



**Comitato di
Amministrazioni centrali
per la politica di coesione
2007-2013**

Documento Strategico Preliminare Nazionale

*Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale
2007-2013*

Novembre 2005

DOCUMENTO STRATEGICO
PRELIMINARE NAZIONALE 2007-2013

In base alle “Linee Guida” approvate da Stato centrale, Regioni ed Enti locali con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005 e alla successiva delibera Cipe del 15 luglio 2005, dodici Amministrazioni centrali incaricate, raccolte in un Comitato coordinato dal Ministero dell’economia e finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, hanno predisposto, attraverso valutazioni tecniche e un confronto con le parti istituzionali, economiche e sociali, il Documento strategico preliminare nazionale. Assieme ai Documenti strategici predisposti dalle singole Regioni e al Documento strategico per il Mezzogiorno, il presente Documento ha il fine di avviare il confronto tecnico e amministrativo per la predisposizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 con cui, nel 2006, l’Italia programmerà per il successivo settennio la “politica regionale”, ossia le risorse della politica di coesione comunitaria e le risorse nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate che attua l’art. 119.5 della Costituzione.

SINTESI

INDICE

DOCUMENTO STRATEGICO PRELIMINARE NAZIONALE

DOCUMENTO STRATEGICO PRELIMINARE NAZIONALE PER IL 2007-2013

UNA SINTESI

Obiettivi e contenuto

1. La politica regionale 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. Per raggiungere questi obiettivi, nei prossimi anni la politica regionale dovrà trarre puntuali *lezioni* dall'esperienza innovativa, ma ancora parziale, realizzata nel 2000-2006, marcare *continuità* e *discontinuità*, e perseguire le *priorità* strategiche che emergono dall'analisi condotta.

Sono queste le indicazioni contenute e presentate in dettaglio nel Documento strategico preliminare nazionale predisposto da dodici Amministrazioni centrali redatto per avviare, assieme alle Regioni, la programmazione delle risorse comunitarie e nazionali della politica regionale per il periodo 2007-2013.

2. Il Documento segue la logica del “valutare per decidere” propria della nuova programmazione degli investimenti pubblici. Si muove, pertanto, da una diagnosi delle tendenze dell'economia italiana e della stagnazione di produttività che la caratterizza e da una valutazione degli scenari esogeni per il prossimo decennio (Capitolo I). Vengono, quindi, sottoposti a valutazione i profili finanziario (Capitolo II) e reale (Capitolo III) della programmazione dei fondi comunitari e per le “aree sottoutilizzate” (Mezzogiorno e aree in difficoltà del Centro-Nord) nel periodo 2000-2006: sono richiamati gli obiettivi inizialmente fissati, valutati i risultati, individuati i punti di forza e le criticità, ricavate le lezioni per il futuro.

Sulla base di queste premesse, vengono avanzate prime ipotesi – proprie della natura “preliminare” del documento – circa le continuità, le discontinuità, le priorità per la programmazione 2007-2013. Il Capitolo IV guarda con particolare attenzione ai profili di contenuto: quali obiettivi privilegiare, come farlo, cosa non fare. Il Capitolo V si sofferma sui profili relativi al processo: quale assetto istituzionale adottare, quali innovazioni di *governance*, con quale ruolo del partenariato.

3. Il Documento è assai analitico, perché la qualità dell'informazione disponibile assicura una relativa precisione dell'analisi valutativa, permette di non limitarsi a, pure importanti, indicazioni generali di principio, consente di articolare tema per tema, processo per processo, in ipotesi relativamente circostanziate, da sottoporre al confronto. Per singoli aspetti, quindi, il Documento può essere utilizzato in modo modulare, utilizzando come mappa di riferimento un Indice assai dettagliato.

Al tempo stesso, il Documento offre alcune indicazioni generali sintetiche e individua, sempre in via preliminare, alcune chiare priorità. È un risultato reso possibile proprio dalla esistenza di un apparato di monitoraggio e conoscitivo che non era disponibile quando iniziò la programmazione 2000-2006. Si è ritenuto, pertanto, utile riassumere in una Sintesi tali indicazioni generali, poi riprese all'interno dei singoli capitoli.

Il mandato

4. Il Documento strategico preliminare nazionale (d'ora in poi Documento) è stato redatto sulla base di un mandato affidato dal Cipe.

In base alle “Linee guida” approvate da Stato centrale, Regioni ed Enti locali con intesa della Conferenza unificata del 3 febbraio 2005¹, l'Italia deve predisporre entro il settembre 2006 un Quadro Strategico Nazionale (d'ora in poi Quadro) per il periodo 2007-2013 per programmare sia i fondi comunitari per la coesione economica e sociale (Trattato dell'Unione europea, artt. 158-162), sia i fondi nazionali per la politica regionale (Fondo per le aree sottoutilizzate, in attuazione della Carta costituzionale, art. 119.5). La componente comunitaria del documento dovrà dare attuazione, una volta approvate, alle indicazioni dei Regolamenti comunitari per la politica di coesione 2007-2013 e ai relativi Orientamenti strategici adottati dal Consiglio.

Per avviare la scrittura del Quadro, la delibera Cipe n. 77/2005, che attua le Linee guida, ha previsto che dodici Amministrazioni centrali², raccolte in un Comitato³ coordinato dal Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) – Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS), predisponessero un Documento a carattere tecnico-amministrativo. Tale mandato è stato assolto in partenariato con le rappresentanze istituzionali degli Enti locali e con le parti economiche e sociali⁴.

Assieme ai Documenti strategici regionali predisposti dalle singole Regioni e al Documento strategico per il Mezzogiorno, predisposto dalle otto regioni del Sud assieme al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, il Documento servirà a realizzare il confronto fra livelli di governo e parti economiche e sociali che, secondo le Linee guida, consentirà nei primi mesi del 2006 di istruire un “primo schema” di Quadro strategico nazionale.

La “politica regionale”: cosa è?

5. L'efficacia e la comprensione stessa delle valutazioni e degli indirizzi contenuti nel Documento dipendono da una piena chiarezza analitica su cosa si intenda per “politica regionale”. In Italia, nel linguaggio corrente e nei documenti ufficiali, e quindi anche in questo Documento, per “politica regionale” si intende quella parte della politica per lo sviluppo rivolta alla coesione, al riequilibrio economico-sociale, alla competitività di specifici territori. In linea con le indicazioni del Trattato dell'Unione europea e della Costituzione italiana, l'enfasi è quindi, sull'*intenzionalità* e *aggiuntività* finanziaria con cui la politica è rivolta a specifiche parti del territorio. In altri paesi europei (Gran Bretagna, Austria, Francia, Germania, ecc.), dove simile è l'impianto concettuale e

¹ L'intesa è assunta ai sensi dell'art. 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131.

² Si tratta delle seguenti Amministrazioni: Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero degli affari esteri; Presidenza del Consiglio dei Ministri (attraverso i vari Ministri e Dipartimenti interessati); Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca; Ministero per le attività produttive; Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio; Ministero per le infrastrutture e i trasporti; Ministero dell'interno; Ministero per le politiche agricole e forestali; Ministero per i beni e le attività culturali; Ministero della salute. Ai lavori del Comitato ha inoltre partecipato l'ISTAT, per gli aspetti connessi ai dati statistici ufficiali, comunitari, nazionali, regionali, locali.

³ Nel Comitato, le funzioni di amministrazioni capofila sono svolte dal Ministero economia e finanze – DPS e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con riferimento, rispettivamente, al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), e al Fondo sociale europeo (FSE).

⁴ Il partenariato economico sociale, rappresentato da tutte le associazioni che nel 2000-2006 hanno partecipato alla programmazione e attuazione dei Quadri Comunitari di sostegno degli obiettivi 1 (Mezzogiorno) e 3 (azioni del Fondo sociale per le aree del Centro-Nord), ha predisposto documenti, discusso specifiche parti, partecipato ai Seminari tematici che hanno accompagnato la scrittura del documento, preso parte a quattro incontri collegiali, dedicati alla discussione dei capitoli, organizzati congiuntamente dal Ministero dell'economia e finanze e dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali (in qualità di capofila dei due Fondi, FESR e FSE). A conclusione dei lavori (sessione del 24 novembre) “è emersa – come risulta dal verbale dell'incontro – una condivisione di massima dell'impianto del documento e del metodo di confronto” adottato.

operativo di questa politica⁵, nelle forme moderne che essa ha assunto, essa viene talora denominata “politica territoriale”⁶.

La politica regionale non coincide, quindi, né con il complesso della politica di sviluppo – una larga parte di quest’ultima viene condotta avendo a riferimento obiettivi generali nazionali e non specifici territori – né con l’insieme degli interventi per lo sviluppo realizzati dalle Regioni – le Regioni attuano nei loro territori anche interventi di natura ordinaria, non aggiuntiva, mentre, d’altra parte, una parte della “politica regionale” può essere attuata dal Centro. Per la politica regionale si intende qui, invece, quella parte della politica di sviluppo che si aggiunge all’azione ordinaria condotta sia dal Centro, sia dalle Regioni.

6. Il complesso della politica di sviluppo si articola, così, in due distinte componenti, che, per comodità, possiamo definire “politica ordinaria” (o, talora, nel testo, “politica nazionale”) e “politica regionale”. Entrambe hanno e devono avere, a un tempo, respiro strategico nazionale e attenzione all’articolazione territoriale; entrambe possono essere gestite dal Centro o dalle Regioni. La differenza fra le due risiede nella finalità e nell’origine delle risorse finanziarie che le alimentano.

La finalità della politica ordinaria di sviluppo, come dice la definizione stessa, sta, per ogni livello di governo, nell’assicurare, compatibilmente con il vincolo delle pubbliche finanze, il massimo benessere e le migliori condizioni di contesto possibili, trascurando le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da “condizioni ordinarie”. La finalità della politica regionale nasce dalla piena considerazione delle differenti condizioni dei territori, ossia delle diversità regionali di sviluppo: è quindi rivolta a garantire che gli obiettivi di competitività siano conseguiti da *tutti* i territori, anche da quelli che presentano squilibri economico-sociali, ritardi o situazioni di crisi legate alla perdita di vantaggi comparati. Diverse le finalità, diverse le risorse finanziarie. Alla “politica regionale”, così definita, sono destinate risorse dedicate previste sia dal bilancio europeo (risorse per la coesione), sia dal bilancio nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate). Alla “politica ordinaria” sono destinate le risorse ordinarie dei bilanci.

7. La politica regionale può essere efficace solo se essa è, a un tempo, pienamente distinta sul piano finanziario e programmatico dalla politica ordinaria, a garanzia della sua aggiuntività, ma anche fortemente integrata con questa, attorno a comuni obiettivi di competitività.

Pertanto, in linea con gli indirizzi delle “Linee guida”, la programmazione 2007-2013 dovrà, a un tempo:

- assicurare l’unitarietà, sia in fase di programmazione, sia in fase attuativa, della politica regionale realizzata con fondi comunitari o nazionali (il Documento utilizza spesso l’espressione “politica regionale, comunitaria e nazionale”);
- perseguire la coerenza fra politica regionale e politica ordinaria per lo sviluppo, dandone conto nei documenti di programmazione dei diversi livelli di governo, e nei loro atti strategico-operativi, e monitorandone i distinti valori finanziari, sia negli impegni giuridici, sia nella spesa.

La coerenza fra politica regionale e politica ordinaria potrà essere favorita dal loro comune orientamento alla strategia di Lisbona e Goteborg⁷. Sviluppando lo schema adottato nel Piano di

⁵ Cfr. per tutti: “A Modern Regional Policy for the United Kingdom”, marzo 2003, elaborato dai Ministeri del Tesoro e dell’Industria e dagli Uffici del Vice-primo Ministro britannici.

⁶ Il termine “territoriale” è anche usato dall’OCSE per indicare questo tipo di politica. Si noti, peraltro, che con i termini “regionale” o “territoriale” si intende talora, con un’accezione più estesa, ogni politica di sviluppo orientata a specifici territori, anche priva del carattere di aggiuntività.

⁷ Si vedano in particolare le conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005.

innovazione, crescita e occupazione presentato dall'Italia alla Commissione europea il 17 ottobre 2005, questo Documento articola le priorità in modo da sottolineare e facilitare il percorso di coerenza strategica qui richiamato⁸.

Diagnosi e scenari

8. La diagnosi della situazione socio-economica del paese evidenzia a partire dalla fine degli anni Novanta, in linea con i molteplici studi disponibili: una *crescita inferiore* a quella degli altri paesi europei, specie per quanto riguarda la produzione industriale (discesa in Italia, nell'ultimo quinquennio, soprattutto a causa dei comparti delle macchine e dell'auto, e accompagnata da elevati tassi di mortalità in settori tradizionali); un *deficit di competitività*, con riferimento sia alla dinamica delle esportazioni in quantità (con un calo di oltre un quarto della quota del mercato mondiale nell'ultimo decennio), sia agli investimenti diretti in entrata; una *crescita apprezzabile dell'occupazione*, con una corrispondente caduta del tasso di disoccupazione; e, soprattutto, una *stagnazione della produttività* (con una crescita media annua del valore aggiunto per occupato di appena lo 0,6 per cento nell'ultimo decennio).

9. *Il Mezzogiorno si è mosso in parziale controtendenza*, con una crescita del prodotto e della produttività superiori al Centro-Nord, seguita, solo fino al 2002, da un miglioramento dell'occupazione. La tendenza alla maggiore crescita di quest'area non è dovuta all'operatore pubblico, il cui "contributo di domanda" alla crescita (via consumi delle Amministrazioni e opere pubbliche) è stato anzi inferiore rispetto al Centro-Nord. La crescita maggiore è stata, piuttosto, dovuta a due fattori virtuosi, nuovi per l'area: una minore crescita delle importazioni nette, una maggiore crescita degli investimenti in macchine e attrezzature (una minore riduzione, nell'ultimo quinquennio). Tale sviluppo, tuttavia, non ha assunto proporzioni tali da controbilanciare il quadro generale nazionale di profonde difficoltà economiche. A differenza degli obiettivi fissati, la crescita del Mezzogiorno resta al di sotto di quella media europea, che era stata fissata a riferimento negli obiettivi di programmazione per il 2000-2006.

10. A spiegare la prolungata stagnazione sociale e di produttività del paese convergono, secondo la diagnosi della maggioranza degli osservatori, quattro principali fattori:

- *una scarsa innovazione imprenditoriale*, nei processi, nell'organizzazione, nei prodotti. Essa è colta da un rapporto fra spese per ricerca e sviluppo delle imprese e prodotto interno lordo notevolmente inferiore a quello dei nostri concorrenti (0,5 per cento, contro 1,4 in Francia e 1,7 in Germania), da un numero di brevetti per abitante assai inferiore a quello degli altri paesi europei, da uno scarso utilizzo delle tecnologie informatiche e di comunicazione per l'ottimizzazione dei processi e la vendita dei prodotti, pure in presenza di una rete ormai significativa. Il ritardo innovativo appare legato non tanto agli squilibri settoriali e dimensionali della struttura produttiva – prevalenza di settori tradizionali e della piccola e media dimensione – quanto alla scarsa propensione alla ricerca delle imprese maggiori, alla formazione mediamente inadeguata dei vertici imprenditoriali, alla carenza di un "sistema di reti" tra impresa e tra queste e grandi centri di competenza, all'insufficiente concorrenza dei mercati;
- *un livello mediamente inadeguato di competenze sia della popolazione adulta, sia dei giovani*, 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. Nonostante i forti miglioramenti nei tassi di scolarizzazione della popolazione giovane realizzati nell'ultimo decennio, il divario nei tassi di scolarità e nel conseguimento dei titoli universitari fra Italia e altri paesi industriali è ancora assai elevato, la percentuale di laureati in materie scientifiche è assai modesta, il livello

⁸ Si veda in proposito il Capitolo III, Paragrafo 3.

medio di competenza dei quindicenni scolarizzati nella lettura, nella matematica, e nella risoluzione di problemi, è decisamente inferiore a quella della maggioranza dei paesi industriali.

- *un mercato dei capitali inefficiente*, che frena la crescita delle imprese con capitali di terzi e quindi, di nuovo, l'innovazione e la produttività. Nonostante le riforme dei mercati finanziari e del diritto societario, permane una forte difficoltà a garantire un equilibrio adeguato di poteri e controlli fra proprietari e finanziatori, da una parte, e imprenditori e managers, dall'altra. La riforma del sistema bancario non ha ancora assicurato un salto nella capacità di costruire un rapporto adeguato banca-impresa, ostacolando così lo sviluppo delle piccole imprese in medie e delle medie in grandi.
- 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: è il caso dei servizi nel comparto energetico, con prezzi più elevati rispetto ad altri paesi e con un peso inadeguato delle fonti rinnovabili, nei comparti delle risorse idriche e dei rifiuti, nel trasporto, dei servizi amministrativi generali alle imprese e ai cittadini, dei tempi della giustizia. Simile è la difficoltà dello Stato nel dare attuazione univoca, semplice, tempestiva alle riforme che esso realizza; e, ancora, nel creare un contesto concorrenziale specie nel settore dei servizi di pubblica utilità, di rete e locali, dove la liberalizzazione non è di per sé fonte di efficienza se non è accompagnata dalla effettiva erosione di ogni posizione di monopolio. Tale contesto concorrenziale è a sua volta condizione di innovazione e di efficacia di una politica di investimenti pubblici rivolta alla produzione di servizi collettivi.

11. Si tratta di cause di crisi che assumono particolare rilievo nel Mezzogiorno, per via di fattori che reciprocamente si rinforzano: la debolezza del rapporto fiduciario con lo Stato da parte di cittadini e imprese; l'isteresi di decenni di errori della politica pubblica (errori che resistono al rinnovamento degli anni recenti, a causa delle posizioni di rendita che essi hanno consentito di costituire); la diffusione e il radicamento della criminalità organizzata in quattro regioni dell'area; la percezione negativa dell'area intera che ne riduce l'attrattività per capitali e persone.

12. Accade così, in particolare, che il problema del deficit di competenze assuma nel Mezzogiorno un peso particolare. Più basso è il livello di istruzione media degli occupati, più elevata è la dispersione scolastica nella scuola secondaria superiore e, soprattutto, assai più modesto risulta il livello medio di competenza. In particolare, per le competenze matematiche, la performance dei quindicenni del Mezzogiorno è fortemente inferiore a quella delle altre aree del paese e della media OCSE, per ogni ordine di scuola, indipendentemente dalle condizioni economico-sociali delle famiglie di provenienza e del loro background culturale⁹.

Più forte è nel Mezzogiorno, l'inefficienza del mercato dei capitali. Il grado di intensità creditizia è particolarmente basso e più debole la relazione banca-impresa, nonostante alcuni recenti segnali di miglioramento, superiore il costo degli impieghi (a parità di ogni altra condizione).

Particolarmente grave è la qualità dei servizi collettivi: circa l'8 per cento è la quota di rifiuti oggetto di raccolta differenziata, contro circa il 28 nel Centro-Nord; doppio rispetto al Centro-Nord è il numero medio di interruzioni accidentali lunghe per utente dell'elettricità; largamente superiore è la percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nel servizio idrico; superiori i tempi della giustizia; minori le garanzie di legalità e sicurezza, e così via.

⁹ Ad esempio, come mostra il capitolo I (fig. I.4), la percentuale di 15-enni dei licei del Mezzogiorno in grado di risolvere "problemi complessi" è pari al 15 per cento, contro il 45 per cento nel Centro-Nord; scende al 6, contro 32, negli istituti tecnici.

13. L'insieme dei fattori di freno dello sviluppo, comuni alle due aree del paese, ma differenti nel grado, contrasta con il potenziale del paese che rimane altissimo: in termini di propensione a lavorare, a rischiare, a fare impresa; di centri di eccellenza nella ricerca e nel pensiero; di risorse naturali e culturali preservate assai più che in altri paesi; di un forte policentrismo urbano e identitario; di un *design* apprezzato in tutto il mondo; di una inusuale disponibilità a riformare le proprie istituzioni (come mostrano le radicali trasformazioni dell'ultimo decennio). Questo divario è ben colto dal fatto evidenziato da alcuni osservatori, che, proprio nel nuovo contesto economico e tecnologico globale, "in tutto il mondo si vende Italia" (denominazioni di prodotto, simboli, marchi, profili identitari italiani costituiscono il veicolo di vendite a ceti diversi) ma "non è l'Italia a vendere l'Italia".

14. Questo divario fra difficoltà attuali e potenzialità genera insoddisfazione sociale e un basso grado di utilizzazione delle risorse e dei fattori produttivi del paese. Il basso tasso di occupazione ne è il segnale più evidente.

Questo stesso divario segnala lo spazio per una politica di sviluppo regionale che, coinvolgendo le risorse dei territori e le competenze generali, sappia sfruttare le risorse inutilizzate dove esse si concentrano, affrontando i quattro principali ostacoli dello sviluppo relativi a: innovazione; mercato dei capitali; servizi collettivi e concorrenza; livello delle competenze.

15. La valutazione degli *scenari esogeni* a medio-lungo termine fornisce indicazioni convergenti rispetto a quelle ricavate dall'analisi dello specifico contesto italiano:

- *il rapido cambiamento negli equilibri economici mondiali* chiude alcune opzioni di sviluppo, anche traumaticamente, ma ne apre altre, soprattutto a un paese capace di sfruttare nuovi, grandi mercati di consumo, rilanciando l'innovazione sul ceppo ancora robusto della propria diffusa imprenditorialità e del proprio rilevante connotato identitario potenziale;
- simili opportunità apre la *rapida evoluzione delle preferenze dei consumatori*, ma la più stretta vicinanza fra scienza e tecnologia chiede di investire con coraggio nella ricerca ricostruendo reti sfilacciate di rapporti fra questa e il mondo dell'impresa;
- *l'evoluzione demografica* obbliga, se si vogliono sostenere livelli elevati di prodotto, a mettere in gioco, nel mondo del lavoro, una popolazione matura oggi inattiva, costruendo per essa forti percorsi formativi, e a scommettere con decisione su una popolazione immigrata, dotata in gran parte di forte potenziale e motivazione.

Valutazione della politica regionale 2000-2006

16. La valutazione della politica regionale per il periodo 2000-2006 consente una chiara individuazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati e indica diverse lezioni per il futuro. È utile sintetizzare questa analisi, distinguendo fra profili finanziari, relativi alla dimensione e ai tempi della spesa realizzata, e profili "reali", relativi alla qualità ed efficacia degli interventi realizzati. La sintesi che segue è riferita prevalentemente, ma non esclusivamente, al Mezzogiorno, sia perché qui si sono concentrate le risorse finanziarie pubbliche della politica regionale, sia perché l'impianto informativo costruito e la stessa dimensione dei flussi finanziari e degli interventi consentono una più puntuale valutazione dei risultati.

Profili finanziari

17. A fine anni Novanta lo stato delle informazioni e delle conoscenze e gli strumenti di programmazione finanziaria della politica regionale evidenziavano gravi carenze, descritte nel Capitolo II del Documento. In questo contesto, furono fissati tre obiettivi: a) ricostruzione di un sistema informativo adeguato; b) addizionalità finanziaria della politica regionale nel Mezzogiorno; c) riequilibrio della composizione delle spese in conto capitale, da incentivi a investimenti pubblici.

Al fine di conseguire tali obiettivi, sono stati realizzati interventi e adottati strumenti, dapprima nel 1998-99, con riferimento prevalente alle risorse comunitarie, poi, dal 2003, con l'istituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate relativo alle risorse nazionali. I risultati conseguiti vengono richiamati con riferimento ai tre distinti obiettivi.

18. I *progressi sul piano informativo* appaiono assai forti, come è testimoniato dalla stessa possibilità di condurre, oggi, un'approfondita valutazione dei risultati conseguiti: qualità e tempestività dei Conti Pubblici Territoriali; monitoraggio degli obiettivi di spesa e di impegno giuridico delle risorse; possibilità di verificare le capacità di programmazione finanziaria delle diverse Autorità. Miglioramenti appaiono ancora necessari nella distinzione preventiva fra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva per ogni singola Amministrazione e nella relativa verifica *ex post*.

19. Il livello necessario di *addizionalità* della politica regionale per il Sud non è ancora stato conseguito: la quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno resta attorno al 38 per cento, contro l'obiettivo del 45 per cento. Ciò appare dovuto sia al mancato conseguimento dell'obiettivo di destinare al Sud una quota di spesa ordinaria pari al 30 per cento (la quota è stata mediamente del 26,6 per cento), sia ai ritardi con cui la spesa aggiuntiva nazionale ha preso a crescere, solo quando hanno iniziato a "mordere" le nuove regole introdotte con il Fondo per le aree sottoutilizzate. La maggiore difficoltà di spesa per investimenti pubblici rispetto a quella per incentivi ha pesato su questi problemi. Modesta rimane la capacità delle Amministrazioni pubbliche, regionali e centrali, di prevedere correttamente le tempistiche di spesa, con una valutazione credibile dei tempi delle procedure. Pressoché estranea agli obiettivi di riparto territoriale delle risorse ordinarie è stata, poi, la pianificazione nazionale di spesa – non le assegnazioni programmatiche, sempre "generose" – di alcune grandi imprese pubbliche.

In questo contesto di scarsa prevedibilità della spesa, si sono accentuate le tensioni fra obiettivi di sviluppo e obiettivi di finanza pubblica. Le condizioni economiche generali, con il "prolungarsi della fase recessiva e il peggioramento delle condizioni di finanza pubblica", in presenza di forti vincoli europei, hanno condotto a interventi che hanno ridotto il grado di certezza del processo di programmazione finanziaria e indotto formalmente nel novembre 2004, proprio con le motivazioni sopra indicate, a una revisione al ribasso dell'addizionalità dei fondi comunitari concordata con l'Unione europea¹⁰.

20. I risultati relativi all'addizionalità suggeriscono che per il periodo 2007-2013:

- si dovrà tenere conto degli effetti finanziari (di spesa) e reali di un importante volume di interventi già avviato in questi anni che sta trovando attuazione con tempi ritardati;
- sono necessari strumenti di più forte coerenza per attuare gli indirizzi per il riparto delle risorse ordinarie;
- per settori di intervento che costituiscono priorità della politica ordinaria (ad esempio: reti e collegamenti, sicurezza, ecc.), la possibilità di intervento della politica regionale aggiuntiva dovrà essere subordinata all'esistenza di una rigorosa pianificazione della spesa ordinaria;
- andranno ricercati una maggiore coerenza e un coordinamento tra obiettivi di spesa e obiettivi di finanza pubblica.

21. Per quanto riguarda il *riequilibrio della spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici*, esso è effettivamente in atto, non solo nelle assegnazioni di risorse, ma anche nella spesa. I tempi di tale riequilibrio, tuttavia, sono stati superiori al previsto e solo nel 2004 mostrano segni più

¹⁰ Cfr. Decisione della Commissione C (2004) 4689 del 30 novembre 2004, in occasione della Revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di sostegno per l'obiettivo 1, 2000-2006.

decisi. Permane così, ancora oggi, soprattutto fra Mezzogiorno e Centro-Nord, un paradossale divario: il valore pro-capite degli investimenti pubblici realizzato ogni anno per la produzione di servizi collettivi nel Sud resta inferiore al corrispondente valore del Centro-Nord (496 euro pro-capite contro 569 – stime 2004); ciò concorre, ogni anno, anche supponendo una parità di efficacia della spesa nelle due aree del paese, a un allargamento del divario in termini di infrastrutture immateriali e materiali e di servizi collettivi. Le ragioni del ritardo sono le stesse che spiegano i risultati dell'addizionalità, e simili sono quindi le lezioni da ricavarne.

Profili reali

22. Il Capitolo III del Documento descrive, per ogni area tematica, i principali risultati “reali” conseguiti dalla politica regionale 2000-2006 nella produzione di servizi collettivi e nella promozione diretta di imprese. Di seguito vengono distinti, quando opportuno, i risultati relativi alle regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord.

23. La modernizzazione dell'intervento dello Stato centrale e delle Regioni e la costruzione di capacità e di competenze costituiva un obiettivo intermedio della politica comunitaria in tutte le regioni del paese, e assumeva nel Mezzogiorno un ruolo prioritario, proprio a causa della diagnosi che vede nella particolare debolezza dello Stato e del suo rapporto con cittadini e imprese il principale fattore di aggravamento delle difficoltà del paese in quest'area. Da questo punto di vista, i risultati appaiono, in generale, assai vicini agli obiettivi:

- l'*efficienza finanziaria* è stata fortemente accresciuta, sia per i fondi comunitari, dove è cessata la perdita di risorse, sia, dal 2003, per i fondi regionali nazionali;
- la *capacità di gestione* si è accresciuta in tutte le Amministrazioni, attraverso l'operatività dei meccanismi di controllo interno di gestione, l'apertura delle strutture a risorse professionali qualificate, l'irrobustimento delle strutture di programmazione e valutazione: i risultati sono stati raggiunti sia grazie all'uso di rigorosi sistemi premiali ancorati a obiettivi quantificabili, sia grazie ad azioni di accompagnamento. Permangono, tuttavia, forti strozzature nella disponibilità e capacità di acquisire adeguate risorse umane;
- pure in un quadro di forte incertezza dovuto al cambiamento del contesto costituzionale, significativa è stata la *cooperazione fra Stato e Regioni*, affidata a innovativi “metodi contrattuali” e sostenuta anche da meccanismi incentivanti. Più inadeguata è apparsa la cooperazione orizzontale fra Regioni e la relazione fra Regioni e Enti locali, in un quadro di ritardato decentramento amministrativo;
- si è affermato, anche a livello regionale, un *nuovo partenariato economico e sociale*; esso ha dato risultati decisamente migliori nelle fasi di programmazione che non nelle fasi di attuazione.

24. Più in generale, con riguardo specifico al Mezzogiorno, nella stragrande maggioranza delle sue regioni l'attuazione della nuova politica regionale ha creato un sistema di incentivi che ha teso a rovesciare, a modificare con radicalità, il funzionamento delle Regioni, nell'ambito del governo degli investimenti pubblici e delle aree connesse. Il processo non appare irreversibile. Solo il conseguimento di forti risultati finali nella qualità dei servizi può consolidarlo, erodendo le vecchie pratiche di gestione delle risorse. Qui sta il punto di debolezza della politica attuata.

25. Ancora nel Mezzogiorno, a fronte dei risultati intermedi ottenuti, inferiori agli obiettivi sono, infatti, stati i risultati finali. Ciò riguarda sia il tasso di crescita - superiore a quello del Centro-Nord ma inferiore, come si è visto, a quello medio europeo - sia la qualità dei servizi. L'analisi valutativa riportata nel Capitolo III mostra, infatti, che in diversi comparti la qualità dei servizi è migliorata nel Mezzogiorno, anche in relazione agli interventi realizzati e nella direzione degli obiettivi fissati (è il caso dell'istruzione con riferimento quantitativo della dispersione

scolastica di alcuni “servizi ambientali” della capacità di attrazione turistica, della qualità del contesto urbano, dei servizi per l’impiego e degli sportelli unici per le attività produttive). Ma i risultati raggiunti appaiono in generale inferiori agli obiettivi e la qualità dei servizi resta così su livelli inadeguati prima richiamati:

- una *qualità ancora inadeguata degli interventi*, che impedisce alla spesa in conto capitale di manifestarsi in un effettivo miglioramento dei servizi fruiti da cittadini e imprese. La concentrazione insufficiente delle priorità realizzata sin dall’inizio del Programma, le difficoltà a fare emergere a livello locale i progetti e le coalizioni di agenti più innovativi; la “carenza di mobilitazione culturale e politica” attorno agli obiettivi di servizio – che si è invece realizzata attorno agli obiettivi intermedi oggetto di premialità/sanzione – il mancato ricorso a progettazione e cooperazione inter-regionale, sono le principali cause che sembrano motivare il deficit di qualità;
- un *rapporto banca-impresa inadeguato* assieme a un *andamento intermittente degli incentivi*: questi due fattori hanno concorso a privare le imprese dei mezzi finanziari certi per cogliere le opportunità di sviluppo create dalla nuova politica;
- una *sottovalutazione dei tempi* necessari a conseguire gli obiettivi. In particolare, la iniziale sottovalutazione della misura dell’arretratezza e dell’inefficienza delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica per il Sud ha condotto a ritenere che gli obiettivi intermedi potessero essere conseguiti prima di quanto avvenuto, e, soprattutto, che ciò avrebbe rapidamente prodotto un effetto sulla capacità di selezione dei progetti e quindi sulla loro efficacia.

26. Per quanto riguarda il Centro-Nord, il giudizio che emerge dall’analisi del Capitolo III non è dissimile – scontando le radicali differenze nelle condizioni di partenza – né per il buon conseguimento degli obiettivi intermedi, né per i problemi incontrati nel conseguire gli obiettivi finali.

Più in particolare, per quanto concerne il processo di modernizzazione amministrativa, nel Centro-Nord la programmazione delle risorse comunitarie ha favorito la concentrazione delle competenze tecniche, la diffusione di metodi di valutazione, un forte miglioramento dei metodi di programmazione, progettazione e gestione degli interventi. Ha anche promosso numerose esperienze di progettazione integrata, molto differenziate, quanto a modalità di costruzione e attuazione, fra le diverse Regioni. La programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate ha decisamente promosso la cooperazione con lo Stato centrale e il miglioramento dei metodi di programmazione finanziaria.

Per quanto riguarda i risultati finali, l’esperienza relativa all’obiettivo 2 (Centro-Nord), anche per la frammentazione delle aree di intervento (imposta da una non saggia scelta comunitaria) a fronte di limitate risorse disponibili, mostra che essi sono stati largamente influenzati dalle condizioni di contesto dove gli interventi si sono innestati. Nei programmi dedicati alle risorse umane (obiettivo 3), pur nella diversità delle esperienze, una maggiore attenzione alle specificità dell’utenza, ai fabbisogni formativi e significativi progressi nel campo dei servizi per l’impiego sono stati raggiunti, sia grazie alla capacità esistente di cogliere le novità dell’impianto programmatorio, sia grazie alla mobilitazione di energie seguita ai processi di decentramento di funzioni di programmazione e attuazione alle province. Nuovi strumenti di intervento sono stati messi a disposizione, mentre le analisi valutative condotte mostrano una progressiva diversificazione degli interventi. Permangono difficoltà di coinvolgimento nelle attività formative delle professionalità e competenze acquisite nei percorsi formativi.

27. L'insieme delle valutazioni ora richiamate configura, per l'intero paese, sia gli elementi di *continuità* sia quelli di *discontinuità* per la politica regionale 2007-2013. Esso consente anche di individuare, seppure in via preliminare, alcune ipotesi sulle *priorità* a cui la politica andrebbe rivolta.

Continuità

28. Tre appaiono gli elementi di continuità per il periodo 2007-2013, rispetto al periodo in corso, suggeriti dall'analisi svolta:

1. la politica regionale, comunitaria e nazionale, va mirata nell'intero paese a obiettivi di produttività, competitività e innovazione, accompagnati da una forte attenzione all'inclusione sociale (che, oltre che fattore di riduzione delle tensioni sociali, è fonte decisiva di rinnovamento e innovazione e, quindi, di utilizzo del potenziale del paese) e alla qualità della vita e dell'ambiente (che sono componenti essenziali del potenziale di sviluppo del paese);
2. il modo più efficace per perseguire tali obiettivi è, ovunque, quello di produrre e promuovere servizi collettivi che, innalzando la qualità della vita, del lavoro, del fare-impresa, determinano attrattività per le persone e i capitali e di integrare tali interventi con forme mirate di incentivazione;
3. il Mezzogiorno presenta un tale potenziale di sviluppo inutilizzato e tali criticità comuni (nel ruolo e nella capacità dello Stato e nel suo rapporto con il settore privato), da rendere opportuna non solo una quota dell'intervento generale simile a quella del precedente ciclo di programmazione, ma anche una forma appropriata di unitarietà strategica, quale le "Linee guida" approvate dalla Conferenza unificata hanno codificato nella previsione di un "Documento strategico per il Mezzogiorno".

Discontinuità

29. Al tempo stesso, proprio l'esperienza 2000-2006 indica la necessità che vengano introdotte nell'azione di politica regionale alcune significative discontinuità nel metodo, al fine di rimuovere gli ostacoli sinora incontrati. Le più rilevanti e generali possono essere così riassunte:

- A) le *priorità* dovranno essere identificate con più coraggio del passato nei Programmi delle Amministrazioni attuatrici, lungo le linee che il Quadro Strategico Nazionale avrà indicato; in particolare, come emerge dalle indicazioni contenute nel Capitolo IV, potranno assumere rilievo, specie nel Mezzogiorno, progetti articolati multi-regionali di forte rilievo; ma la selezione delle priorità in tutto il paese sarà possibile e, soprattutto, potrà essere salvaguardata nel processo attuativo, soltanto se essa sarà sostenuta in tutte le aree del paese, sia da una più coraggiosa diffusione nel processo decisionale di una *cultura della valutazione*, sia da una forte attivazione del *partenariato economico e sociale* e con le rappresentanze degli altri interessi diffusi, attraverso metodi e strumenti che il Capitolo V prospetta;
- B) la *centralità della qualità dei servizi* come fine della politica regionale dovrà essere indicata e salvaguardata, almeno per il Mezzogiorno, dalla identificazione nel Quadro strategico nazionale di un gruppo assai limitato di servizi essenziali per i quali fissare *obiettivi di servizio*, presidiati da meccanismi di incentivazione, che le Amministrazioni attuatrici si impegnano a raggiungere; questo e altri simili interventi sono necessari per favorire, con consenso e senza strappi, quel riequilibrio della politica regionale da incentivi a investimenti pubblici che si è avviata, ma con ritmi troppo lenti, in questi anni;
- C) il *sistema bancario*, che resta, in Italia, il perno del mercato dei capitali, deve essere coinvolto strategicamente e operativamente nella politica regionale, anche oltre il nuovo ruolo che esso è chiamato a svolgere con la riforma degli incentivi;

- D) *l'unificazione delle due componenti*, comunitaria e nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate) della politica regionale, già decisa nelle “Linee guida”, deve trovare piena attuazione, sia nella programmazione generale (cioè nel Quadro strategico nazionale), sia negli atti centrali e regionali di programmazione operativa, sia nell’unitarietà delle responsabilità di attuazione a ogni livello di governo;
- E) *l'integrazione* da parte di Amministrazioni centrali e Regioni *della politica regionale nella politica ordinaria*, deve essere perseguita a garanzia dell’addizionalità finanziaria della prima, ma anche della sua efficacia; è questa anche la condizione affinché, nel dibattito “alto” di politica economica, la politica regionale cessi di essere percepita come un sistema sussidiario di “agevolazione” delle aree in difficoltà e ne venga invece colto il forte potenziale di rinnovamento (per la natura territoriale, per la chiarezza degli obiettivi, per il rigore del metodo, per la natura partecipata del disegno e dell’attuazione) di politiche settoriali spesso antiquate e inefficaci;
- F) in uno scenario normativo nazionale che per molti settori resta e, presumibilmente, resterà non chiarito, *le Intese istituzionali e gli Accordi di programma quadro fra Stato centrale e Regioni* e fra queste e i livelli locali di governo *dovranno essere a un tempo semplificati* e affermarsi quale luogo efficace di reciproci e cogenti impegni, anche in merito all’individuazione e alla salvaguardia di *interventi “cardine”* dei Programmi, dove è indispensabile il convergere di più volontà; anche linee possibili di riforma sono presentate nel Capitolo V;
- G) *la programmazione finanziaria dovrà essere rafforzata* soprattutto a presidio della effettiva addizionalità della spesa regionale prevista dal dettato costituzionale: a tale scopo, oltre che completare i miglioramenti del quadro informativo realizzati nel 2000-2006, sarà fra l’altro necessario – come risulta dall’analisi del Capitolo II – prevedere una *maggiore coerenza del vincolo di destinazione territoriale* della spesa in conto capitale ordinaria (30 per cento al Mezzogiorno), dare certezza settennale anche alle risorse della politica regionale nazionale, *migliorare le capacità di previsione della spesa* da parte delle Amministrazioni attuatrici e, in connessione a ciò, *isolare la politica regionale dagli effetti degli interventi emergenziali sulle pubbliche finanze*. In queste condizioni si potrà mirare a chiudere la sfasatura che resta aperta fra ciclo del progetto e ciclo dei finanziamenti.

30. Queste discontinuità riguardano la politica regionale per l’intero paese. Nel Mezzogiorno esse diventano un fattore decisivo per superare i limiti che la nuova politica ha sinora avuto.

Nel Documento le discontinuità vengono toccate per ognuna delle nove aree tematiche o dimensioni territoriali individuate. La discontinuità A trova fondamento nelle considerazioni che seguono sulle priorità. Alla discontinuità B è dedicato il Paragrafo IV.2, mentre quella C è approfondita nel Paragrafo IV.3, nell’ambito del tema 1. Le discontinuità D, E e F vengono anche approfondite nel Capitolo V, mentre la discontinuità G è stata analizzata nel Capitolo II.

Priorità

31. Il Documento individua nel Capitolo IV alcuni principi e indirizzi che l’esperienza 2000-2006 (Capitolo III), le tendenze individuate (Capitolo I) e le riflessioni di questi mesi suggeriscono. Esse consentono di identificare alcune priorità generali che il confronto con i Documenti strategici regionali e con il Documento strategico per il Mezzogiorno potranno consentire di precisare, pur tenendo conto di esigenze assai diversificate fra regioni, anche all’interno delle due macro-aree del paese.

Emergono, in particolare, tre assi generali di intervento. Il primo comprende quattro priorità, relative all’intero paese. Il secondo riguarda due priorità centrali per il Mezzogiorno, ma di complemento e sostegno a un rilancio della politica nazionale. Il terzo asse comprende tre priorità territoriali, fra loro interrelate e indispensabili, nell’intero paese, al successo del programma.

32. Un *primo asse di intervento* riguarda quattro priorità determinanti per tutte le aree del paese e a cui la politica regionale può dare un contributo determinante: ricerca e innovazione, capitale umano, ambiente, modernizzazione dei mercati e delle istituzioni pubbliche. Più in dettaglio:

- La promozione della *ricerca* e dell'*innovazione* è prioritaria perché qui sta il divario più eclatante del paese, rispetto a ciò che richiedono lo scenario economico internazionale e tecnologico, perché qui è più alta la redditività degli interventi (in considerazione del potenziale esistente, anche in molti punti del Mezzogiorno), perché elevati sono i cambiamenti in atto che possiamo cogliere (vantaggi comparati recuperabili), perché molti sono i punti di eccellenza, perché cospicuo è l'investimento già compiuto da mettere a uso. Meritocrazia, selettività/valutazione, forte legame fra ricerca/innovazione e istruzione/formazione sono le parole chiave di questa linea di intervento esposte nel Documento. In particolare per quanto riguarda le imprese, sarà necessario distinguere fra tre tipologie di intervento: la formazione di lavoratori/imprenditori per metterli in condizione di innovare; il supporto mirato a un rinnovamento organizzativo che si avvalga appieno della società dell'informazione; la mediazione fra ricerca e imprese attraverso l'azione continuativa di figure dedicate, private e/o pubbliche.
- Inefficace sarebbe questa azione se non fosse accompagnata da un forte intervento sul *capitale umano* che ricostituisca rapidamente una qualità diffusa di competenze in grado di assicurare fra imprenditori, burocrati, operai, tecnici, artigiani, agricoltori, consumatori, un linguaggio avanzato comune che è condizione di crescita in una società post-fordista (dove, cioè, nei processi produttivi, esiste forte specificità reciproca e interdipendenza fra fasi e funzioni): per rendere mature e comunicabili le preferenze, per consentire in fabbrica, o sul lavoro in genere, il *feed-back* fra livelli professionali, per trasmettere commesse e informazioni (in "avanti" e "indietro") lungo la catena distributiva. Si tratta di accrescere ancora il grado di scolarità secondaria (in tutte le tipologie di scuola) e universitaria, e di aggredire l'"incompetenza" dei quindicenni, così grave, dalla matematica alla lettura, specie nel Sud del paese. Ma si tratta anche di rilanciare un forte processo formativo continuo degli adulti e degli immigrati che riduca l'esclusione sociale e consenta loro di acquisire competenze chiave, ampliare la partecipazione al mercato del lavoro e sostenere la crescita del PIL nazionale. Su questi diversi profili il Documento avanza ipotesi per la discussione.
- L'intervento sull'*ambiente* è molto più di un requisito, peraltro doveroso, che gli obblighi europei e internazionali prevedono per la politica regionale e deve essere prioritario assieme alla *cultura*. Per la configurazione geografica del paese e il combinato disposto del "buon" stato di preservazione del patrimonio naturale culturale e degli altissimi rischi che esso corre; per il rilievo che la qualità della vita (del paesaggio, dell'aria, del mare, del cibo, della tradizione) ha nelle preferenze degli italiani e per l'attrazione che essa esercita sul resto del mondo; per la permanente forza e la capacità di reazione di molte aree del settore agricolo; per i benefici economici che ne possono derivare attraverso il turismo e la filiera agro-alimentare; per il grado di concentrazione di questo patrimonio nel Mezzogiorno; per le notevoli prospettive di ricerca e di innovazione che questi comparti presentano e le filiere produttive che essi possono attivare (nel riciclaggio dei rifiuti, come nella fruizione dei siti archeologici; nelle energie rinnovabili e nella riduzione del consumo energetico, come nel design); per i risultati parziali (spesso non visibili ma "di base") conseguiti nella programmazione in atto: per tutte queste ragioni, investire nel patrimonio naturale e culturale può dare risultati molto rilevanti per l'aumento di competitività e costituisce priorità centrale del nuovo ciclo di programmazione. Dovranno essere opportunamente identificati e quantificati a tale scopo gli obiettivi dell'azione e gli strumenti cogenti dell'attuazione: il Documento avanza ipotesi in questo senso.

- Nulla di tutto ciò sin qui prefigurato e di quanto segue potrà essere realizzato se non verrà dato adeguato impulso a completare il processo incompiuto – non nelle norme, ma nella loro attuazione – di *modernizzazione dei mercati e della Pubblica Amministrazione*. Da un lato, sta alle amministrazioni che presidiano i grandi servizi di pubblica utilità e i servizi pubblici locali – decisivi per l’efficacia della politica regionale – la necessità di dare certezza, continuità ed efficacia alla regolazione, a garanzia di una genuina concorrenza, e alla Pubblica Amministrazione in genere, l’esigenza di completare il processo di rafforzamento istituzionale, specie attraverso l’acquisizione di elevate competenze. Dall’altro, vi è l’opportunità e la necessità di configurare una strategia della *politica della promozione diretta e dell’incentivazione* che, a complemento della politica di offerta di servizi, e in coerenza con una chiara visione dei vantaggi comparati del nostro sistema negli scenari delineati, privilegi gli obiettivi “orizzontali” dell’innovazione, della ricerca, dell’ambiente, dell’inclusione sociale, con un approccio mirato anche ai sistemi di impresa, e, al tempo stesso, favorisca un impegno più forte del sistema bancario a sostegno della crescita, rafforzi la nuova strategia di attuazione degli investimenti esteri, accompagni la progettazione integrata territoriale e i processi di apertura internazionale. Anche in questo caso il Documento offre ipotesi di lavoro.

33. Un *secondo asse di intervento* riguarda due priorità indispensabili *per il Mezzogiorno*, perché necessarie a un balzo del suo sviluppo, ma la cui attuazione deve essere primariamente affidata alla politica nazionale, ordinaria, potendo la politica regionale, aggiuntiva, integrarla e rafforzarne l’impatto, non certamente sostituirla: la sicurezza e l’inclusione sociale; le reti infrastrutturali e logistiche. Più in dettaglio:

- *L’inclusione sociale* è priorità della politica nazionale specie nel Mezzogiorno, dove essa presenta ancora così elevate criticità (anche quando, anziché con la “povertà monetaria”, la si misuri con l’accesso ai servizi essenziali) e dove così alta è l’occupazione sommersa: alla riduzione dell’emarginazione e dell’esclusione sociale, alla promozione delle parità di trattamento, possono concorrere in modo determinante le quattro priorità indicate in precedenza, se esse sono realizzate avendo ben presente l’obiettivo dell’inclusione, ma è indispensabile un’azione nazionale di raccordo su cui la politica regionale deve potersi poggiare. Ciò è ancora più evidente nel caso della *sicurezza*. Nelle quattro regioni del Mezzogiorno dove la criminalità organizzata ha un ruolo diffuso e profondo e inquina, anche quando non attivamente presente, parte rilevante dell’azione pubblica, una più forte azione di politica nazionale per la sicurezza è condizione di buon governo. Di nuovo: la politica regionale non può sostituire questa azione; può solo affiancarla, accompagnandone l’azione con la diffusione capillare della cultura della legalità in tutti i settori dell’intervento e prevedendo operazioni mirate, aggiuntive, con esplicita finalizzazione territoriale.
- Anche il *completamento delle reti e dei nodi logistici*, in coerenza con la vocazione ambientale e turistica del Mezzogiorno (più ferrovie, più mare, più trasporto aereo) e con l’opportunità di un suo collegamento con alcune grandi direttrici Mediterranee e Balcaniche, è condizione necessaria del balzo dell’area. Si tratta di una condizione che può essere soddisfatta solo se si affermerà una pianificazione nazionale, concertata fra Centro e Regioni, che stabilisca priorità, tempi credibili, sistemi di monitoraggio, esplicitazione delle connettività territoriali degli interventi. Se queste condizioni saranno soddisfatte, la politica regionale potrà opportunamente aggiungere i propri finanziamenti alle azioni della politica nazionale.

34. Ma l’impianto sin qui richiamato non è ancora completo. È necessario ampliarlo e integrarlo *in tutte le aree del paese* con il *terzo asse d’intervento* che riguarda le tre dimensioni territoriali dell’azione pubblica: città, sistemi produttivi, aree rurali.

L'insieme degli interventi che la politica regionale può realizzare lungo le quattro priorità del primo asse di intervento e, specie nel Mezzogiorno, a sostegno delle politiche ordinarie del secondo asse di intervento, debbono trovare attivazione e integrazione attraverso una *forte programmazione e progettazione territoriale*: città, sistemi produttivi, aree rurali sono i punti focali, in parte sovrapposti, ma dotati di una propria identità, talora forte, talora assai più debole, dove tale azione territoriale ha luogo: il documento individua per ognuno di essi gli elementi di continuità e discontinuità su cui lavorare.

In generale, la vocazione e l'attuazione territoriale della politica regionale, comunitaria e nazionale, devono essere rilanciate:

- assicurando una forte integrazione fra scale diverse di programmazione, locale, di area vasta, nazionale e internazionale;
- aprendo il livello locale all'apporto di competenze esterne forti: università, banche, gestori di *multi-utilities*, mediatori di flussi internazionali di turismo;
- assicurando una maggiore e più efficace mobilitazione del partenariato e delle avanguardie locali attorno a obiettivi monitorabili.

Specie nel Mezzogiorno, le città, assumono, in modi che dipendono dalla loro dimensione, un ruolo centrale nell'attuazione di questi indirizzi. In particolare, il Documento indica come prioritari progetti che sostengano il posizionamento delle città nell'offerta di servizi di eccellenza, che assicurino una "valorizzazione sociale" dello spazio urbano attraverso appropriati servizi per tutte le fasce della popolazione, che permettano collegamenti delle città, alle reti infrastrutturali nazionali e regionali, adeguati alle funzioni svolte.

36. In questo quadro, la *Cooperazione territoriale* prevista dalla politica regionale comunitaria assume un ruolo di notevole rilievo. Essa deve diventare un fattore di propulsione della progettazione territoriale locale, dare respiro e valorizzare le esperienze maturate nella cooperazione transfrontaliera, e offrire una palestra concreta per le sfide della globalizzazione e della competitività, legando le scelte di questo livello a strategie di apertura dell'Italia e del Mezzogiorno, soprattutto nel Mediterraneo e nei Balcani. La dimensione e la qualità dei partenariati internazionali rappresenta un elemento cruciale per affrontare tali sfide, sia rispetto alle aree di pre-adesione e di vicinato, sia rispetto ai grandi mercati emergenti. Il Documento offre spunti in questa direzione, indicandone i requisiti: realizzare progetti di scala più elevata, diretti alla effettiva produzione di servizi per cittadini e imprese; coinvolgere queste ultime, più del passato; stabilire anche in questo campo obiettivi e forti percorsi di valutazione; rafforzare l'apporto di alti centri di competenza nazionale e internazionale.

INDICE

PREMESSA.....	5
I LE DIFFICOLTÀ DI COMPETITIVITÀ, SVILUPPO E COESIONE DELL'ITALIA	11
I.1 Inquadramento generale.....	11
I.2 La situazione socio-economica	12
I.2.1 <i>Alcuni dati</i>	<i>12</i>
<i>Riquadro: Il miglioramento dell'informazione economica territoriale dal 1998 a oggi</i>	<i>13</i>
I.2.2 <i>Le cause della stagnazione della produttività.....</i>	<i>16</i>
I.3 Gli elementi di scenario e le tendenze in atto	23
I.3.1 <i>Il contesto economico internazionale</i>	<i>23</i>
I.3.2 <i>Il contesto scientifico-tecnologico</i>	<i>23</i>
I.3.3 <i>La dinamica demografica.....</i>	<i>24</i>
I.3.4 <i>Il contesto istituzionale.....</i>	<i>25</i>
II PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA 2000-2006: OBIETTIVI, RISULTATI, LEZIONI	27
II.1 La situazione a fine anni Novanta.....	27
II.2 Obiettivi e strumenti per il 2000-2006.....	28
II.3 Risultati generali 2000-2006.....	31
<i>Riquadro: problematiche nel controllo del circuito finanziario</i>	<i>32</i>
II.4 Alcuni risultati per le Amministrazioni centrali	43
II.5 Lezioni per il 2007-2013.....	47
III PROGRAMMI E PROGETTI 2000-2006: OBIETTIVI, RISULTATI, LEZIONI	50
III.1 La strategia generale 2000-2006	50
III.2 Risultati e lezioni generali per il Mezzogiorno.....	51
III.3 L'analisi per aree tematiche e dimensioni territoriali	54
Parte A - Le aree tematiche.....	55
1 Mercati e istituzioni pubbliche.....	55
1.1 <i>Amministrazioni pubbliche: capacity building, e-government, valutazione, legalità</i>	<i>55</i>
1.2 <i>Mercato dei servizi: regolazione e concorrenza</i>	<i>60</i>
1.3 <i>Mercato dei capitali: banche e aiuti di stato.....</i>	<i>61</i>
1.4 <i>Mercato del lavoro: incontro domanda-offerta, servizi per l'impiego, agenzie del lavoro.....</i>	<i>65</i>
2 Istruzione e formazione del capitale umano	67
2.1 <i>Istruzione</i>	<i>67</i>
2.2 <i>Formazione, politiche attive del lavoro, occupabilità ed adattabilità</i>	<i>69</i>

3	Ricerca e innovazione.....	72
3.1	<i>Ricerca e Innovazione tecnologica.....</i>	72
3.2	<i>Società dell'informazione e accesso alle reti</i>	76
4	Reti e collegamenti per l'accessibilità.....	79
4.1	<i>Mobilità, trasporti e logistica.....</i>	79
5	Ambiente e risorse naturali e culturali.....	82
5.1	<i>Ambiente e risorse naturali</i>	82
5.2	<i>Risorse culturali</i>	89
6	Servizi per l'inclusione sociale e la sicurezza e per la salute	91
6.1	<i>Politiche per l'inclusione sociale</i>	91
6.2	<i>Servizi per la sicurezza.....</i>	94
6.3	<i>Servizi per la salute</i>	96
Parte B - Le dimensioni territoriali: interventi e lezioni generali		98
7	Città	100
8	Sistemi produttivi	103
8.1	<i>Sistemi industriali.....</i>	103
8.2	<i>Sistemi turistici.....</i>	106
8.3	<i>Sistemi agro-alimentari.....</i>	108
9	Sistemi rurali	109
IV OBIETTIVI DI COESIONE E COMPETITIVITÀ PER IL 2013 E PRIORITÀ DI INTERVENTO.....		111
IV.1	La strategia 2007-2013: ipotesi generali.....	111
IV.2	Fissare obiettivi vincolanti di servizio per alcuni servizi essenziali	116
IV.3	Indirizzi per aree tematiche e dimensioni territoriali	118
Parte A: Le aree tematiche		118
1	Mercati e istituzioni pubbliche	118
1.1	<i>Amministrazioni Pubbliche: Capacity Building, e-Government, Valutazione, Legalità.....</i>	118
1.2	<i>Mercato dei servizi: regolazione e concorrenza</i>	121
1.3	<i>Mercato dei capitali: banche e aiuti di stato.....</i>	121
1.4	<i>Mercato del lavoro</i>	124
2	Istruzione e formazione del capitale umano	125
2.1	<i>Istruzione</i>	125
2.2	<i>Politiche attive del lavoro, formazione, occupabilità e adattabilità.....</i>	128
3	Ricerca e Innovazione	132
3.1	<i>Ricerca e Innovazione tecnologica.....</i>	132
3.2	<i>Società dell'Informazione e accesso alle reti.....</i>	135
4	Reti e collegamenti per l'accessibilità.....	137
4.1	<i>Mobilità, trasporti, logistica.....</i>	137
5	Ambiente e risorse naturali e culturali.....	141
5.1	<i>Ambiente e risorse naturali</i>	141
5.2	<i>Risorse culturali</i>	150

6	Servizi sociali, per la salute e per la sicurezza	151
6.1	<i>Politiche per l'inclusione sociale</i>	151
6.2	<i>Sicurezza</i>	153
6.3	<i>Salute</i>	154
Parte B Le dimensioni territoriali		155
	<i>Riquadro: la Cooperazione territoriale</i>	157
7	Città	159
8	Sistemi produttivi	161
8.1	<i>Sistemi Industriali</i>	161
8.2	<i>Sistemi turistici</i>	162
8.3	<i>Sistemi agroalimentari</i>	163
9	Sistemi rurali	164
	<i>Riquadro: possibili Linee di Integrazione con la politica di Sviluppo Rurale</i>	165
V SPUNTI PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI E LA GOVERNANCE DEL PROCESSO		167
V.1	Introduzione al capitolo	167
V.2	La programmazione unitaria della politica di coesione regionale nazionale e comunitaria: fasi, strumenti di programmazione, strumenti di attuazione.....	167
	<i>Riquadro: l'esperienza degli Accordi di programma quadro</i>	174
V.3	Elementi per il miglioramento della valutazione, del sistema di sorveglianza e monitoraggio, della premialità, delle azioni di supporto tecnico.....	174
V.4	Migliorare la progettazione	177
V.5	Migliorare la partecipazione.....	178
ALLEGATI		
	Allegato1 al Capitolo II: definizione degli aggregati e dei settori dei Conti Pubblici Territoriali ..	185
	Allegato 2: Tavola di raccordo delle aree tematiche del DSPN con il Programma nazionale italiano per Lisbona e gli Orientamenti strategici per la coesione (OSC)	189

PREMESSA

1. Motivazioni e finalità del documento

In attuazione delle indicazioni contenute nella proposta di Regolamento generale sulla riforma delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2007-2013 e delle Linee guida strategiche della Commissione Europea per la Politica di coesione 2007-2013 in supporto della crescita e dell'occupazione (luglio 2005), le Amministrazioni centrali e regionali hanno avviato il processo di preparazione del Quadro Strategico Nazionale. I principi e gli indirizzi per la strategia, e le modalità del processo di preparazione del Quadro sono contenuti nel documento "Linee guida" approvato dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e Enti locali il 3 febbraio 2005.

Le Linee guida hanno stabilito che il Quadro programmerà in modo unitario "l'intera politica regionale", ossia sia le risorse 2007-2013 della coesione comunitaria, sia le risorse nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate al quale andrà data certezza per l'equivalente settennio. Le Linee guida articolano quindi, il processo di redazione del QSN in tre fasi :

fase 1. Predisposizione di documenti strategici preliminari da parte di Regioni (Documenti strategici regionali), Amministrazioni centrali (Documento strategico preliminare nazionale) e sul Mezzogiorno

fase 2. Confronto strategico Amministrazioni centrali e Regioni assieme a Enti locali e parti economiche e sociali

fase 3. Stesura del Quadro Strategico Nazionale

La successiva Delibera Cipe n. 77/2005 ha ulteriormente specificato che la fase n. 3 si articola in due parti: nella prima, che dovrebbe concludersi a inizio primavera 2006, sarà redatto un "primo schema" di Quadro; nella seconda parte, che, nel presupposto che siano conclusi i negoziati sulle prospettive finanziarie 2007-2013 dell'Unione, dovrà concludersi entro l'estate 2006, il Quadro andrà ulteriormente elaborato e andrà approvato dal Cipe, sentita la Conferenza Unificata prima dell'invio formale alla Commissione Europea.

La delibera ha anche provveduto ad affidare la predisposizione del Documento strategico preliminare nazionale a un "Comitato di Amministrazioni centrali per la politica di coesione 2007-2013", composto da dodici Amministrazioni¹, coordinato dal Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) e con funzioni di "amministrazioni capofila" dello stesso Ministero e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (con riferimento ai due Fondi, europeo di sviluppo regionale e sociale europeo).

Il documento qui presentato è il Documento strategico preliminare nazionale (d'ora in poi, Documento) quale frutto della fase 1 del processo. Il Documento rappresenta il primo passo compiuto dalle Amministrazioni centrali per la costruzione della "Strategia per la politica di coesione 2007-2013" dell'Italia. Nel Documento, le Amministrazioni centrali, in concertazione con le parti economiche e sociali e con gli Enti locali, forniscono indicazioni in merito alle continuità, discontinuità e priorità della politica regionale, comunitaria e nazionale, e suggeriscono linee di intervento per periodo 2007-2013. In stretta connessione con gli obiettivi delle strategie di Lisbona e Goteborg, il Documento configura ipotesi preliminari in merito agli obiettivi di competitività e inclusione sociale con cui si intende interpretare e attuare il riequilibrio economico e sociale del paese, anche in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione; e formula ipotesi sugli strumenti e metodi con cui conseguire tali obiettivi. Il Documento è stato redatto in coerenza con il Piano di innovazione, crescita e occupazione approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 ottobre 2005 e presentato alla Commissione europea il 17 ottobre 2005 e con le altre politiche nazionali, incluse quelle per l'occupazione, e comunitarie, che attuano gli obiettivi di Lisbona e Goteborg.

¹ Il Comitato è composto da rappresentanti delle seguenti Amministrazioni centrali: Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero degli affari esteri; Presidenza del Consiglio dei Ministri (attraverso i vari Ministri e Dipartimenti interessati); Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca; Ministero per le attività produttive; Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio; Ministero per le infrastrutture e i trasporti; Ministero dell'interno; Ministero per le politiche agricole e forestali; Ministero per i beni e le attività culturali; Ministero della salute. Ai lavori del Comitato ha inoltre partecipato l'ISTAT, per gli aspetti connessi ai dati statistici ufficiali, comunitari, nazionali, regionali, locali.

Il Documento raccoglie le ipotesi programmatiche di partenza delle Amministrazioni centrali da presentare al tavolo di confronto strategico con le Regioni. Esso riguarda sia gli obiettivi di competitività e Cooperazione territoriale, dove si mirerà a ottenere una convergenza su un numero contenuto di obiettivi strategici misurabili e sulle dimensioni interregionali di intervento, sia l'obiettivo della convergenza, dove si mirerà a definire un quadro strategico per l'intera area del Mezzogiorno.

La visione strategica delle Regioni nel confronto con le Amministrazioni centrali sarà rappresentata tramite due tipologie di documenti: i Documenti strategici regionali, redatti da ciascuna Regione, e il Documento strategico per il Mezzogiorno, predisposto dalle Regioni del Mezzogiorno e dal DPS, che contiene l'individuazione dei principali temi regionali e sovra-regionali, delle esigenze e dei vantaggi comparati che accomunano le Regioni del Mezzogiorno.

Gli esiti del confronto fra Amministrazioni centrali e Regioni che avrà luogo nella fase 2, condurranno, nella fase 3, alla stesura progressiva del Quadro Strategico Nazionale.

È opportuno rimarcare che durante la prima fase sia le Amministrazioni centrali, sia le Regioni si sono potute avvalere di un luogo comune di confronto tecnico rappresentato da Seminari tematici” co-organizzati dai due livelli di governo. I seminari erano previsti dalle Linee guida allo scopo di favorire il confronto e la condivisione di informazione e conoscenze fra i diversi livelli di governo su temi centrali per la coesione e competitività delle diverse aree territoriali del paese. All'atto della chiusura del presente documento, novembre 2005, hanno avuto luogo i seguenti Seminari:

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

Gli atti dei Seminari e, in generale, la documentazione predisposta nel corso della costruzione del Quadro sono messi a disposizione nel sito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (http://www.dps.tesoro.it/quadro_strategico_nazionale_doc.asp).

2. Il processo di preparazione e redazione del Documento strategico preliminare nazionale

Il processo è stato avviato nel giugno-luglio 2005 con la predisposizione di note di riflessione da parte delle Amministrazioni centrali in merito al ritardo di competitività, sviluppo e coesione delle regioni italiane (poi confluite nel Capitolo I del Documento) e con la riunione del “Comitato delle Amministrazioni centrali”, formalmente insediato dalla delibera Cipe di luglio. È proseguito a settembre con la predisposizione dell'indice del Documento e con l'invio dei contributi delle Amministrazioni centrali².

² Hanno predisposto un contributo le seguenti Amministrazioni centrali: **Ministero Economia e Finanze**, Dipartimento Politiche di sviluppo e coesione; **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione; **Ministero degli Affari Esteri**, Direzione per l'Integrazione Europea e Direzione per gli Italiani all'estero e le Politiche migratorie; **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, Dipartimento Funzione pubblica, Dipartimento innovazione tecnologica e Dipartimento per le pari opportunità; **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, Dipartimento per l'istruzione, Direzione per gli Affari internazionali dell'istruzione scolastica e Servizio per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca; **Ministero per le attività produttive**, Direzione Coordinamento incentivi alle imprese; **Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**, Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo; Direzione per la qualità della vita, Direzione per la difesa del suolo, Direzione per la salvaguardia dell'ambiente, Direzione per la protezione della natura; **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale e i servizi generali; **Ministero dell'interno**, Dipartimento Pubblica sicurezza; **Ministero per le politiche agricole e forestali**, Direzione per le politiche strutturali e lo sviluppo locale; **Ministero per i beni e le attività culturali**, Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione; **Ministero della Salute**, Direzione della programmazione sanitaria, dei livelli essenziali di assistenza e dei principi etici di sistema.

Contestualmente, è stata richiesto al partenariato economico-sociale la predisposizione di un contributo sintetico³.

L'articolazione in cinque capitoli è funzionale ai profili strategici contenuti nelle Linee guida per il QSN; in particolare, dopo il Capitolo I di cui si è detto, gli altri capitoli affrontano i seguenti temi:

Capitolo II: dimensione finanziaria della politica regionale 2000-2006, con la quantificazione delle risorse ordinarie e aggiuntive nel periodo, degli obiettivi, strumenti e risultati raggiunti;

Capitolo III: principali lezioni dell'esperienza 2000-2006, tratte dall'analisi di contesto e dalla valutazione distinta della politica regionale, comunitaria e nazionale, e delle politiche nazionali;

Capitolo IV: obiettivi strategici per il 2007-2013, priorità di intervento, discontinuità e continuità;

Capitolo V: ipotesi relative alla governance della programmazione.

I Capitoli III e IV sono strutturati in maniera simmetrica per aree tematiche e dimensioni territoriali (cfr. Introduzione al Capitolo III e Allegato), secondo un'articolazione che non risponde a una logica di competenze istituzionali, ma piuttosto di ambiti prioritari definiti in coerenza con gli "Orientamenti comunitari" e con il Piano di Innovazione, Crescita e Occupazione.

Dal punto di vista della consequenzialità degli argomenti, è stato considerato centrale il Capitolo III in quanto contenente la valutazione e le lezioni dell'esperienza 2000-2006 e la definizione del ruolo delle politiche nazionali rispetto alla politica regionale. Gli obiettivi e gli indirizzi per le priorità di intervento per il 2007-2013 sono presentate nel Capitolo IV e sono stati definiti in coerenza con le lezioni elaborate al Capitolo III. Si è mantenuta inoltre, la massima attenzione alla coerenza fra la diagnosi generale contenuta nel Capitolo I, le specifiche valutazioni tematiche del Capitolo III, le proposte tematiche del Capitolo IV e gli spunti per l'attuazione delle politiche regionali e la governance del processo del Capitolo V.

Il Documento attribuisce un'attenzione centrale all'integrazione finanziaria e programmatica della politica regionale comunitaria e nazionale, definita pertanto politica regionale unificata, o semplicemente politica regionale. Altrettanto decisiva è l'integrazione della politica regionale con la politica di sviluppo nazionale. In particolare, massimo impegno è stato posto nel definire e quantificare l'ambito di intervento delle politiche nazionali, considerate quale "cornice" e condizione imprescindibile per l'efficacia delle politiche regionali, sia sotto il profilo dell'addizionalità finanziaria di quest'ultime, sia sotto il profilo della coerenza dei contenuti e della realizzazione del contesto necessario a rimuovere le cause di scarsa competitività e disagio sociale, anche tramite l'attuazione di riforme settoriali e strumenti normativi e di regolamentazione.

Sulla base dell'indice del Documento e dei contributi delle Amministrazioni centrali, il Dipartimento per le politiche di coesione e sviluppo, nella sua funzione di coordinamento e redazione, ha curato la predisposizione del testo del Documento attraverso incontri collegiali e bilaterali⁴.

Il lavoro del Comitato si è avvalso anche di un confronto continuo con gli Enti locali e con il partenariato economico-sociale. Oltre alla loro partecipazione ai Seminari tematici, le parti istituzionali ed economico-sociali hanno partecipato alla fase di redazione del Documento. Si è proceduto per approssimazione successiva unificando, a cura dei Ministeri dell'economia e finanze e del lavoro e delle politiche sociali, le due compagini partenariali che, nel 2000-2006, hanno partecipato alla programmazione e all'attuazione dei Quadri comunitari sostegno per gli obiettivi 1 e 3. Sono stati organizzati, a cura dei due Ministeri, quattro incontri per discutere i contenuti dei diversi capitoli e per raccogliere le proposte di emendamento del testo;

³ Hanno inviato un contributo scritto le seguenti organizzazioni del partenariato economico e sociale e istituzionale: Abi, Anci, Cgai, Cgil, Cia, Cisl, Coldiretti, Confagricoltura, Confartigianato, Confcommercio, Confindustria, Confsal, Ugl, Uil.

⁴ Il processo di scrittura è avvenuto per approssimazioni successive. Le bozze relative ai diversi capitoli sono state fatte circolare più volte fra le Amministrazioni centrali per raccogliere le osservazioni e proposte di emendamento ed essere quindi re-inviata nella versione emendata.

ciascuno incontro è stato preceduto dall'invio della relativa documentazione e seguiti dalla predisposizione di un verbale contenente la sintesi delle conclusioni del confronto⁵.

Il Documento nella versione finale qui prodotta incorpora molte osservazioni e contributi del partenariato economico, sociale e istituzionale che ha espresso in tal senso una condivisione di massima dell'impianto e del metodo del confronto adottato per la redazione del documento.

⁵ Si sono tenuti i seguenti incontri: 4 novembre – Capitolo III, Paragrafo del capitolo IV dedicato ai servizi minimi e Paragrafo del Capitolo V dedicato alle modalità di coinvolgimento del partenariato; 10 novembre – Capitolo III, Capitolo I; 21 novembre – capitolo IV e capitolo V; 24 novembre – discussione finale sui capitoli I, II, III, IV e V.

**APPENDICE 1 – ELENCO DEI COMPONENTI DEL COMITATO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI
(DELIBERA DEL CIPE N° 77/2005)**

Ministero dell'Economia e delle Finanze	Dipartimento Politiche di sviluppo e coesione
	Ragioneria Generale dello Stato
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione
Ministero degli Affari Esteri	Direzione Generale per l'Integrazione Europea
Presidenza del Consiglio dei Ministri	Dipartimento della Funzione Pubblica
	Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie
	Dipartimento per le Pari Opportunità
	Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie
	Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione
	Direzione Generale Formazione del personale nell'amministrazione pubblica
	Dipartimento Protezione civile
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	Direzione Generale per gli Affari Internazionali dell'Istruzione Scolastica
	Direzione Generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca
Ministero per le Attività Produttive	Direzione Generale per Coordinamento Incentivi alle Imprese
	Direzione Generale per l'energia e le fonti minerarie
	Direzione Generale per il turismo
Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio	Direzione Generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo
	Direzione Generale per la Qualità della vita
	Direzione Generale per la difesa del suolo
	Direzione Generale per la Salvaguardia dell'Ambiente
	Direzione Generale per la Protezione della Natura
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale e i servizi generali
	Direzione Generale per la programmazione europea
Ministero dell'Interno	Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Autorità di gestione del Programma operativo nazionale
Ministero per le Politiche Agricole e Forestali	Direzione generale dello Sviluppo Rurale
	Commissario ad acta ex Agensud
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione
Ministero della Salute	Direzione Generale della Programmazione Sanitaria, dei livelli essenziali di assistenza e dei principi etici di sistema

APPENDICE 2 – ELENCO DELLE PARTI ISTITUZIONALI E ECONOMICO-SOCIALI PER LA PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE 2007-2013

PARTENARIATO ISTITUZIONALE

- ANCI
- UNCEM
- UPI
- CRUI
- UNIONCAMERE

PARTENARIATO ECONOMICO-SOCIALE

- ABI
- ACRI
- ANIA
- CGIL, CISL, UIL
- ASSOCIAZIONE GENERALE COOPERATIVE ITALIANE
- C.I.S.A.L.
- CASARTIGIANI
- CLAAI LIBERE ASSOCIAZIONI ARTIGIANE ITALIANE
- CGAI
- CIDA
- COLDIRETTI
- CONFAGRICOLTURA
- CONFAIL
- CONFAPI
- CONFARTIGIANATO
- CONFCOMMERCIO
- CONFCOOPERATIVE
- CONFEDERAZIONE NAZIONALE ARTIGIANATO (C.N.A.)
- CONFEDIR
- CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI (C.I.A.)
- CONFESERCENTI
- CONFETRA
- CONFINDUSTRIA
- CONFINTERIM
- CONFSAL
- CONFSERVIZI
- CUQ
- LEGAMBIENTE
- FEDERSOLIDARIETÀ
- LEGA DELLE COOPERATIVE
- UGL
- UNCI
- UNIONQUADRI

I LE DIFFICOLTÀ DI COMPETITIVITÀ, SVILUPPO E COESIONE DELL'ITALIA

I.1 *Inquadramento generale*

In un quadro di preoccupazione per il ritardo di crescita e di competitività del paese, Governo, Regioni ed Enti locali, d'intesa con le parti economiche e sociali, concordano¹ sulla necessità e centralità della programmazione comunitaria 2007-2013 e del complesso della "politica regionale"² e sul suo stretto legame con le strategie di Lisbona e Goteborg³.

Per "politica regionale" si intende qui e nell'intero documento la politica che, aggiungendosi a quella ordinaria condotta dal Governo Centrale e dalle Regioni, e attuando il Trattato dell'Unione Europea (articoli 158 e 159 del Titolo XVII "Coesione economica e sociale" della versione consolidata) e la Carta Costituzionale (articolo 119 J), è rivolta alla coesione, allo sviluppo, al riequilibrio economico-sociale di specifici territori. Per "politica ordinaria", talora politica nazionale, si intende di converso la politica che utilizza le risorse ordinarie, sia essa attuata dalle autorità centrali o regionali. Il legame della politica regionale unificata, comunitaria e nazionale, con le strategie di Lisbona e Goteborg rimarca gli obiettivi di competitività, occupazione e inclusione sociale con cui si intende interpretare e conseguire il riequilibrio economico e sociale.

Nelle Linee guida per la programmazione 2007-2013, si è condiviso di muovere da una diagnosi delle cause della persistente difficoltà di crescita e di competitività del Paese⁴ e da una analisi dei risultati e dei limiti della nuova politica regionale adottata per il periodo 2000-2006. In particolare, è necessario comprendere perché sia in atto nel Centro-Nord una così significativa perdita di competitività; perché il Mezzogiorno, nonostante una crescita superiore al Centro-Nord e senza precedenti in termini differenziali, abbia raggiunto solo in parte gli obiettivi fissati dalla nuova programmazione.

La diagnosi della situazione economica delle macroaree italiane, di seguito riportata, combina l'analisi del *gap* di sviluppo e di competitività con la ricerca delle principali cause che lo determinano, sullo sfondo dei fattori esogeni, istituzionali e sociali che ne aggravano le cause o i sintomi e che muovono le tendenze dei prossimi anni.

¹ Cfr. "Linee guida per la predisposizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013" approvate il 3 febbraio 2005 dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e Enti locali e precedentemente discussa con il partenariato economico-sociale.

² Per tale valutazione si vedano, i Documenti di programmazione economica e finanziaria e gli altri atti di programmazione di Governo delle Regioni e il documento "Progetto Mezzogiorno" elaborato nel novembre 2004 da 16 parti economiche e sociali.

³ Si veda Consiglio Europeo del 16-17 giugno 2005 – conclusioni – allegato 2 Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione e Piano di Innovazione Crescita e Occupazione approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 ottobre 2005 e presentato alla Commissione europea il 17 ottobre 2005.

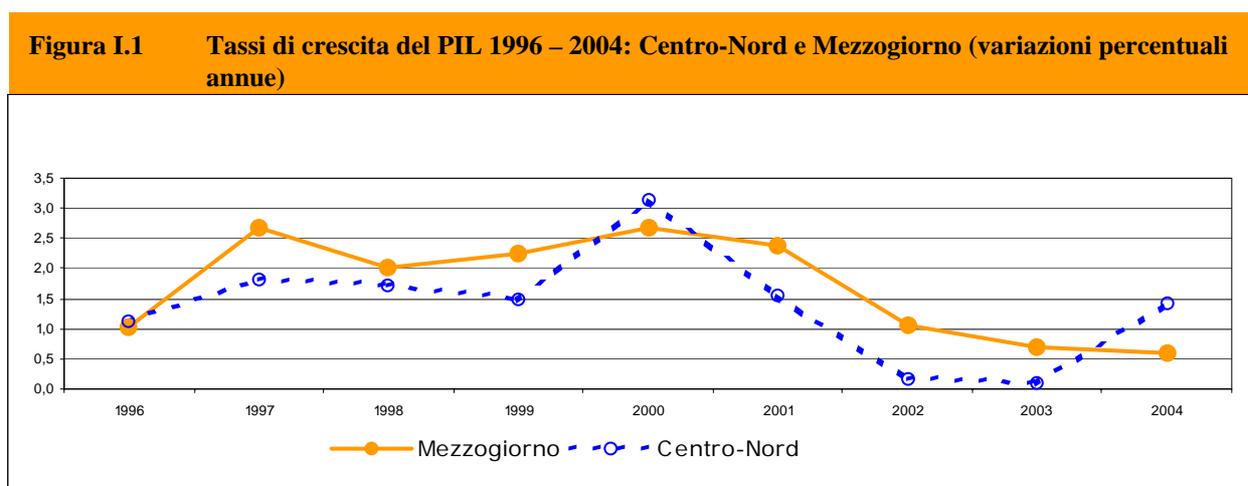
⁴ Cfr., fra gli altri, in particolare: Visco I. (2003), "La progressiva (e resistibile) perdita di competitività dell'economia italiana", in Associazione Borsisti Marco Fanno; Ciocca P. (2003), *L'economia italiana: un problema di crescita*, Intervento alla 44a Riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti, pubblicato su Bollettino Economico n. 41, novembre; *Rapporto annuale 2004 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle Aree Sottoutilizzate*; Nardozi G. (2004); Deaglio M. (2004), *Postglobal*, Bari, Laterza; Banca d'Italia (2005), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Roma, 31 maggio; Faini R., Sapir A. (2005), *Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana*, in corso di pubblicazione; Istat (2005), *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*, Bari, Laterza; *L'Italia: un paese in declino*, MCC-Capitalia; Barca F. (2005), "Spunti in tema di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie" luglio.

1.2 La situazione socio-economica

1.2.1 Alcuni dati

Negli ultimi anni l'Italia si trova ad affrontare una fase di seria difficoltà che si evidenzia in alcuni dati che risultano differenziati per le due grandi aree del Paese. L'analisi di questi e altri profili territoriali è resa oggi possibile e tempestiva da forti progressi ottenuti grazie alla politica regionale 2000-2006 dalla qualità e disponibilità delle statistiche ufficiali (cfr. Riquadro). In particolare questi dati mostrano che:

- in un contesto di rallentamento che riguarda l'Europa nel suo complesso (ma non l'economia mondiale), la crescita dell'Italia è da diversi anni inferiore anche a quella degli altri paesi europei; in particolare, a partire dal 2000, il PIL è aumentato meno dello 0,9 per cento medio annuo, contro l'1,3 per cento nei dodici paesi dell'Euro. Nello stesso periodo, nel Mezzogiorno la crescita è stata superiore a quella del Centro-Nord di circa 4 decimi l'anno (Fig. I.1 e Tav. I.1);
- decisamente negativa è la dinamica della produzione industriale: nel periodo 2000-2004 essa è scesa in Italia del 3,8 per cento, una caduta spiegata dalla flessione produttiva di due comparti decisivi per la nostra economia, macchine e auto. La crisi del settore industriale si manifesta anche con elevati tassi di mortalità delle imprese che interessano settori importanti della manifattura nazionale, segnatamente nelle filiere tessile-abbigliamento, conciario-calzature e legno; in lieve controtendenza il comparto dell'industria alimentare⁵. Segnali di ripresa si osservano nel 2005;
- la minore crescita è accompagnata da un *deficit di competitività* evidenziato dalla forte riduzione della quota di mercato mondiale delle esportazioni italiane in quantità, che si è fortemente contratta in dieci anni, passando dal 4,6 per cento nel 1995 al 3,1 per cento nel 2004, ma a cui corrisponde una tenuta della quota a prezzi correnti. Insoddisfacente è anche l'andamento degli Investimenti diretti esteri: il posizionamento del nostro Paese è calato a partire dal 1990, sia con riferimento allo stock di investimenti in entrata (2,1 per cento dei valori mondiali, con un ritmo di crescita annua inferiore al tasso medio dei Paesi sviluppati sino al 2003), sia per quello in uscita (2,9 per cento), anch'esso con un ritmo di crescita mediamente inferiore al tasso mondiale.



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

⁵ Il valore aggiunto ai prezzi di base dell'industria alimentare ha registrato un tasso medio di crescita pari a circa lo 0,97 per cento nel periodo 1996-2003, contro lo 0,36 per cento del totale dell'industria manifatturiera (dati Istat).

Riquadro: Il miglioramento dell'informazione economica territoriale dal 1998 a oggi

La programmazione delle politiche di sviluppo territoriale dispone oggi di una base informativa statistica, che nel corso degli ultimi anni ha acquisito una maggiore completezza, affidabilità e tempestività. Tale risultato è stato reso possibile, anche grazie all'attuazione del progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008", realizzato attraverso una convenzione stipulata fra il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione e l'ISTAT.

Il confronto fra la disponibilità dei dati nella fase di preparazione del QCS 2000-2006 e la nuova stagione di programmazione 2007-2013 offre un quadro dei miglioramenti conseguiti.

Nel 1999, nella fase di costruzione del Programma di sviluppo del Mezzogiorno, l'informazione statistica primaria, rappresentata dai conti economici regionali era incompleta e in notevole ritardo rispetto a quella nazionale: 36 mesi di ritardo. I dati e le stime pubblicati erano, inoltre, qualitativamente disallineati rispetto a quelli prodotti a livello nazionale.

La situazione era aggravata dal cambiamento intervenuto nel sistema di contabilità (Sec 95). Ma anche a fine 2000, quando si recupera questa situazione eccezionale, l'informazione coerente con il dato nazionale mostra un ritardo di 24 mesi, come del resto previsto dai regolamenti Eurostat.

Il miglioramento della produzione dei conti economici regionali a seguito dell'attuazione del progetto DPS-ISTAT ha determinato: la disponibilità di una stima anticipata per ripartizione relativa alla dinamica del PIL, valore aggiunto e occupazione (tre branche), a distanza di 5 mesi (tre mesi dalla pubblicazione dei dati nazionali); la diffusione dei principali aggregati economici per regione per PIL, valore aggiunto, occupazione e redditi a sei branche a distanza di 12 mesi; l'ampliamento del campo di informazione disponibile, che scende a livello di Sistemi Locali del Lavoro (SLL) (a distanza di 27 mesi) (cfr. Tav. A.1).

Per il biennio 2006-2007 è previsto che i conti economici territoriali si allineeranno, alla revisione straordinaria dei conti nazionali, effettuata anche a seguito dei nuovi censimenti del 2001 e revisioni metodologiche, principalmente dovute a nuovi regolamenti europei, fra le quali il nuovo sistema di deflazione delle variabili monetarie. In corrispondenza, dunque, dell'introduzione di importanti novità nella struttura dei conti economici nazionali nel 2006, a differenza di quanto avvenuto sette anni prima, si potrà disporre, dopo soli tre mesi, del PIL a livello ripartizionale e, dopo nove mesi, dei più importanti aggregati economici a livello regionale.

Tavola A.1 Contabilità economica territoriale: tempi di rilascio rispetto all'anno di riferimento (mesi)

Elaborazione	Con progetto Informazione statistica e PSN (1)	Senza progetto Informazione e statistica solo con PSN (1)	Richieste Eurostat
1) Stima della dinamica PIL, V.A. occupazione (3 branche) per ripartizione	5	n.d.	non richieste
2) Aggregati economici fondamentali per 20 regioni (2)	12	n.d.	non richieste
3) Dati completi per 20 regioni (3)	21	21	24
4) Dati provinciali (4)	23	23	24
5) SLL (5)	27	n.d.	non richieste

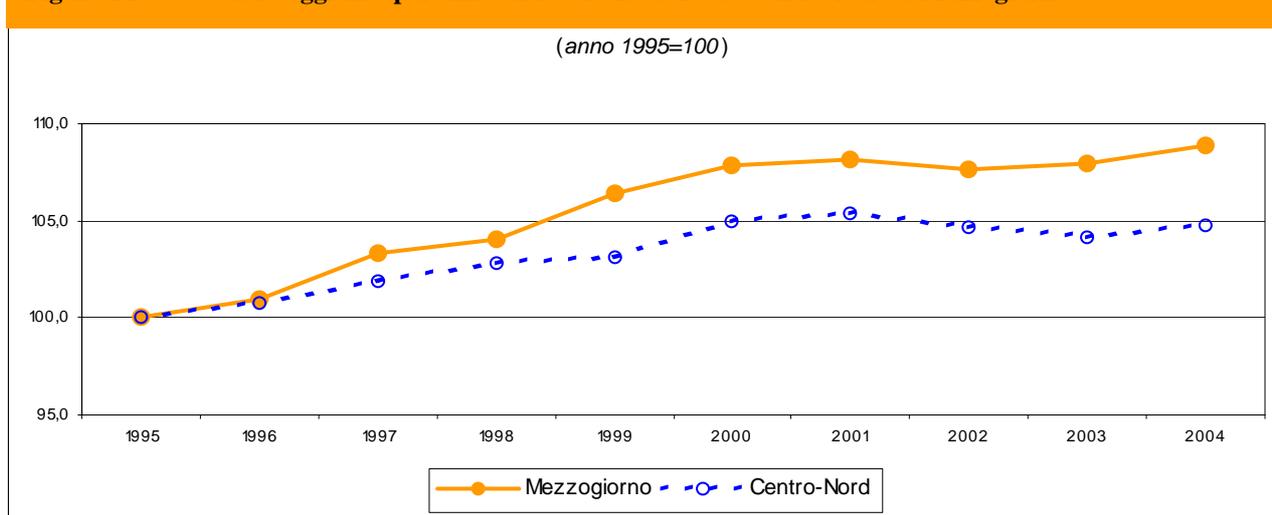
Fonte: DPS

- (1) Programma statistico nazionale
- (2) Occupati interni, unità di lavoro, valore aggiunto (6 branche), PIL, redditi da lavoro, consumi delle famiglie (tre tipologie)
- (3) Valore aggiunto occupazione 25 branche, PIL, conto risorse impieghi completo, distribuzione del reddito e consumi (cfr. ISTAT Statistiche in breve)
- (4) Valore aggiunto e occupazione per 6 branche
- (5) Valore aggiunto e occupazione per 3 branche

Queste tendenze negative dello sviluppo e del commercio con l'estero appaiono legate a una dinamica modesta della produttività e degli investimenti.

La produttività, misurata in termini di valore aggiunto per unità di lavoro, è cresciuta nell'intero ultimo decennio in misura assai limitata, 0,6 per cento l'anno; la dinamica è stata decisamente superiore nel Mezzogiorno (1 per cento contro 0,5 per cento del Centro-Nord) (Figura I.2). Gli investimenti fissi lordi sono cresciuti nello stesso periodo mediamente del 2,8 per cento l'anno, ma l'incremento è stato interamente concentrato nella seconda parte degli anni Novanta.

Figura I.2 Valore aggiunto per unità di lavoro 1995-2004: Centro-Nord e Mezzogiorno



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

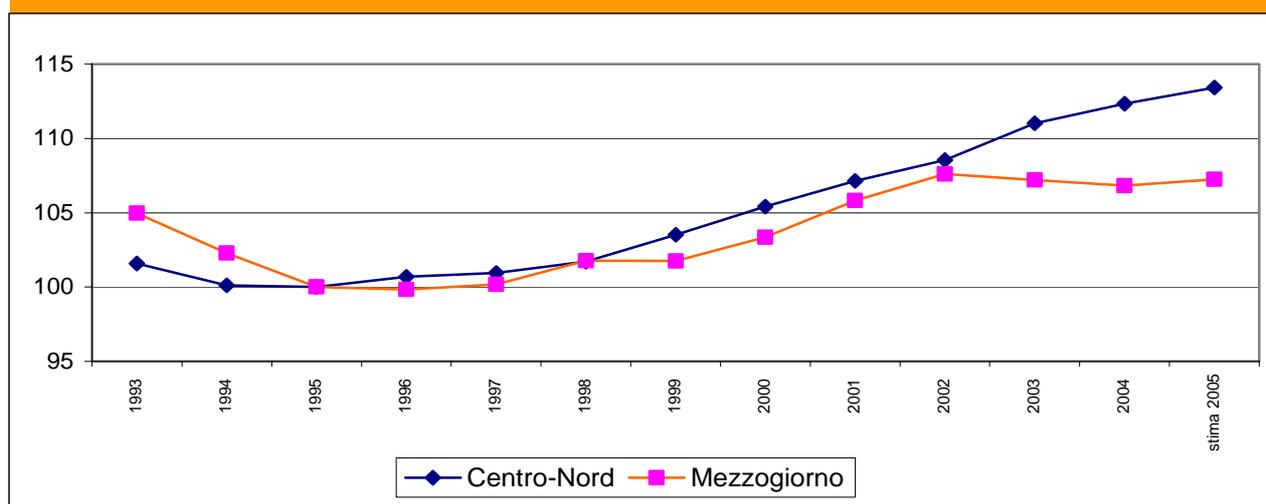
Tavola I.1 PIL e componenti della domanda 1996-2004: Centro-Nord e Mezzogiorno
(variazioni percentuali medie annue)

	Centro-Nord		Mezzogiorno	
	1996-04	di cui: 2001-04	1996-04	di cui: 2001-04
Pil	1,4	0,8	1,7	1,2
Importazioni nette di beni e servizi	5,1	5,2	1,4	-0,2
Consumi				
delle famiglie	1,8	0,8	1,6	0,6
delle Amministrazioni pubbliche	1,5	2,2	1,4	2,1
Investimenti fissi lordi	2,8	0,9	2,7	0,6
macchine e attrezzature	2,8	-0,6	4,3	-0,3
costruzioni	2,7	3,2	1,3	1,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat. Per il 2004, i dati riferiti a PIL e Consumi delle famiglie sono elaborazioni da fonte Istat, mentre i dati riferiti agli altri aggregati, sono stime DPS

La dinamica dell'occupazione è stata apprezzabile: dopo variazioni negative registrate nella prima metà degli anni Novanta, si sono avuti tassi di crescita medi di poco superiori all'1 per cento a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, differenziati a livello territoriale (Figura I.3): nel Centro-Nord gli occupati sono aumentati a un tasso medio annuo pari a circa l'1,3 per cento; la ripresa è stata più lenta nel Mezzogiorno (incremento medio annuo dello 0,7 per cento). L'incremento di occupazione è avvenuto a tassi più elevati nel periodo 2000-2004 (nell'ordine dell'1,4 per cento), ma dal 2003 si osserva una flessione nel Mezzogiorno. Il tasso di occupazione femminile si mantiene assai al di sotto di quello maschile (45,2 per cento a fronte del 69,7 per cento).

Figura I.3 Occupazione 1995 - 2005: Mezzogiorno e Centro-Nord (1995=100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, dopo un aumento continuo in tutto il decennio Novanta, dal 2000 al 2004 si è registrato un andamento decrescente, con una notevole differenziazione di situazioni in relazione alle classi di età, al genere e alla localizzazione territoriale:

- il tasso di disoccupazione in età compresa tra 15 e 24 anni, pari nel 2004 al 23,5 per cento, è diminuito di circa 7 punti percentuali rispetto ai livelli massimi raggiunti nel decennio scorso;
- la quota di donne in cerca di occupazione sul totale della componente femminile delle forze di lavoro è pari nel 2004 al 10,5 per cento, valore superiore di oltre 4 punti percentuali a quello degli uomini;
- il tasso di disoccupazione nel 2004 raggiunge livelli medi del 15 per cento nel Mezzogiorno, a fronte del 4,9 per cento nel Centro-Nord;
- le differenze di genere si sommano alle differenze territoriali. Con riferimento al 2004, il tasso di disoccupazione femminile si attesta al 6,8 per cento al Centro-Nord, mentre è ancora pari al 20,5 per cento nel Mezzogiorno.

Complessivamente, in un quadro generale di scarsa crescita, di stagnazione della produttività e di migliorate performance dell'occupazione, il Mezzogiorno si è mosso in parziale controtendenza con crescita del prodotto e della produttività superiori al Centro-Nord, seguite solo fino al 2002 da un miglioramento dell'occupazione. La tendenza a una maggiore crescita del Mezzogiorno non è dovuta all'operatore pubblico il cui "contributo di domanda" alla crescita (via consumi collettivi e opere pubbliche) è stato anzi inferiore al Centro-Nord. La crescita maggiore è stata, piuttosto, dovuta a due fattori virtuosi: la minore crescita delle importazioni nette; la maggiore crescita degli investimenti nel comparto macchine e attrezzature (una minore riduzione, nell'ultimo quadriennio) (Tavola I.1). Tale sviluppo, tuttavia, non ha assunto proporzioni tali da controbilanciare il quadro generale nazionale di profonde difficoltà economiche. Ciò trova conferma nel fatto che, a differenza degli obiettivi fissati, la crescita del Mezzogiorno continua a essere al di sotto di quella media europea, che era stata fissata negli obiettivi di programmazione (cfr. Capitolo III.2).

1.2.2 Le cause della stagnazione della produttività

Molteplici analisi⁶ concordano nell'attribuire la stagnazione della produttività a tre cause principali:

- una scarsa innovazione imprenditoriale, legata anche a una inadeguata concorrenza dei mercati;
- un mercato dei capitali inefficiente, che blocca la crescita delle imprese;
- la permanente difficoltà dello Stato, sia nell'offrire o promuovere servizi collettivi essenziali a cittadini e imprese (nell'area della giustizia e della sicurezza, delle grandi reti ferroviarie e di logistica, nei servizi di pubblica utilità, nella infrastrutturazione urbana, nel campo dell'istruzione, della formazione e della ricerca), sia nel garantire una legislazione che eviti, in particolare per le piccole e medie imprese, oneri e adempimenti burocratici non sempre giustificati.

In un contesto caratterizzato da continui cambiamenti scientifici e tecnologici e da una progressiva riduzione del ciclo di vita dei prodotti e dei processi, uno dei fattori determinanti dell'attrattività e della competitività di un sistema territoriale è rappresentato dalla sua capacità di innovazione. Su questo fronte esiste un forte divario tra l'Italia e gli altri paesi dell'Unione Europea e, all'interno dell'Italia, tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Questo divario è evidenziato da diversi indicatori:

- il rapporto tra Ricerca e Sviluppo e PIL, che coglie l'intensità dell'investimento scientifico di un Paese, risultava in Italia, nel 2003, di poco superiore all'1 per cento, contro il 2 per cento dell'Europa nel suo complesso. Anche se tra il 1996 e il 2002 la posizione relativa del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord e alla media Italia è andata migliorando, è ancora percepibile il *gap* esistente a discapito del Sud (0,8 per cento, contro 1,3 per cento del Centro-Nord);
- il divario nel rapporto Ricerca e Sviluppo/PIL dipende dal livello della spesa privata: essa è notevolmente inferiore a quella dei nostri concorrenti ed è pari allo 0,5 per cento del PIL, contro

⁶ Cfr. nota 4.

l'1,4 in Francia e l'1,7 in Germania; particolarmente basso è il valore per il Mezzogiorno (0,2 per cento, contro 0,7 nel Centro-Nord). L'impegno pubblico non riesce a colmare il ritardo del settore privato, nonostante l'Italia registri valori cospicui di ricerca industriale finanziata dallo Stato;

- il numero di brevetti per milione di abitanti è circa la metà di quello europeo, e ben lontano da quanto si riscontra in Germania, Francia e Regno Unito. Anche in questo campo notevoli sono le differenze tra le due aree del paese. Il dato medio nazionale sui brevetti concessi dallo *United States Patent Office* (ufficio Brevetti Americano) per milione di abitanti è di 25,4 brevetti: le ultime 5 regioni, di gran lunga al di sotto di questo valore, appartengono tutte al Mezzogiorno. Inoltre, in relazione al numero di brevetti depositati presso lo *United States Patent Office* sono 11 le regioni che presentano un valore nullo: sette di esse sono regioni del Mezzogiorno.

L'Italia continua a scontare una situazione di ritardo strutturale anche nel campo delle tecnologie informatiche e di comunicazione, le quali, soprattutto al fine del loro utilizzo per innovazioni organizzative, sono fonte di crescita della produttività. Il ritardo non riguarda tanto la presenza in rete (il 61 per cento delle imprese con più di 3 addetti dispone di un sito), quanto l'utilizzo della rete per ottimizzare i processi e soprattutto, per vendere prodotti e servizi: solo il 6 per cento delle imprese vende *on line*, mentre il 20 per cento acquista *on line*. La banda larga è oggi utilizzata da due terzi delle imprese con più di 3 addetti (1 milione sui 4 totali), ma prevale l'utilizzo di servizi base senza banda garantita. Le imprese con collegamenti a 2 Mega bit per secondo (riferimento fissato dal piano *eEurope*) sono meno del 10 per cento. In questo campo, tuttavia, si osservano notevoli passi avanti: dal 2003 al 2004 la percentuale di imprese con accesso a Internet a banda larga è passata dal 27 per cento al 48 per cento, con un importante avvicinamento alla media dell'UE 15, pari al 50 per cento. Nel Mezzogiorno la percentuale di imprese che risulta collegata alla banda larga resta inferiore del 10 per cento rispetto al resto del Paese. Inoltre, la richiesta di banda, in generale, è ancora strettamente legata al miglioramento dell'accesso a Internet e dei processi di comunicazione, mentre permangono forti rigidità all'utilizzo di soluzioni Application Service Providing o altre soluzioni con forti implicazioni organizzative. L'assenza di collegamento adeguato caratterizza soprattutto le piccole e medie imprese.

La bassa capacità di innovazione del sistema produttivo italiano ora richiamata viene talora collegata a fattori strutturali: prevalenza di piccole e medie imprese, specializzazione produttiva orientata verso settori con intensità tecnologica medio-bassa e bassa, minore qualità del capitale umano. Agli stessi fattori sarebbe dovuta anche la bassa capacità di esportazione.

La prevalenza di piccole e medie imprese tende, a parità di tutto il resto, a ridurre le spese di ricerca, l'innovazione di prodotto e l'adozione di tecnologie gestionali basate su codifiche e standard informativi, tutti più bassi nelle piccole imprese. Le imprese manifatturiere fino a 100 addetti, che in Italia occupano due terzi degli addetti totali, coprono soltanto il 5,4 per cento della spesa in R&S dell'industria, mentre quasi tre quarti della spesa è compiuta dalle imprese con oltre 250 addetti. I fattori strutturali condizionano, d'altra parte, anche le possibilità di sviluppo delle tecnologie informatiche e di comunicazione, i cui riflessi sulla produttività risultano appropriabili in misura maggiore da imprese di grandi dimensioni e caratterizzate da un elevato capitale umano. Ma il ritardo innovativo è solo in parte spiegato dalla struttura dimensionale.

Simili considerazioni valgono per la specializzazione produttiva in settori maturi. Alcuni sostengono che la bassa capacità innovativa sia il risultato di una composizione settoriale dell'industria italiana sfavorevole all'attuale paradigma tecnologico e alle tendenze in atto, perché concentrata in produzioni a basso contenuto tecnologico⁷ o a bassa intensità di manodopera qualificata⁸. Effettivamente, nel nostro Paese solo il 7,2 per cento degli addetti manifatturieri opera nei settori *high-tech* e il peso di tali settori sul totale del valore aggiunto manifatturiero è pari al 10

⁷ Cfr. Banca d'Italia: *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Roma, 31 maggio 2005.

⁸ Faini R., Sapir A.: *Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana*, in corso di pubblicazione (2005).

per cento, contro una media europea che si aggira intorno al 19 per cento e che, in alcuni casi (Svezia, Regno Unito, Finlandia), raggiunge valori più elevati. Tuttavia la specializzazione produttiva in settori “tradizionali” non è di per sé un elemento tale da giustificare la bassa propensione all’innovazione del sistema produttivo italiano. Anche in questi settori vi sono ampie possibilità e opportunità di innovazione organizzativa e di prodotto, favorite proprio dalla tecnologia e dalla rapida evoluzione delle preferenze⁹.

Si osservano, infatti, livelli di investimento in ricerca, di innovazione e di crescita della produttività inadeguati anche nelle grandi imprese e nei settori, come la meccanica e l’auto, dove forte è il peso potenziale del capitale umano e della tecnologia.

La Banca d’Italia (2005) mostra che negli anni Novanta la minore crescita della produttività dell’industria manifatturiera rispetto a Francia e Germania “non è riconducibile solo alla specializzazione produttiva”: se, infatti, l’Italia avesse avuto la struttura produttiva di Francia e Germania “la crescita del nostro paese sarebbe rimasta sostanzialmente invariata”.

Indipendentemente, dunque, dal mix settoriale squilibrato e dalla struttura dimensionale, il problema italiano sembra risiedere nel fatto che l’innovazione è oggi modesta in tutti i comparti produttivi.

A spiegare questa scarsa propensione a innovare può aiutare la *carezza quantitativa e qualitativa dell’istruzione*:

- la correlazione fra capitale umano e innovazione è infatti elevata: le competenze acquisite si riflettono sulla capacità delle persone di trovare occupazione, sulla capacità dei lavoratori di innovare nel processo produttivo e di interagire con il lavoro più specializzato, sulla capacità degli imprenditori di concettualizzare le proprie intuizioni produttive e di cercare e stabilire una proficua relazione con la scienza e la ricerca¹⁰. Lo stato dell’arte è sintetizzabile con pochi dati: la percentuale di laureati in materie scientifiche e la percentuale di persone con formazione permanente sulla popolazione lavorativa si attestano in Italia su livelli pari a circa il 50 per cento della media europea;
- più specificatamente, preoccupante è il deficit nell’istruzione universitaria e post universitaria nei confronti di alcuni paesi europei e della media dei paesi Ocse, con particolare riferimento alla fascia di età fra i 25 e i 34 anni¹¹; nell’ambito di tale deficit nazionale, la posizione relativa

⁹ Si tratta di produzioni dove l’evoluzione delle preferenze dei consumatori e la richiesta di caratteristiche specialistiche dei prodotti (financo nelle modalità di organizzazione della produzione; si pensi all’attenzione di fasce crescenti di consumatori alla eticità e sostenibilità ambientale delle condizioni di produzione) possono richiedere lavoro qualificato e si prestano a innovazione, anzi la richiedono per mantenere un vantaggio competitivo. In particolare, in questi settori una quota importante dell’innovazione può scaturire da tecnologie che hanno origine e iniziale applicazione in domini scientifici e aree produttive lontani dai settori di utilizzo, come ad esempio nel caso dell’agricoltura.

¹⁰ Il problema dell’istruzione (e i possibili riflessi in termini di capacità innovative) è particolarmente sentito nel settore agricolo. Nel 2001, la percentuale di agricoltori con un livello di istruzione massima di licenza elementare era del 38 per cento, rispetto ad una media degli occupati dell’11 per cento. Anche la percentuale di laureati in questo settore è molto più bassa rispetto agli altri settori dell’economia.

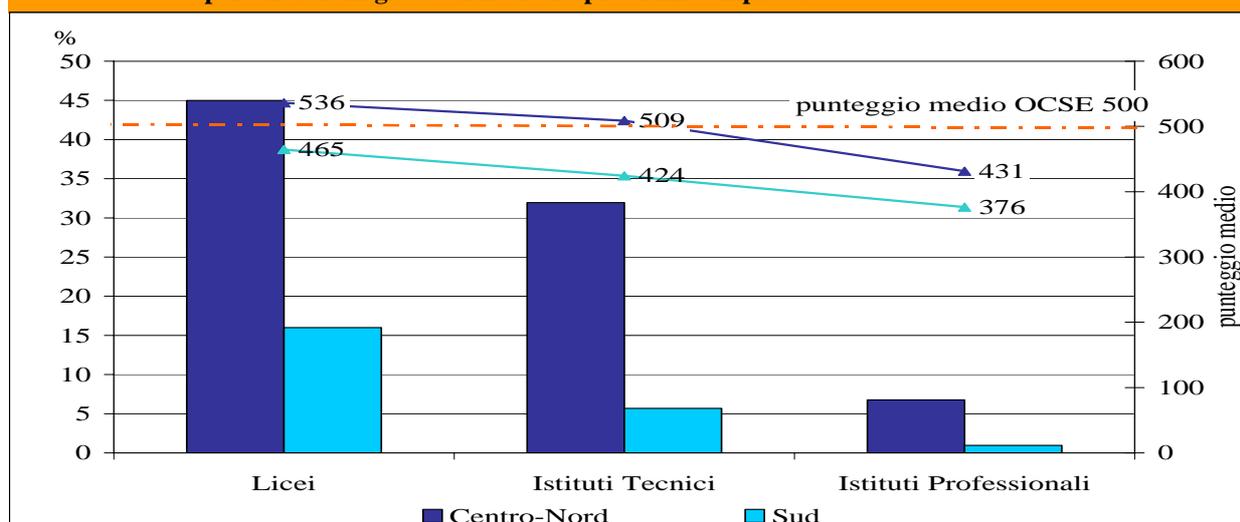
¹¹ Come mostrano alcuni dati di fonte Ocse relativi alla percentuale di popolazione con istruzione Universitaria e post-universitaria per fascia di età nel 2002:

	25-64 anni	25-34 anni
ITALIA	10	12
Francia	12	19
Germania	13	13
Regno Unito	19	23
Spagna	17	25
Grecia	13	17
MEDIA OCSE	16	19

del Mezzogiorno sconta un ulteriore ritardo¹². Anche la distribuzione degli occupati per titolo di studio mostra come, nella stessa fascia di età (25-34 anni), al Nord il 16 per cento degli occupati è laureato e il 52 per cento diplomato, mentre tali valori scendono nel Mezzogiorno rispettivamente al 13 per cento e al 46 per cento. Gli occupati nel Mezzogiorno mostrano infatti un livello di istruzione relativamente basso, anche nella fascia di età più giovane, quella compresa fra i 25 e i 34 anni, all'interno della quale il 41 per cento possiede al più la licenza media, mentre nel Nord gli occupati nella stessa fascia di età che non hanno un titolo superiore alla licenza media scendono al 33 per cento e nel Centro al 29 per cento¹³.

- si è avviato negli anni Novanta un intenso processo di scolarizzazione della popolazione giovane che ha portato al progressivo innalzamento dei tassi di partecipazione e di successo scolastico; permangono, tuttavia, ritardi, rispetto alla media europea: nel 2002 tra la popolazione teoricamente attiva sul mercato del lavoro (tra i 25 e i 64 anni), il 44 per cento aveva conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore, valore ancora sensibilmente inferiore al dato medio dei Paesi OCSE, che si attesta al 65 (oltre l'80 per cento in Germania, Stati Uniti, Giappone);
- le indagini OCSE-PISA (*Programme for International Student Assessment*), che misurano il livello di competenza dei quindicenni scolarizzati in tre aree disciplinari che fanno parte delle cosiddette competenze di base, lettura, matematica e scienze, e nell'area del *problem solving*, hanno messo in luce una situazione di forte difficoltà degli studenti italiani, rispetto ai loro coetanei degli altri Paesi OCSE, in tutte le discipline. L'insuccesso degli studenti italiani riguarda in particolare, da un lato, le regioni meridionali e insulari e, in minor misura, quelle del Centro e, dall'altro lato, rispetto al percorso formativo, gli istituti professionali e, in minor misura, quelli tecnici (Figura I.4);
- nonostante il problema dell'abbandono precoce degli studi si possa considerare superato per la scuola elementare e in via di risoluzione, anche per quanto riguarda il Mezzogiorno, per la scuola secondaria di I grado, nella scuola secondaria superiore la dispersione scolastica rimane più elevata, rispetto agli obiettivi di Lisbona, in riferimento a tutto il territorio nazionale, con valori maggiori nel Mezzogiorno.

Figura I.4 La competenza matematica degli studenti 15-enni italiani (2003): punteggio medio e percentuale in grado di risolvere problemi complessi



Fonte: elaborazioni DPS su dati PISA 2003

¹² Come mostrano i dati Istat relativi al 2004 (non direttamente confrontabili con i dati Ocse), che mostrano come la percentuale di popolazione nella fascia di età compresa fra i 25 e i 34 anni con laurea o post laurea nel Mezzogiorno si attesta al 12 per cento, a fronte di una media nel Nord e nel Centro rispettivamente pari al 16 per cento e al 17 per cento.

¹³ In riferimento agli occupati compresi nella fascia di età maggiore, compresa fra i 35 e i 64 anni di età, il livello di istruzione è naturalmente ancora più basso: nel Mezzogiorno la quota di occupati priva di diploma (con al più la licenza media) sale al 50 per cento; anche nel Nord e al Centro emergono valori elevati, rispettivamente pari al 46 per cento e al 41 per cento.

Un ulteriore fattore che concorre a spiegare la bassa capacità innovativa italiana è la carenza di un “sistema di reti” strutturate sia tra imprese, sia tra sistema di imprese e attori istituzionali, all’interno del Paese e sui mercati internazionali. In particolare:

- in Italia sono rari gli accordi per l’innovazione e mancano i *network* innovativi che potrebbero consentire alle PMI di superare le difficoltà derivanti dal limitato capitale umano interno;
- esiste un *gap* tra sistema di imprese e mondo della ricerca: mancano le reti e soprattutto i soggetti che consentano una intermediazione fra i due livelli, sia nella identificazione delle opportunità e dei fabbisogni nell’avvio della fase progettuale, sia nella valorizzazione dell’esperienza realizzata;
- in ambito internazionale, i rapporti partenariali sono, spesso, poco “strutturati”; l’attività di promozione all’estero (anche istituzionale) e di coordinamento delle iniziative del territorio è caratterizzata dal moltiplicarsi di iniziative di attori diversi (anche non specializzati) con risultati ancora modesti, e inadeguate le sinergie tra Amministrazioni centrali e regionali e tra pubblico e privato.

Alla bassa capacità di innovazione, concorrono poi i limiti con cui, anche per via della normativa fallimentare, di problemi attinenti il mercato del credito e di carenze nel sistema degli ammortizzatori sociali, si è fatto fronte in questi anni alle difficoltà settoriali e di singole imprese indotte dal cambiamento del contesto tecnologico e di domanda mondiale. Il frequente ricorso a incentivi e altre forme di trasferimento pubblico alle imprese o anche solo l’aspettativa di tali interventi hanno teso a scoraggiare l’innovazione. Lo stesso effetto hanno avuto le occasioni di rendita derivanti dallo sfruttamento di posizioni monopolistiche in mercati, specie dei servizi di pubblica utilità, scarsamente esposti alla concorrenza.

Il secondo rilevante fattore che sembra avere concorso in questi anni alla scarsa crescita della produttività è l’*inefficienza del mercato dei capitali*.

Nonostante la riforma del sistema finanziario e delle banche e del diritto societario, permane nell’intero paese una forte difficoltà/resistenza delle imprese piccole e medie, ma anche di quelle maggiori, a reperire capitali di terzi per crescere. Le difficoltà a garantire un equilibrio dei poteri e dei controlli di proprietari e imprenditori/manager, l’inadeguatezza delle leve della *corporate governance non ancora significativamente modificate dalle riforme* hanno contribuito alla scarsa propensione delle imprese a crescere.

Per quanto riguarda, infine, la questione della *qualità e quantità dei servizi collettivi a cittadini e imprese*, essa è al centro del dibattito sull’economia italiana da oltre dieci anni. I dati mostrano una inadeguatezza del sistema dei servizi collettivi – rispetto a *benchmark* internazionali o nella percezione dei soggetti privati – sia nei servizi di pubblica utilità, sia nel campo dell’istruzione, della formazione e della ricerca, sia nell’area delle grandi reti ferroviarie e di logistica, sia nella infrastrutturazione urbana, materiale e immateriale, decisiva per un paradigma tecnologico fondato sulla conoscenza, sia, ancora, nei servizi professionali. Solo per citare alcuni esempi:

- la percentuale di famiglie che denunciavano irregolarità nel servizio idrico non si è modificata dal 1995 ad oggi (circa il 15 per cento), né si sono attenuate le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Tuttavia, il quadro di riforma istituzionale del settore appare consolidato per il Mezzogiorno, mentre, per il Centro-Nord, a situazioni soddisfacenti (es. Umbria) se ne affiancano altre particolarmente critiche (es. Lombardia);
- per ciò che concerne la gestione dei *rifiuti* il divario tra le *performance* delle regioni del Centro-Nord e quelle meridionali rimane significativo. Nel campo della raccolta di rifiuti solidi urbani, ad esempio, nel 2003 la percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata era pari al 28,2 per cento nel Centro-Nord e solo al 7,7 per cento nel Mezzogiorno;

- in un contesto di forte dipendenza energetica dall'estero¹⁴, notevoli sono i problemi di inadeguatezza dell'offerta, sia nella di qualità del servizio erogato, legata a problemi di struttura del sistema di distribuzione, sia in termini di costi. In merito al primo aspetto un'indicazione è data dal numero medio di interruzioni accidentali lunghe¹⁵ per ciascun utente che nel 2003 è risultato pari a 2,7, con differenze tra la situazione del Centro-Nord (2,1 interruzioni/utente) e del Mezzogiorno (mediamente 4 interruzioni per utente). Per quanto riguarda i prezzi dell'energia, più elevati in Italia rispetto ai principali paesi europei, il processo di liberalizzazione partito nel 1999 non si è ancora riflesso in prezzi più bassi. Esiste più in generale un problema di deficit tra produzione e consumo energetico¹⁶ che è collegato non solo all'inadeguatezza dell'offerta, ma anche all'efficienza dell'uso finale, in primo luogo nei settori residenziali e dei trasporti;
- per l'ICT, nella Pubblica Amministrazione rimangono notevoli margini di miglioramento nell'utilizzo sia delle ICT, sia della banda larga, che serve oggi quasi la metà dei Comuni, il 71 per cento delle scuole (che però hanno solo il 28 per cento di aule cablate) e il 74 per cento delle strutture sanitarie (1/3 delle quali utilizza i servizi di telemedicina);
- in *campo sanitario*, le differenze territoriali nei servizi sono ancora molto marcate. In particolare, rilevanti differenze si riscontrano nell'area che si riferisce all'assistenza distrettuale¹⁷ in relazione all'accessibilità sul territorio e alla fruibilità delle prestazioni. Nel Mezzogiorno l'offerta di prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza ospedaliera è ancora elevata rispetto all'offerta di prestazioni che si riferiscono ad altri livelli di assistenza (in particolare distrettuale e prevenzione);
- la qualità dei *servizi di trasporto* presenta notevoli disparità tra le due aree del paese e all'interno di ciascuna area. Nel Mezzogiorno, in particolare, non si può ancora parlare di un "sistema dei trasporti" in quanto reti e servizi non sono compiutamente sviluppati e fra loro integrati, mancano standard omogenei di qualità dei servizi, mancano connessioni decisive fra le grandi reti;
- carente è ancora il disinquinamento delle aree contaminate, la cui realizzazione determina immediate e misurabili ricadute socio-sanitarie, oltre che ambientali.

Tutti i fattori che hanno frenato il processo di innovazione e sviluppo del paese hanno agito in misura ancora più intensa nel Mezzogiorno, dove forti sono le differenze nelle condizioni di contesto e nell'offerta di servizi.

I servizi collettivi, nonostante i progressi compiuti, sono in quantità e qualità peggiori rispetto al Centro-Nord, specie per quegli ambiti essenziali per la qualità di vita delle persone e per la convenienza a investire delle imprese, quali la tutela della sicurezza o della giustizia, la qualità dell'ambiente (acqua, rifiuti), l'accessibilità e l'energia. Assai modesta appare anche la qualità dell'istruzione.

Il mercato dei capitali resta particolarmente inefficiente. Il grado di intensità creditizia è particolarmente basso, con un differenziale nel rapporto tra gli impieghi nelle imprese non finanziarie e PIL che si è ampliato nel 1998-2004: nel Centro-Nord è passato dal 47 per cento al 58 per cento, mentre nel Mezzogiorno è rimasto intorno al 28 per cento. Persiste, inoltre, un divario nei tassi di interesse, con disuguaglianze territoriali talvolta di rilevante entità anche all'interno dello

¹⁴ Il livello di dipendenza energetica dall'estero (per l'approvvigionamento di petrolio, gas naturale e combustibili solidi) è passato da 83,7 per cento a 84,6 per cento nel periodo 2000-2003 (fonte: elaborazione ENEA su dati MAP).

¹⁵ Per interruzioni accidentali lunghe si intendono quelle senza preavviso superiori ai tre minuti.

¹⁶ Il 14 per cento della domanda nazionale di energia è coperto da importazioni dirette.

¹⁷ Per assistenza distrettuale si intende: assistenza sanitaria di base, assistenza specialistica ambulatoriale, assistenza farmaceutica, assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare, assistenza territoriale semiresidenziale e residenziale, assistenza sociosanitaria rivolta a tutte le forme di disabilità.

stesso Mezzogiorno¹⁸. Ma anche la profonda, importante riforma del sistema bancario è lungi ancora dal produrre tutti i suoi frutti. Il rapporto banca-impresa resta fragile e così la banca non ha dato in questi anni quel contributo che deve saper dare alla ripresa di un processo di innovazione. L'ancor debole relazione fra banca e impresa-cliente hanno contribuito a ostacolare l'accesso al capitale di rischio o di debito da parte delle imprese. Il sistema bancario non ha ancora accompagnato il miglioramento notevole nella qualità dei servizi per la gestione delle attività della clientela con i servizi finanziari necessari a far crescere le imprese e a modificare la loro organizzazione e capacità di stare sul mercato, a sfruttare i processi di internazionalizzazione dell'economia. Segnali recenti indicano, tuttavia, una possibile e positiva inversione di tendenza che occorre cogliere (cfr. Capitolo III.3.1).

Inoltre, nel Mezzogiorno, hanno fortemente pesato, soprattutto fino alla metà degli anni Novanta, due fattori aggravanti, vale a dire la persistenza di politiche basate essenzialmente sui trasferimenti pubblici a imprese in perdita o su investimenti pubblici in sovra-capacità, e, per quattro delle sue regioni, la criminalità organizzata. Dopo la metà degli anni Novanta, il processo di privatizzazione delle imprese a partecipazione statale e il cambiamento nell'impostazione della politica economica che aveva caratterizzato fino ad allora l'intervento straordinario, da un lato, e l'azione di contrasto alla criminalità organizzata, dall'altro lato, hanno portato a una ripresa di impulsi imprenditoriali, di innovazione e investimenti, di esportazioni e di produttività. Nello stesso senso ha operato, a partire dal 1998, l'adozione di una nuova politica centrata sull'offerta di servizi collettivi, accompagnata da forme complementari e controllate di incentivazione.

Nonostante i risultati ottenuti negli ultimi anni (cfr. Capitolo III), questa nuova fase della politica economica non è stata tale da controbilanciare il quadro generale nazionale di difficoltà. Ridottisi, ma non annullati – soprattutto per quanto riguarda la criminalità organizzata – i fattori aggravanti, rimangono in una dimensione decisamente più grave nel Mezzogiorno, le stesse cause generali che spiegano le difficoltà dell'economia e della società italiana. A esse si aggiunge una permanente difficoltà della classe dirigente di questa parte del paese a condividere e sostenere a livello nazionale una visione strategica per il futuro. Su queste cause e sui fattori aggravanti che persistono occorre, dunque, intervenire nell'ambito di una politica di sviluppo, sia per l'Italia nel complesso, sia, più specificamente, per il Mezzogiorno.

Ciò suggerisce, in primo luogo, che la politica regionale per gli anni 2007-2013 prosegua e rafforzi l'impegno per offrire migliori servizi collettivi, creare le condizioni di una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi, promuovere il ruolo e la partecipazione del sistema bancario nel processo di

¹⁸ Nel corso dell'ultimo decennio, la graduale liberalizzazione del settore bancario ha indotto un processo di concentrazione, anche geografica: tra il 1990 e il 2005 il numero delle aziende bancarie in Italia si è ridotto di oltre il 25 per cento, in misura più accentuata fra le aziende con sede legale nel Mezzogiorno (da 313 a 146) che nel Centro-Nord (da 748 a 634). Le macro aree si differenziano per le seguenti dinamiche:

- il rafforzamento della rete degli sportelli si è fortemente indirizzato verso la clientela *retail* in funzione del potenziamento della raccolta, dell'erogazione di servizi (risparmio gestito, ecc.), dei mutui-casa e del cosiddetto credito al consumo che, complessivamente, hanno contribuito all'efficienza e alla redditività delle banche. Tuttavia tale processo non pare essersi ancora tradotto in un significativo beneficio per le imprese, come denota il differenziale nel grado di intensità creditizia per area territoriale di cui si è fatto cenno;
- il grado di rischiosità tende recentemente a convergere verso valori quasi equivalenti: dal 1997 ad oggi la distanza tra Centro-Nord e Sud relativa al flusso dei nuovi ingressi in sofferenza si è progressivamente ridotta fino quasi ad azzerarsi denotando un miglioramento qualitativo delle scelte allocative operate dal sistema creditizio in concomitanza con un processo di riposizionamento nella distribuzione degli impieghi bancari complessivi. Se nel dicembre 1999 le banche minori, piccole e medie totalizzavano il 41,3 per cento degli impieghi totali del Mezzogiorno, nel giugno 2005 lo stesso raggruppamento arrivava al 51,7 per cento, erodendo quote di mercato alle grandi banche ma non alle maggiori; primi timidi segnali positivi di un consolidamento del rapporto tra prima banca e impresa cliente si colgono nell'evoluzione dei dati sul pluri affidamento: dal 2000 al 2004 infatti si riduce il numero medio di banche per affidato da 3 a 2,7 e la quota di fido in testa alla prima banca passa dal 60 per cento al 65.
- contestualmente, persiste e tende anzi ad aumentare il differenziale nei tassi di interesse: nell'ambito di una progressiva riduzione, a partire dal 2001, dei tassi di interesse in tutto il Paese, negli ultimi tre anni tende nuovamente ad aumentare il differenziale tra i tassi applicati nelle diverse aree geografiche. Nel marzo 2005, il differenziale assoluto nei tassi a breve nel Sud ha raggiunto 1,26 punti percentuali nei confronti del Nord-Ovest e 1,34 nei confronti del Nord-Est (fonte: Banca d'Italia – Base Informativa Pubblica).

sviluppo del sistema produttivo. In secondo luogo, tuttavia, è necessario valutare con rigore la politica condotta nel 2000-2006 per ricavarne le necessarie lezioni di discontinuità. E questo si fa nel Capitolo III. Prima, però, è necessario introdurre gli elementi di scenario che presumibilmente caratterizzeranno il periodo fino al 2013.

1.3 Gli elementi di scenario e le tendenze in atto

L'attuale situazione economica e sociale dell'Italia va inquadrata nell'ambito dei mutamenti che hanno riguardato il contesto economico internazionale, scientifico-tecnologico, demografico e istituzionale e che hanno influenzato e influenzeranno le convenienze delle imprese e dei territori. Questi elementi costituiscono lo scenario di riferimento di cui occorre tener conto nella definizione degli interventi per la prossima programmazione: da essi dipendono le possibilità di implementazione nonché l'efficacia delle azioni che verranno intraprese.

1.3.1 Il contesto economico internazionale

Il graduale spostamento del baricentro dell'economia mondiale dall'Atlantico al Pacifico e, in ambito europeo, verso l'Europa centro-orientale rappresenta lo scenario economico internazionale cui deve fare riferimento la politica economica dei prossimi anni.

Per avere una misura di questo spostamento basti ricordare come negli ultimi due anni il 50 per cento della crescita in termini reali delle importazioni globali sia stato legato all'area del sud-est asiatico. L'Accordo Multifibre nel gennaio 2005, che contempla 210 quote di importazioni provenienti dall'Estremo Oriente, dà enfasi ulteriore al protagonismo commerciale di questi paesi e obbliga a un ripensamento (non solo difensivo) delle politiche di sviluppo nel nostro Paese. Molti settori del "made in Italy" ne sono fortemente toccati: nel campo tessile, ad esempio, il WTO prevede che, dopo il 2005, la quota cinese delle importazioni USA passi dall'attuale 16 per cento al 50 per cento e quella indiana dal 4 al 15 per cento. In un'altra area strategica per la proiezione internazionale del Mezzogiorno, vale a dire il bacino del Mediterraneo, dal 2000 al 2004 la quota Mezzogiorno sul totale delle esportazioni mondiali si è ridotta passando dall'1,9 per cento all'1,7 per cento. Allo stesso tempo, nella stessa area la quota della Russia è passata dal 4,5 per cento al 6 per cento e quella della Cina dal 2,3 per cento al 4 per cento (Rapporto ICE 2005).

Si tratta di scenari nuovi per il Paese tutto e per il Mezzogiorno che richiedono un salto di qualità dei processi di internazionalizzazione e una forte azione nazionale, centrale e regionale, pubblica e privata.

Cogliere le opportunità che si presentano sui mercati internazionali significa anche attuare una politica integrata dei collegamenti e delle reti materiali e immateriali verso i Balcani o il Nord-Africa, promuovere una politica della logistica, intensificare la cooperazione territoriale. Si tratta di costruire nuovi vantaggi comparati, sfruttando la posizione geografica dell'Italia e del Mezzogiorno, avvicinando i mercati, costruendo veri snodi e "corridoi" di merci stoccate, riconfezionate, trasformate. Se questa è la logica di riferimento, un ventaglio adeguato di relazioni partenariali con questi paesi sarà un passaggio essenziale.

1.3.2 Il contesto scientifico-tecnologico

L'evoluzione del contesto scientifico-tecnologico risulta caratterizzata da 4 principali fenomeni:

- un *cambiamento tecnologico e delle preferenze accelerati*. Il cambiamento tecnologico avviene oggi a ritmi mai conosciuti prima; ciò dipende dalla concomitanza di due fenomeni che agiscono rispettivamente dal lato della domanda e dell'offerta di innovazioni. Da un lato,

infatti, si assiste ad un forte cambiamento dei comportamenti di consumo, sempre più orientati a prodotti *high-tech*, ma anche a prodotti altamente specializzati (nelle caratteristiche, nel design, nel mercato di produzione); dall'altro lato, si è verificata la sovrapposizione di due diverse onde di sviluppo tecnologico, quella delle tecnologie legate all'ICT, il cui settore chiave è rappresentato dalla microelettronica, e quella delle biotecnologie;

- la *compenetrazione tra scienza e tecnologia*. Negli anni recenti si è innalzato il contenuto scientifico delle nuove tecnologie e, contemporaneamente, è aumentato il contenuto tecnologico dell'attività scientifica. L'innovazione si fonda su processi sistematici di produzione delle conoscenze, tipici dei settori "*science-based*". I crescenti nessi tra produzione scientifica da una parte e, dall'altra, valorizzazione produttiva e commerciale delle conoscenze, implicano che alla base delle innovazioni, soprattutto quelle di natura radicale, vi sono una sistematica elaborazione, rivisitazione e applicazione dei principi scientifici e dei relativi metodi di lavoro. Quanto più le attività produttive si collocano alla frontiera tecnologica, tanto più le conoscenze necessarie assumono un assetto sistematico e codificato e richiedono una contiguità, se non un'identificazione di metodo, tra chi produce le conoscenze e chi le applica. Contemporaneamente, s'accresce il contenuto tecnologico dell'attività scientifica, tanto da configurare ormai il lavoro di R&S uno degli ambiti produttivi a più alta intensità tecnologica;
- la *presenza di convergenze tecnologiche*. Si accentuano le complementarità tra conoscenze, esperienze e competenze che originano da domini scientifici diversi. La crescente "complessità" indotta dalle convergenze tecnologiche impone alle imprese una "semplificazione" dei processi interni, talvolta ricorrendo all'*outsourcing*, e la necessità di instaurare relazioni cooperative con attori diversi, per focalizzare le risorse interne disponibili (spesso scarse) su precisi ambiti, ove cercare di costruire competenze distintive;
- l'*esistenza di tecnologie chiave abilitanti*, l'accesso alle quali e il cui padroneggiamento divengono fattori critici di successo per le imprese.

Ricerca, innovazione tecnologica, capitale umano si confermano aspetti da integrare pienamente in un programma di sviluppo per superare i ritardi strutturali delle aree sottoutilizzate. Una più ampia conoscenza (cfr. Capitolo III) dei meccanismi di trasformazione e trasmissione dei risultati della ricerca in innovazione incorporata nel processo produttivo e di costruzione di competenze e capacità per l'attività scientifica e lavorativa segnano la strada per la formulazione di indirizzi chiari per la decisione (cfr. Capitolo IV).

1.3.3 La dinamica demografica

Due principali aspetti caratterizzano la dinamica demografica negli ultimi anni:

- l'Italia si trova, tra i paesi occidentali, nelle ultime posizioni per quel che riguarda la crescita della popolazione. Il basso tasso di crescita si riflette direttamente sulla struttura demografica con un deciso aumento delle fasce di età più anziane. Nel 2003, l'indice di invecchiamento della popolazione ha raggiunto un valore pari a 126,2¹⁹ e le previsioni demografiche di lungo periodo riportano che nei prossimi 50 anni la popolazione in età lavorativa diminuirà nel nostro Paese del 26 per cento²⁰;
- la lenta crescita demografica registrata nelle risultanze amministrative dall'inizio degli anni Ottanta sino al 2001 è stata seguita nel triennio 2002-2004 da una forte impennata, attribuibile in massima parte alla regolarizzazione degli immigrati (Figura I.5). La presenza straniera ha

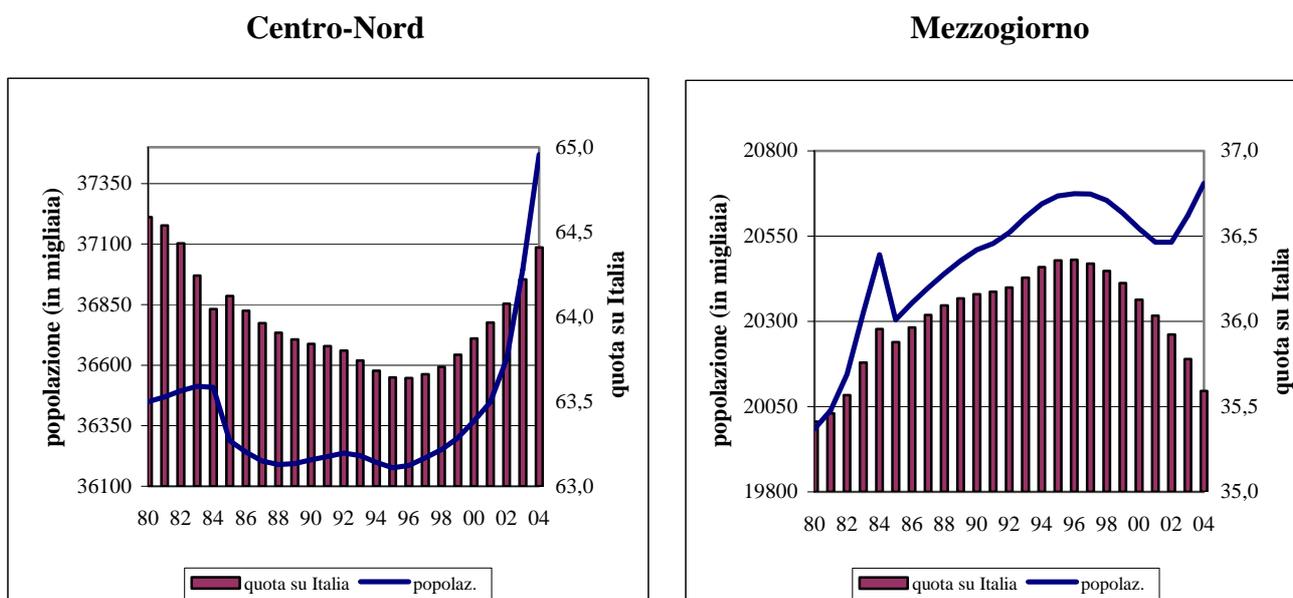
¹⁹ L'indice di invecchiamento è misurato dal rapporto tra l'ammontare della popolazione anziana (oltre 65 anni) a quella giovanile (al di sotto dei 15 anni)

²⁰ Il fenomeno dell'invecchiamento è particolarmente sentito nel settore agricolo. L'Italia ha una delle più basse percentuali di conduttori agricoli in età inferiore ai 35 anni in Europa. Il 3,9 per cento, contro una media del 6,4 per cento nell'Unione a quindici, e dell'8,6 per cento nell'Unione a venticinque. Questo fenomeno è particolarmente preoccupante nel nostro Paese, e lo distingue da altri Paesi europei quali la Francia e la Germania, dove gli indici di invecchiamento del settore sono molto più bassi.

conosciuto nell'ultimo trentennio un progressivo e continuo aumento e nel 2004 risultavano residenti in Italia poco meno di 2 milioni di unità (il 3,4 per cento della popolazione complessiva).

Il fenomeno migratorio ha inciso in misura particolare sulla crescita demografica registrata nel Centro-Nord dove, oltre che ai flussi provenienti dall'esterno dell'Unione europea, si è assistito ad una ripresa della migrazione interna dal Sud, quest'ultima caratterizzata sempre più da flussi di risorse qualificate. Fenomeni di immigrazione straniera, seppure di intensità significativamente inferiore a quella del Centro-Nord, hanno caratterizzato anche il Mezzogiorno e ad essi è legata la ripresa della crescita demografica rilevata negli ultimi due anni (Figura I.5).

Figura I.5 – Tendenze demografiche nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat.

La dinamica demografica in Italia dovrà essere considerata sempre di più negli orientamenti delle politiche di sviluppo regionale. In primo luogo, una fascia della popolazione sempre più ampia esprimerà fabbisogni verso particolari servizi (ad esempio una diversa e più diffusa offerta turistica per gli anziani). In secondo luogo, in un Paese dove assai modesto resta il tasso di occupazione, una parte della maggiore crescita perseguita dalla politica di sviluppo dovrà essere sostenuta dall'entrata nel mercato del lavoro di popolazione oggi inattiva, specie nel Mezzogiorno: ne deriva una precisa domanda di formazione. Infine, la forte presenza di popolazione immigrata, spesso con notevoli competenze potenziali e forte spinta innovativa, costituisce un'opportunità che solo una politica dell'istruzione e della formazione può cogliere e che un più efficiente sistema bancario deve sapere accomodare.

I.3.4 Il contesto istituzionale

Molti sono i campi che, a partire dal 1990, sono stati oggetto di riforma: il mercato del lavoro, la proprietà pubblica delle imprese, il mercato finanziario e le banche, il mercato dei servizi di pubblica utilità, l'organizzazione e i principi di funzionamento della Pubblica Amministrazione, il diritto societario. Notevoli sono stati i cambiamenti di natura istituzionale grazie ai quali è cambiato il quadro di riferimento, con il pari ordinamento dei livelli di governo, il processo di decentramento e di autonomia delle amministrazioni pubbliche, l'attuazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, la depubblicizzazione e privatizzazione di interi settori del comparto pubblico.

Nonostante l'intenso processo di riforma che si è realizzato e i progressi compiuti, molti sono ancora i ritardi che si riscontrano in termini di attuazione di quelle riforme e di efficienza del mercato e delle istituzioni. L'analisi di specifici profili settoriali nei Capitoli III e IV mostra che tali ritardi costituiscono un freno all'efficacia di ogni politica di sviluppo e, in particolare, della politica regionale oggetto di queste pagine: ne rendono incerto il quadro normativo di riferimento, ne riducono la leva sulle decisioni private di investimento. Come si argomenta nel Capitolo V la parziale soluzione pragmatica a questo quadro di incertezza può essere trovata nell'ambito del "metodo contrattuale" fra livelli di governo che, attraverso Intese e Accordi, condizioni la realizzazione degli interventi a particolari azioni delle parti.

Ai fini di un'efficace politica di sviluppo assume, poi, particolare criticità il permanere, nelle Pubbliche Amministrazioni, della *difficoltà di utilizzare le leve strategiche*, inerenti alla capacità di definire, attuare e valutare politiche e programmi di intervento e di impostare e gestire processi decisionali che richiedono il coinvolgimento di altri soggetti, istituzioni, privati, cittadini. Nell'ottica del decentramento, restano da rivedere processi e funzioni primarie delle amministrazioni centrali, e in particolare il passaggio da ruoli gestionali e di controllo a funzioni di regolazione. Mentre, d'altro canto, diventa urgente poter stabilire, in relazione all'efficienza complessiva del sistema delle Pubbliche Amministrazioni, standard condivisi relativi alla qualità dei servizi pubblici.

La costruzione di un sistema concorrenziale in tutti i mercati ed il rafforzamento della capacità di governo della Pubblica Amministrazione rappresentano, d'altra parte, elementi essenziali per rilanciare lo sviluppo e sostenere il sistema produttivo nell'affrontare le sfide competitive.

II PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA 2000-2006: OBIETTIVI, RISULTATI, LEZIONI

II.1 La situazione a fine anni Novanta

A fine anni Novanta, quando fu avviata la programmazione finanziaria della nuova politica regionale 2000-2006 analizzata in queste pagine, lo stato delle informazioni e delle conoscenze e gli strumenti di programmazione finanziaria della politica regionale evidenziavano gravissime carenze, secondo ogni standard:

- era assente una programmazione a medio lungo termine dei fondi della politica regionale nazionale (denominati fondi per le aree depresse), mancando obiettivi sugli impegni giuridici vincolanti e sulla spesa effettiva. Il varo della Legge 208/98 aveva appena posto alcune basi per reimpostare tale programmazione;
- erano assenti (con una rilevante eccezione¹) i meccanismi di incentivazione delle Autorità responsabili a impegnare a spendere; nel Mezzogiorno era anzi all'opera un incentivo perverso a "non impegnare" e "a non spendere", come mezzo per potere poi rimodulare in modo non verificabile le assegnazioni degli stessi fondi;
- il monitoraggio della programmazione finanziaria comunitaria era approssimativo;
- la quantificazione della spesa per i fondi per le aree depresse era carente, se non per le informazioni elaborate nell'ambito del Monitoraggio dei flussi di Cassa attivato nel 1997 per il controllo della spesa pubblica².

In questo quadro, la Svimez colmava alcune delle carenze conoscitive con la ricostruzione di un'informazione finanziaria territoriale di massima, la cui approssimazione e i cui tempi di disponibilità non riuscivano, tuttavia, a dare fondamento adeguato alla politica economica. Dall'altra parte, era stata da poco avviata la banca dati Conti Pubblici Territoriali, che forniva dati *ex post* sui pagamenti ancora parziali e disponibili con forte ritardo³ (cfr. oltre), mentre era in corso, a opera della Commissione Tecnica della Spesa Pubblica, un tentativo che non avrà poi seguito, di "Regionalizzazione delle risorse destinate a spese in conto capitale del bilancio dello Stato sulla base della programmazione triennale di Amministrazioni, Enti e Società a partecipazione pubblica".

¹ L'eccezione, rilevante perché verrà presa a riferimento della nuova politica, è la seguente: nel luglio 1996 il Comitato di Sorveglianza del QCS obiettivo 1 aveva fissato, per ciascun programma e a partire dal 31 dicembre 1997, obiettivi annuali di spesa il cui mancato rispetto costituiva presupposto per una eventuale riprogrammazione delle risorse. I targets, espressi in termini di pagamenti sul totale delle risorse comunitarie assegnate al programma, erano pari al 38 per cento per il '97, al 55 per cento per il '98, al 100 per cento degli impegni giuridicamente vincolanti rispetto all'ammontare delle risorse comunitarie del programma nel 1999, al 75 per cento dei pagamenti per il 2000, al 100 per cento per il 2001.

² A integrazione della carenza delle informazioni sull'andamento della spesa pubblica da un punto di vista settoriale nel Ministero dell'Economia era stata avviata un'attività di monitoraggio dei flussi di cassa (pagamenti di bilancio e gestione tesoreria); in questo ambito veniva elaborato un Conto Risorse e Impieghi per le spese destinate alle aree depresse che a tutt'oggi costituisce una valida fonte informativa. Cfr. ad esempio, Rapporto Annuale 2004 del DPS, Capitolo III Paragrafo 2 p. 154 e Rapporti Annuali precedenti.

³ La banca dati vive in quel periodo la sua fase di avvio. E' disponibile una serie storica particolarmente breve, relativa agli anni 1996-1997. La maturità dal punto di vista metodologico verrà raggiunta solo in anni più recenti e culminerà con la recente revisione della serie storica che consentirà di ottenere la piena coerenza dei metodi utilizzati e di definire un quadro di raccordi con le statistiche ufficiali.

Il risultato di questo stato arretrato di cose è in quegli anni il seguente:

- un livello di spesa comunitaria pari a circa il 7 per cento della spesa rispetto al costo programmato nel luglio 1996, con il rischio di perdite consistenti di fondi a fine periodo⁴;
- una forte spinta a privilegiare all'interno della spesa in conto capitale, specie nel Mezzogiorno, la spesa per gli incentivi⁵ anziché per investimenti pubblici, stante la maggiore capacità di "smaltimento" dei primi e la necessità di programmare i secondi. Da ciò derivava una situazione paradossale: nonostante la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione per abitante fosse nel Mezzogiorno più alta che nel Centro-Nord (809 euro pro-capite contro 735 nel 1998⁶), dal momento che la quota destinata a incentivi nel Mezzogiorno era molto rilevante (52 per cento) – assai più alta di quella del Centro-Nord (40 per cento) – la spesa per investimenti pubblici (infrastrutture materiali e immateriali) per abitante del Sud era ogni anno più bassa di quella del Centro-Nord (388 contro 439 euro nel 1998); ossia, ogni anno, il *gap* di infrastrutture materiale e immateriale fra le due aree del paese si ampliava;
- il forte ritardo nell'acquisizione delle conoscenze rendeva pressoché impossibile orientare nel tempo le scelte di politica economica: gli obiettivi finanziari non erano identificati, i risultati non erano misurabili, la valutazione della politica economica non era possibile;
- il confronto e il dibattito sulla politica economica regionale, specie su quella finanziata con risorse nazionali (fondi per le aree depresse), avveniva con riferimento ai fondi assegnati e non agli impegni giuridicamente assunti o alla spesa effettivamente realizzata.

È in questa situazione e con l'obiettivo di modificare radicalmente queste carenze, che è stata impostata la programmazione finanziaria 2000-2006, fissati gli obiettivi, individuati gli strumenti per conseguirli.

In questo capitolo, si esaminano quindi questi profili, si valutano i risultati fin qui conseguiti, se ne traggono le lezioni per il 2007-2013. Queste valutazioni costituiscono l'indispensabile premessa, e vanno lette in modo integrato con le valutazioni condotte nel Capitolo III sui profili "reali" (obiettivi, strumenti, risultati e lezioni), potremmo dire, di contenuto e di processo della programmazione 2000-2006⁷.

Per via della maggiore dimensione finanziaria delle risorse assegnate e della misurabilità del concetto di aggiuntività della politica regionale, l'analisi che segue dedica particolare attenzione al Mezzogiorno. Molte delle lezioni ricavate nel Paragrafo II.5 e una parte dell'analisi riguardano, comunque, il Centro-Nord.

II.2 Obiettivi e strumenti per il 2000-2006

Obiettivi e strumenti sono stati, dapprima, individuati e avviati per la politica comunitaria 2000-2006. Successivamente, nel 2003, con l'istituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) obiettivi e strumenti sono stati costruiti per la politica regionale nazionale.

Complessivamente, possiamo riassumere gli obiettivi della programmazione finanziaria in tre punti:

- 1) Ricostruire un sistema informativo adeguato, per la spesa della politica regionale nelle due macroaree del Paese e nelle singole Regioni, che consentisse:

⁴ L'introduzione degli obiettivi vincolanti di cui alla nota 1 ha invece permesso di conseguire risultati importanti in termini di spesa, con pagamenti pari al 97,2 per cento sul costo programmato nel 2001, a conclusione del ciclo comunitario 1994-99, e al 99 per cento per il solo Fondo europeo di sviluppo regionale.

⁵ Per incentivi si intende i trasferimenti alle imprese nella classificazione di Bilancio dello Stato, o i contributi agli investimenti in quella di Contabilità Nazionale.

⁶ Valori a prezzi costanti 1999.

⁷ Per un utilizzo simile di tale espressione "reale", per indicare questi profili rispetto a quelli monetari e finanziari, si confronti ad esempio l'impostazione della Relazione della Banca d'Italia.

- una programmazione finanziaria mirata all’impegno giuridico e alla spesa delle risorse, e flessibile, cioè adattabile nel tempo in modo verificabile;
- l’adozione di targets e di misure incentivanti dei comportamenti delle autorità responsabili;
- il monitoraggio *ex post* degli obiettivi 2) e 3) di cui oltre.

2) Una forte addizionalità della politica regionale nel Mezzogiorno e una garanzia di addizionalità della politica regionale anche nel Centro-Nord: è quanto chiedono, per il Mezzogiorno, le previsioni dei Regolamenti comunitari (Regolamento CE 1260/99, Art.11) ma è quanto impone in tutto il paese la Costituzione italiana. All’art. 119.5 essa recita “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Sin dal DPEF per gli anni 2000-2003, tale addizionalità relativa al Mezzogiorno fu stabilita con un impegno di Governo e Regioni a raggiungere in quell’area una quota della spesa totale ordinaria in conto capitale del Paese pari al 30 per cento. Tale valore era ottenuto dalla media fra quota del PIL e quota della popolazione del Mezzogiorno (rispettivamente pari al 25 e 36 per cento). Si riteneva (e si ritiene), infatti, da parte di tutte le parti istituzionali, che la spesa in conto capitale pubblica necessaria in via ordinaria a sostenere l’attività economica e le opportunità di un’area, dovesse essere commisurata, in parte al numero dei suoi abitanti, in parte al suo livello di attività. Solo fissando cosa si intende per “ordinario” (o “normale”) è possibile stabilire in modo verificabile cosa si intenda per “aggiuntivo” (e “speciale”), come l’art. 119.5 della Costituzione stabilisce (analogamente all’impostazione dei regolamenti comunitari); ossia, garantire che le risorse destinate a tale scopo servano effettivamente a “rimuovere gli squilibri economici e sociali” e non siano magari utilizzate per sostituire una spesa ordinaria più bassa “del dovuto”.

Il confronto sulla politica per il Mezzogiorno aveva da tempo individuato questo problema, ma è con la fissazione della quota del 30 per cento che esso diviene trattabile con strumenti di programmazione finanziaria e monitorabile. Se tale obiettivo fosse stato assicurato, la concentrazione nel Mezzogiorno – contemporaneamente decisa dalla programmazione comunitaria e nazionale – di una quota pari all’80-90 per cento della spesa aggiuntiva proveniente dalla politica regionale, avrebbe assicurato che la quota totale di spesa in conto capitale del Mezzogiorno raggiungesse il 45 per cento. Tali obiettivi, che venivano assunti come impegni programmatici anche in sede di Commissione europea⁸, avrebbero dovuto essere raggiunti entro pochi anni. Quando la regola del 30 per cento venne fissata non era nota quale fosse la ripartizione di partenza a causa della grave carenza di informazioni di cui si è detto: si presumeva che essa fosse leggermente inferiore a tale quota obiettivo⁹.

3) Riequilibrare la composizione della spese in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici in entrambe le aree del paese ma specie nel Sud dove, come visto, lo squilibrio era più forte, al fine di superare il paradosso prima illustrato per cui il *gap* infrastrutturale e di servizi fra le due aree del paese tende ogni anno a crescere.

⁸ Infatti la crescita della spesa nazionale prevista per il periodo 2000-2006, fissata in sede di valutazione *ex ante* dell’addizionalità nel QCS 2000-2006, “nasce dal contesto programmatico e dagli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, che si fondano sul quadro unico settennale delle risorse pubbliche disponibili nel Mezzogiorno, sottostante all’obiettivo di spesa stabilito in sede programmatica nel pacchetto di politiche contenute nel DPEF 2000-2003” (Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell’Obiettivo 1 2000-2006, Anno 2000).

⁹ Rispetto a una prima ipotesi di convergere all’obiettivo in soli due anni (DPEF 2000-2003), i tempi di convergenza a tale obiettivo vengono poi rapidamente rivisti e progressivamente slittati in avanti.

Per il perseguimento di questi tre obiettivi furono avviati i seguenti interventi:

- a) *Adozione di un metodo di “target” di spesa* (sviluppando quello avviato nel 1997) coerente con la nuova regola del Regolamento dei fondi comunitari del cosiddetto “disimpegno automatico”: viene così definito un profilo di spesa basato su obiettivi annuali per fondo e per programma, tarati sul soddisfacimento di livelli di spesa necessari a non incorrere nella perdita di risorse, a causa del disimpegno. Tale metodo è stato poi rafforzato con la fissazione di un target che prevede che, entro l’ottobre di ogni anno, le Autorità di Gestione effettuino pagamenti certificati alla Commissione con tre mesi di anticipo rispetto ai vincoli temporali imposti dal disimpegno automatico e legando a tale obiettivo un premio finanziario¹⁰;
- b) *Miglioramento informativo dei Conti Pubblici Territoriali*¹¹ (CPT) e accelerazione sostanziale della disponibilità delle loro informazioni;
- c) *Costruzione del Quadro finanziario unico* (QFU) che, riconducendo nell’alveo della programmazione dei quadri finanziari nazionali (elaborati nei DPEF) la programmazione regionale (Mezzogiorno e Centro-Nord), consentisse di conoscere *ex post* e programmare *ex ante* i flussi aggregati delle risorse “ordinarie” e “aggiuntive” (nazionali e comunitarie) dando corpo alla programmazione finanziaria, e rendendo verificabili gli obiettivi del 30 e 45 per cento.

Successivamente, dal 2003, ripartendo dalla costruzione e ispirazione di fondo della Legge 208/98 con l’istituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) (che raccoglieva tutti i rivoli destinati alle “aree depresse” Art.60, Legge 289/02), si sono aggiunti i seguenti strumenti:

- d) *Fissazione di obiettivi e meccanismi premiali* anche per la politica regionale nazionale, riferiti agli impegni giuridicamente vincolanti e alla spesa;
- e) *Introduzione di un sistema di valutazione dei progetti del Programma infrastrutture strategiche* (cosiddetta “Legge-obiettivo”) ai fini della loro finanziabilità, basato sulla maturazione progettuale (come premessa della concreta avviabilità) e sulla capacità di realizzare la spesa in modo accelerato (utilizzando un indicatore appositamente elaborato)¹²;
- f) *Adozione di un sistema di monitoraggio sistematico e a cadenza regolare degli interventi inseriti in Accordi di programma quadro* e suo successivo rafforzamento, anche individuando apposite risorse di assistenza tecnica; per questa via si comincia a realizzare un monitoraggio costante dell’impiego del FAS, anzitutto per la quota regionale, dal momento della programmazione dei fondi e per le diverse fasi del ciclo di vita del progetto;
- g) *Costruzione di un meccanismo di riprogrammazione flessibile dei fondi*, verificabile attraverso delibere del CIPE, grazie all’unitarietà del Fondo, ai meccanismi premiali e di disimpegno previsti (lettera d) e al monitoraggio avviato (lettera f).

¹⁰ Il successo di tale meccanismo di incentivazione, che nel 2004 ha visto realizzare l’anticipazione della spesa al 31 ottobre per la quasi totalità dei programmi operativi, ha suggerito di estendere a tutto il periodo di programmazione il rispetto del target prevedendo, all’atto della riprogrammazione del QCS, ulteriori incentivi finanziari da assegnare mediante le risorse FAS.

¹¹ La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) ha una natura di tipo finanziario (si veda anche allegato). L’attribuzione dei flussi finanziari consolidati alle diverse categorie economiche risulta dunque coerente con le classificazioni adottate nei bilanci pubblici consuntivi degli enti considerati. Vengono registrate le entrate e le spese effettivamente realizzate e l’attività di riclassificazione delle fonti di base risulta complessivamente limitata. Nel corso del 2004, a partire dal Programma Statistico Nazionale (PSN) 2005-2007, i CPT sono divenuti un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l’informazione statistica ufficiale. La banca dati CPT ripartisce i pagamenti sostenuti dagli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato (Pubblica Amministrazione più imprese pubbliche) per categoria economica (consentendo così di individuare le sole spese in conto capitale per investimenti e trasferimenti ad imprese e famiglie), per settore di intervento e per regione. In questo ambito è importante segnalare come, per alcuni dei principali strumenti relativi al finanziamento delle aree sottoutilizzate, siano incorporate nella stima CPT informazioni specifiche circa la ripartizione territoriale delle erogazioni effettuate disponibili presso il DPS. Tali dettagli riguardano in particolare: Crediti di Imposta per Investimenti e Occupazione, Fondo Innovazione Tecnologica (con l’evidenza delle sue principali componenti quali la legge 488, la legge 64, Programmazione negoziata gestita dallo Stato ossia Contratti di Programma e Patti Territoriali di prima generazione, ecc.), Programmazione Negoziata gestita dalla Cassa Depositi e Prestiti (Contratti d’Area e Patti Territoriali non di prima generazione), Fondo Ricerca Applicata, Fondo per l’Imprenditorialità Giovanile.

¹² Delibere CIPE 21/2004 e 98/2005.

Proprio l'insieme di questi interventi consente oggi, in questo documento, di dare un quadro dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati e di programmare successivamente, nel QSN, quando si conosceranno in via definitiva le future disponibilità finanziarie della politica regionale, gli obiettivi per il 2007-2013.

II.3 Risultati generali 2000-2006

Consideriamo separatamente i tre obiettivi prima indicati.

Ricostruzione di un quadro informativo

Per il Primo obiettivo, quello della ricostruzione di un quadro informativo adeguato, sono stati conseguiti risultati di notevole rilievo, con una rottura rispetto al passato, tali da consentire per il periodo 2007-2013 una migliore programmazione finanziaria, la fissazione di obiettivi più fondati e verificabili, la migliore individuazione di strumenti per raggiungerli:

- in particolare, il miglioramento nella qualità e nella tempestività dei Conti Pubblici Territoriali è stato notevole. La qualità è illustrata in molteplici analisi e studi¹³ e consente oggi (si veda oltre) una valutazione solida, non limitata alla sola Pubblica Amministrazione, ma a tutte le imprese pubbliche del cosiddetto "Settore pubblico allargato". Il ritardo è sceso a un anno per i conti definitivi e a soli sei mesi grazie al nuovo strumento dell'Indicatore anticipatore¹⁴;
- il Quadro finanziario unico è ormai, attraverso il DPEF e l'annuale Rapporto DPS, uno strumento centrale del confronto in Parlamento e con le parti economiche e sociali sulla politica regionale e sui suoi obiettivi primari (cfr. oltre);
- il miglioramento del monitoraggio su Fondi strutturali e Fondi per le aree sottoutilizzate consente di accompagnare l'attuazione degli interventi avvalendosi di una informazione costantemente aggiornata sullo stato delle iniziative messe in campo e sui loro effetti; supporta le attività di valutazione, orientando in modo consapevole la riprogrammazione.

Per quanto riguarda il FAS è stato possibile riprogrammare 1,4 miliardi di euro originariamente destinati a strumenti che hanno evidenziato una ridotta capacità d'impiego delle risorse assegnate. Inoltre, tenendo conto dei tempi di effettivo impiego delle risorse, altri 4 miliardi di euro sono stati temporaneamente riallocati su strumenti diversi da quelli di originaria destinazione.

Resta invece incompleta l'informazione settoriale. Mentre, come si vedrà oltre, i Conti Pubblici Territoriali consentono una analisi completa settoriale sul totale della spesa in conto capitale, non è possibile, se non con approssimazioni non accettabili, distinguere settorialmente e con regolarità fra spesa ordinaria e aggiuntiva. Né le informazioni fornite dalle singole Amministrazioni centrali consentono, peraltro, di colmare queste carenze: manca presso di esse una rilevazione esaustiva delle spese in conto capitale secondo la fonte di finanziamento, la destinazione territoriale e settoriale¹⁵. Tale limite trova, con eccezioni, fondamento in alcuni problemi oggettivi dell'attuale circuito finanziario (Cfr. Riquadro).

¹³ Cfr. ad esempio Rapporto Annuale 2004 del DPS e relativa appendice statistica, F. Barbaro, C. Carlucci, F. David, S. De Luca, R. Di Manno, F. Nusperli, A. Tancredi, F. Utili, M. Volpe "L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale" pubblicata sulla collana del Dipartimento "Materiali UVAL", nonché l'area dedicata ai CPT nel sito web del DPS.

¹⁴ Cfr. oltre a tale riguardo l'utilizzo di dati già relativi al 2004.

¹⁵ Spesso infatti le informazioni fornite rappresentano le sole spese sostenute da alcune Direzioni o Servizi dell'Amministrazione anziché del Ministero nel suo complesso e raramente è stata definita la quota relativa al finanziamento ordinario e aggiuntivo. Inoltre l'identificazione della destinazione delle spese secondo la macroarea del paese si è dimostrato in diversi casi un esercizio particolarmente complesso. A questo si deve aggiungere la difficoltà manifestata dalle stesse nel seguire per intero il processo di spesa che dallo stanziamento iniziale di previsione perviene alla sua effettiva erogazione finale (in diversi casi l'informazione appare disponibile solamente per una o per alcune delle fasi del processo: stanziamento, programmazione, impegno, erogazione); infine spesso non è stata indicata la distinzione tra la componente corrente e quella di parte capitale.

Riquadro: problematiche nel controllo del circuito finanziario

Esistono oggettive difficoltà nel controllo del circuito del finanziamento dall'origine alla destinazione finale. Ciò in parte è da attribuire, oltre che al problema del coordinamento tra livelli di governo, alla struttura del Bilancio dello Stato e alle regole di contabilità che non facilmente si prestano ad un efficace azione di monitoraggio. In merito a tali problematiche si ricordano sinteticamente alcuni problemi:

- *il modello di finanziamento a "finanza derivata" è strutturato per lo più per trasferimenti dall'Amministrazione Centrale alla Periferia; il lungo percorso finanziario dall'origine, con le assegnazioni deliberate con il Bilancio dello Stato, alla destinazione finale, con i pagamenti effettuati prevalentemente dalle Amministrazioni decentrate, contribuisce con i suoi ritardi a complicare la tracciabilità e la definizione della ripartizione territoriale (solo in alcuni casi si possono avere informazioni con il "mandato di pagamento");*
- *le classificazioni del bilancio dello Stato (economica, funzionale e amministrativa) non permettono una chiara distinzione per fonte legislativa di finanziamento e conseguentemente la ripartizione tra parte ordinaria ed aggiuntiva;*
- *la ripartizione settoriale della classificazione del bilancio (dall'anno 2000 pienamente coerente con la classificazione internazionale COFOG) non è conforme a quella dei programmi comunitari basata sulla ripartizione secondo gli assi prioritari;*
- *le registrazioni in termini di competenza finanziaria e di cassa adottate dal bilancio dello Stato (ma anche dei bilanci degli enti territoriali) si fondano su un concetto ben diverso da quello della competenza economica, generalmente utilizzati nella programmazione economica Nazionale e Comunitaria;*
- *infine, in Italia un ruolo importante nel meccanismo di finanziamento viene svolto dalla gestione di Tesoreria dello Stato, nei cui conti correnti e contabilità speciali transitano flussi finanziari non contabilizzati nel bilancio dello Stato (in particolare per quanto riguarda i Fondi comunitari).*

Quest'ultimo caso riguarda porzioni non trascurabili di spesa tra le quali parte del finanziamento comunitario e del cofinanziamento (ma anche le contabilità speciali degli incentivi alle imprese) che non essendo registrati nel Bilancio dello Stato, rendono complessa la contabilizzazione dei flussi di spesa delle Amministrazioni centrali e la verifica sulle destinazioni finali.*

* Si possono evidenziare a grandi linee i principali passaggi del circuito di rimborso della spesa relativa alla programmazione comunitaria:

- a) Il beneficiario finale richiede il rimborso di spese effettivamente sostenute per l'attuazione di una operazione cofinanziata nell'ambito di un programma comunitario, inviando all'"autorità di gestione" una certificazione delle suddette spese;
- b) L'"autorità di gestione" verifica l'ammissibilità del rimborso e trasmette le certificazioni all'"autorità di pagamento" che ne richiede alla Commissione europea il pagamento della quota comunitaria e alla RGS (IGRUE) della quota di cofinanziamento nazionale a carico dello Stato con l'invio di una "domanda di pagamento" corredata di una certificazione delle spese sostenute per anno e per misura;
- c) La Commissione fa i suoi controlli ed effettua il pagamento (rimborso) versando dal c/corrente UE (23200 – CEE risorse proprie) al c/corrente nazionale "fondo di rotazione Igrue parte comunitaria" (23211);
- d) La RGS-IGRUE, riceve il rimborso comunitario e lo mette a disposizione dell'"autorità di pagamento" e attiva il circuito del cofinanziamento nazionale mediante il fondo di rotazione parte nazionale (c/c 23209) nella proporzione stabilita dal progetto cofinanziato. Il pagamento affluisce al beneficiario finale o direttamente oppure attraverso altri enti centrali o decentrati dell'amministrazione (Ministeri, Regioni, altri enti settore statale), secondo il circuito finanziario definito dal programma cofinanziato.

Risulta dunque complesso comprendere in quale misura i singoli settori (o parti delle Amministrazioni centrali e regionali) concorrano o si scostino dal principio di addizionalità. La mancata distinzione tra risorse ordinarie e aggiuntive nella programmazione finanziaria delle singole azioni settoriali, ha inciso anche sulla possibilità delle Amministrazioni di indirizzare e monitorare efficacemente l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento delle proprie risorse ordinarie.

Una forte addizionalità della politica regionale nel Mezzogiorno

Il secondo obiettivo riguardava l'addizionalità della politica regionale, soprattutto per il Sud.

Tale obiettivo non è ancora stato conseguito. La quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno che si osserva al 2004 (ultimo anno fornito con l'Indicatore anticipatore) risulta pari al 37,6 per cento, decisamente inferiore all'obiettivo del 45 per cento e simile (tenendo conto dell'approssimazione statistica della ricostruzione) al valore di partenza (38,5 per cento nel 1998). Si noti che l'obiettivo di addizionalità qui richiamato è quello generale esposto nel Paragrafo II.2 e non quello specifico fissato nei Regolamenti comunitari ("addizionalità comunitaria"). Il secondo è, peraltro, evidentemente, derivato dal primo: infatti, nel 2003, nell'ambito della valutazione intermedia (revisione di medio periodo) del QCS 2000-2006, mentre si è constatato concordemente con la Commissione europea che i dati 2000-2002 rientravano nel profilo di rispetto dell'"addizionalità comunitaria", si è anche deciso di ridurre (del 7,1 per cento) gli obiettivi di addizionalità comunitaria per l'intero periodo. È un risultato che conferma quanto già osservato nel Capitolo I, dove si è visto, con riferimento alla posta di Contabilità Nazionale "opere pubbliche" – come anche rispetto alle spese correnti delle Amministrazioni pubbliche (o "consumi collettivi") – che non è stata la domanda del settore pubblico a contribuire alla maggior crescita del PIL del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

Questo risultato mostra, da un lato, l'infondatezza di qualunque tesi che attribuisca alla quantità di spesa pubblica la maggior crescita del Mezzogiorno o che argomenti che in questa area si è speso "troppo". Al tempo stesso, tuttavia, questo dato solleva preoccupazioni sull'efficacia della politica realizzata. A tale minore spesa, è infatti dovuta, come si vedrà nel Capitolo III.2, una parte significativa della minore crescita che il Sud ha avuto rispetto agli obiettivi fissati. Appare dunque necessario approfondire la natura di questa mancata addizionalità¹⁶.

A questo scopo, partiamo da una ricostruzione della spesa in conto capitale totale. Essa consentirà di identificare dati e cause del mancato conseguimento degli obiettivi di spesa, rilevanti anche per il Centro-Nord.

Il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche costruito dall'ISTAT, con cui si elaborano i quadri previsivi macroeconomici di finanza pubblica presentati nel DPEF e si svolgono i confronti internazionali (compreso il controllo in sede UE della "procedura sui disavanzi eccessivi"), rappresenta il riferimento macroeconomico da cui partire per determinare gli ordini di grandezza e gli andamenti principali della spesa in conto capitale (in termini di erogazioni di cassa)¹⁷. Per motivi di elaborazione si fa riferimento alla sola spesa in conto capitale quindi al netto della spesa di formazione di parte corrente benché quest'ultima faccia comunque parte delle risorse per lo

¹⁶ Per la verifica del Principio di addizionalità l'Unione europea richiede agli Stati membri (Reg. n.1260/99 per la programmazione 2000-2006) di adottare, per il Settore Pubblico Allargato, la definizione di Spesa connessa allo sviluppo, aggregato che incorpora, oltre alla Spesa in conto capitale di natura finanziaria (inclusiva quindi delle partite finanziarie), anche la Spesa corrente per la formazione professionale. Tale definizione si differenzia dunque dalla Spesa in conto capitale coerente con la Contabilità Nazionale.

¹⁷ Vengono utilizzati i dati Istat (diffusi nel Luglio 2005) del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (schema semplificato a due sezioni) depurato dai trasferimenti ad altri Enti pubblici; per il 2000 si utilizza il conto pubblicato nel Luglio 2004 che non è stato oggetto di successive riclassificazioni. È importante inoltre ricordare che nel conto della Pubblica Amministrazione non vengono considerati gli enti pubblici facenti parte del Settore Pubblico Allargato (F.S., Enel, e altre imprese pubbliche).

sviluppo. I dati di Contabilità Nazionale consentono un'analisi aggregata delle ripartizioni economiche (investimenti fissi e incentivi, o contributi agli investimenti secondo la definizione di contabilità nazionale) e la disaggregazione per i livelli di governo principali (Amministrazioni centrali e decentrate), ma non consente ad esempio un'analisi per ripartizione territoriale, per fonte di finanziamento e per settore. Nell'obiettivo di misurare l'impatto del flusso complessivo della spesa pubblica in conto capitale sull'economia appare necessario depurare i dati ISTAT, elaborati in base alle regole di Contabilità Nazionale, da alcune voci di spesa che ne alterano la dimensione reale e dunque l'effetto netto sul mercato¹⁸.

Tavola II.1 Spesa in conto capitale 2000-2004*; conto economico consolidato della amministrazioni pubbliche

	2000	2001	2002	2003	2004
Investimenti fissi lordi (C.N.)	27,8	30,2	23,8	34,1	34,9
Correzioni (cartolarizzazioni, vendite immobili e difesa)	-0,1	0,2	9,2	0,1	2,1
Investimenti fissi lordi corretti	27,7	30,4	32,9	34,2	36,9
Quota PIL	2,4%	2,5%	2,6%	2,6%	2,7%
Contributi agli investimenti e altro (C.N.)	1,9	23,2	24,9	24,3	20,7
Correzioni (UMTS, altro)	13,6	-4,6	-5,2	-4,6	-2,8
Contributi agli investimenti e altro corretti	15,5	18,6	19,7	19,7	17,9
Quota PIL	1,3%	1,5%	1,6%	1,5%	1,3%
Spesa complessiva della P.A. (dati C. N.)	29,7	53,4	48,7	58,4	55,6
Correzioni	13,5	-4,4	4,0	-4,5	-0,7
Spesa complessiva della P.A. corretta	43,2	49,0	52,6	53,9	54,8
Quota PIL	3,7%	4,0%	4,2%	4,1%	4,1%

* Per omogeneità di confronto con il 2000, non viene incluso l'apporto di capitale alle Ferrovie dello Stato che dal 2001 l'Istat ha riclassificato come trasferimento in conto capitale (andando ad incrementare il conto della PA)

Fonte: ISTAT, Conti economici nazionali, MEF

Il totale della spesa in conto capitale opportunamente corretto ammonta nel 2004 a 54,8 miliardi di euro pari al 4,1 per cento del PIL (Tavola II. 1). Dopo un forte aumento fra il 2000 e il 2002, il valore appare sostanzialmente stabilizzato in termini di PIL. Al suo interno, si osserva tuttavia un incremento progressivo degli investimenti fissi (dal 2,4 al 2,7 per cento del PIL dal 2000 al 2004) e un calo fra il 2002 e il 2004 dei contributi, agli investimenti (per lo più gli incentivi alle imprese) dall'1,6 al 1,3 per cento del PIL, dovuto perlopiù alla interruzione delle agevolazioni alle imprese dei crediti d'imposta ed alla fase di incertezza successiva e al rallentamento dei bandi della L.488/92.

Sulla base di questo quadro di Contabilità Nazionale viene costruito il Quadro finanziario unico (Tavola II.2)¹⁹. È questo lo strumento che consente di verificare le componenti del mancato raggiungimento dell'obiettivo del 45 per cento²⁰.

¹⁸ Si tratta in particolare degli incassi da vendita e cartolarizzazione degli immobili (che viene contabilizzata in riduzione degli investimenti fissi) e di altre voci minori (ad esempio alcune spese della Difesa più propriamente di natura corrente); nonché, dal 2001 in poi, vengono detratti, per omogeneità di analisi, gli apporti al capitale di F.S. che sono stati inseriti nella riclassificazione recentemente effettuata dall'ISTAT.

¹⁹ Si veda metodologia di costruzione del Quadro finanziario unico, appendice VII Rapporto annuale DPS.

²⁰ Il Quadro finanziario unico, come per altri quadri programmatici di Contabilità Nazionale, ha maturato una successione di revisioni avvenute sia per motivi "esogeni" (modifica dei quadri macroeconomici, delle disposizioni legislative, o di rettifica dei quadri di finanza pubblica nazionale) che endogeni (errori di programmazione delle capacità di gestione e spesa dell'amministrazione centrale e decentrata, problemi di monitoraggio dei flussi finanziari, ostacoli nell'implementazione dei programmi).

La quota di spesa in conto capitale affluita al Mezzogiorno rispetto al totale nazionale ammonta mediamente nel periodo 1998-2004 al 39 per cento annuo, con valori “statisticamente” simili (38,5 e 37,6 per cento) a inizio e fine periodo. Il valore massimo del periodo viene raggiunto nel 2001 (41,2 per cento) a causa della chiusura dei pagamenti del ciclo di programmazione comunitaria 1994-99 e degli anticipi di spesa per i patti territoriali: si noti in particolare, il picco isolato della spesa legata ai fondi comunitari (8,7 miliardi di euro nel complesso del paese, contro 6,2 nell’anno precedente e solo 3,4 in quello successivo) che, essendo destinata al Mezzogiorno per circa l’85 per cento, sposta verso l’alto la quota Sud.

Tavola II.2 Quadro finanziario unico; Spesa in conto capitale per fonte di finanziamento

	Consuntivo							Valore medio annuo
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1998-2004
ITALIA								
risorse ordinarie	32,1	33,7	32,3	33,8	41,9	44,2	44,0	37,4
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	2,3	2,1	3,1	4,5	1,7	2,4	2,8	2,7
risorse cofinanziamento nazionale (1)	2,5	2,3	3,1	4,2	1,7	2,3	2,7	2,7
risorse aree sottoutilizzate (2)	4,2	5,8	5,6	6,5	7,3	4,9	5,4	5,7
Totale spesa in c/capitale (3)	41,1	44,0	44,0	49,0	52,6	53,9	54,8	48,5
risorse comunitarie a privati (5)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	
Totale incluso comunit. indiretto	41,2	44,2	44,2	49,2	52,6	53,9	54,8	
MEZZOGIORNO								
risorse ordinarie(4)	9,0	9,3	8,5	7,5	11,4	12,5	11,8	10,0
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	1,6	1,3	2,2	3,9	1,7	2,0	2,2	2,1
risorse cofinanziamento nazionale (1)	1,4	1,3	1,9	3,4	1,5	1,8	2,0	1,9
risorse aree sottoutilizzate (4)	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,8
Totale spesa in c/capitale	15,7	16,9	17,4	20,2	20,7	20,5	20,6	18,9
risorse comunitarie a privati (5)	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	
Totale incluso comunit. indiretto	15,9	17,1	17,5	20,2	20,7	20,5	20,6	18,9
Quota Sud su Italia totale c/cap. (%) (3)	38,5	38,8	39,7	41,2	39,4	38,0	37,6	39,0
Quota Sud su Italia ordinarie (%)	28,0	27,7	26,3	22,1	27,2	28,3	26,9	26,6

(1) Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono netti della spesa per la formazione; viene inoltre detratta la parte che affluisce direttamente ai privati senza essere computata nel conto della PA (cfr. nota 5). Gli ammontari, rilevati dal SIRGS, tengono conto, per il ciclo 1994-99, dello stato di attuazione dei programmi, per il ciclo 2000-2006, dei quadri finanziari dei Programmi operativi regionali e nazionali del QCS 2000-2006 adeguati ai dati di spesa;

(2) Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate al netto del cofinanziamento nazionale; per i successivi anni i dati derivano da stime effettuate sulla base di un monitoraggio presso gli Enti attuatori (delibere CIPE n.16 del 9/5/03 e n. 19 del 29/9/04)

(3) Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. revisione ISTAT 24 maggio al netto eurotassa, cartolarizzazioni ecc.; non incorpora la riclassificazione degli apporti al capitale di F.S. La quota relativa al Mezzogiorno è desunta dai Conti Pubblici Territoriali per gli anni 1998-2003, per gli anni successivi stime.

(4) Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate destinate al Mezzogiorno siano pari all’85 per cento del totale nazionale come adottato nelle delibere CIPE di ripartizione.

(5) Le risorse comunitarie che affluiscono direttamente all’economia sono stimate fino al 2001; per gli anni successivi si ipotizza che questo canale di finanziamento venga meno.

Fonte: elaborazioni MEF – DPS

Il mancato raggiungimento della “quota obiettivo” delle spese in conto capitale per il Mezzogiorno (45 per cento) dipende da tre componenti.

a) La spesa ordinaria destinata al Mezzogiorno non è stata pari al 30 per cento ma mediamente il 26,6 per cento. Trascurando il 2001, quando la quota cade addirittura al 22,1 per cento, dimostrando fra l’altro (cfr. oltre) la natura sostitutiva che le spese aggiuntive tendono ad avere quando si hanno o si debbano avere (per via dei targets) improvvise accelerazioni, si nota un valore della quota non diverso a inizio e a fine periodo. Questa persistenza indica che le Amministrazioni pubbliche non hanno di fatto perseguito l’obiettivo loro assegnato (e codificato in norma con l’articolo 1, comma 17 della Legge n. 311/2004 – Legge Finanziaria per il 2005) di destinare al

Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Questo profilo è approfondito nel Capitolo III.2.

b) La spesa aggiuntiva nazionale ha tardato a decollare, anche a causa (cfr. oltre) del riequilibrio da incentivi a investimenti pubblici. Rispetto a un flusso annuo di assegnazione, che si è stabilizzato negli ultimi anni attorno agli 8 miliardi di euro per il totale dell'Italia, sono stati spesi fra 5,4 e 7,3 miliardi di euro.

Le difficoltà di spesa sul FAS sono analizzabili per gli anni 2003-2004, quando il sistema di monitoraggio ha consentito di fissare valori massimi impegnabili, rendendo possibile il confronto con i risultati. Il confronto effettuato tra il valore massimo impegnabile risultante dalla Tabella F delle varie Leggi finanziarie e quanto è stato speso (risultante dal monitoraggio degli enti attuatori ex delibere CIPE 16/03 e 19/04) per gli anni 2003 e 2004, segnala, in primo luogo, il permanere di un problema di tiraggio di spesa per alcuni strumenti di incentivazione²¹. Nel caso della Legge 488, la caduta di spesa è motivata (in presenza della necessità di assicurare un pieno assorbimento delle risorse comunitarie) sia dal ciclo economico, che ha depresso o postposto la realizzazione di investimenti privati, sia dall'effetto di spiazzamento realizzato dal credito di imposta per gli investimenti e dall'intermittenza della politica di incentivazione. Peraltro, anche quest'ultimo strumento mostra un tiraggio modesto, legato in parte alla complessità procedurale richiesta dalla necessità di esercizio di controllo²²; come modesto è il tiraggio del credito di imposta occupazione²³.

D'altra parte, si osserva anche la difficoltà tanto delle Amministrazioni centrali che delle Regioni di raggiungere i potenziali di spesa relativi agli investimenti pubblici. Su questa seconda componente si riflette il fatto che solo dal 2003, come si è osservato nel Paragrafo II.2, anche la politica regionale nazionale è stata riformata con regole segnate da una puntuale programmazione finanziaria. Nella fase precedente era già prevista, nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro, la fissazione di obiettivi di spesa, ma il monitoraggio degli Accordi mostra che tali obiettivi erano generalmente fondati su analisi e previsioni non adeguate, frutto dello stato grave delle conoscenze richiamato nel Paragrafo II.1. È necessario un continuo e non breve processo di apprendimento per migliorare tale capacità di previsione.

A tale riguardo un'analisi condotta dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici del DPS²⁴ mostra la progressiva e non sempre realistica revisione dei profili di spesa. Peraltro, nel periodo più recente, con il radicarsi delle prassi di programmazione finanziaria e l'introduzione delle nuove regole di premialità post-2003, si osserva un progressivo miglioramento dei tempi dell'iter amministrativo propedeutico alla spesa, a partire dalla programmazione delle risorse in APQ (al 15 novembre 2005 le risorse programmate ammontano all'88 per cento²⁵), sino alla conclusione delle fasi di progettazione e appalto degli interventi, coincidente con l'impegno delle risorse (Figura II.1).

²¹ L'analisi può fornire alcune indicazioni anche se, esistono problemi di omogeneità delle due fasi di spesa; in effetti esse non sono pienamente confrontabili poiché i pagamenti di un determinato anno possono avvenire a valere su impegni di anni precedenti e difficilmente si riesce a spendere ciò che è stato impegnato nello stesso anno.

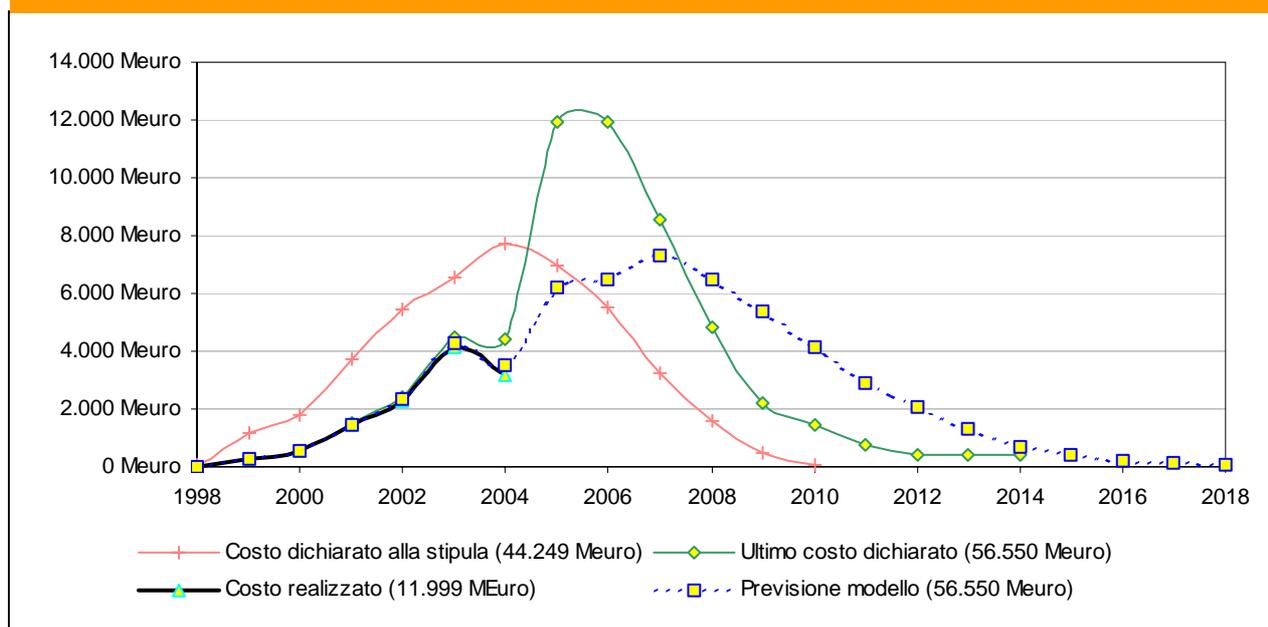
²² L'art.8 della L.388/2000 (legge finanziaria per il 2001), riformato compiutamente con l'art.62 della L. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), aveva previsto che il beneficio potesse essere goduto, senza darne preventiva informazione all'Agenzia delle Entrate, dai contribuenti in relazione all'ammontare degli investimenti al netto degli ammortamenti. La non identificabilità, quantitativa e qualitativa, dei programmi di investimento ostacolava controlli tempestivi e puntuali, incentivando, come dimostrato dai controlli effettuati dall'Agenzia delle Entrate nel 2004, un assai diffuso utilizzo improprio dello strumento.

²³ In questo caso miglioramenti sono attesi dalla previsione (introdotta dal progetto di Legge Finanziaria per il 2006) di consentire la prenotazione del beneficio anche prima di procedere all'assunzione purché questa intervenga nel mese successivo.

²⁴ Cfr. Rapporto Annuale 2004 del DPS Par. IV.3.3.2

²⁵ Il dato riguarda le risorse assegnate alle regioni dal 1999 al 2004. Per un confronto con i livelli di programmazione precedenti all'introduzione delle regole cfr Rapporto Annuale del DPS 2003 e 2004.

Figura II.1 Modello di previsione della spesa per gli interventi APQ – dati al 21.04.05

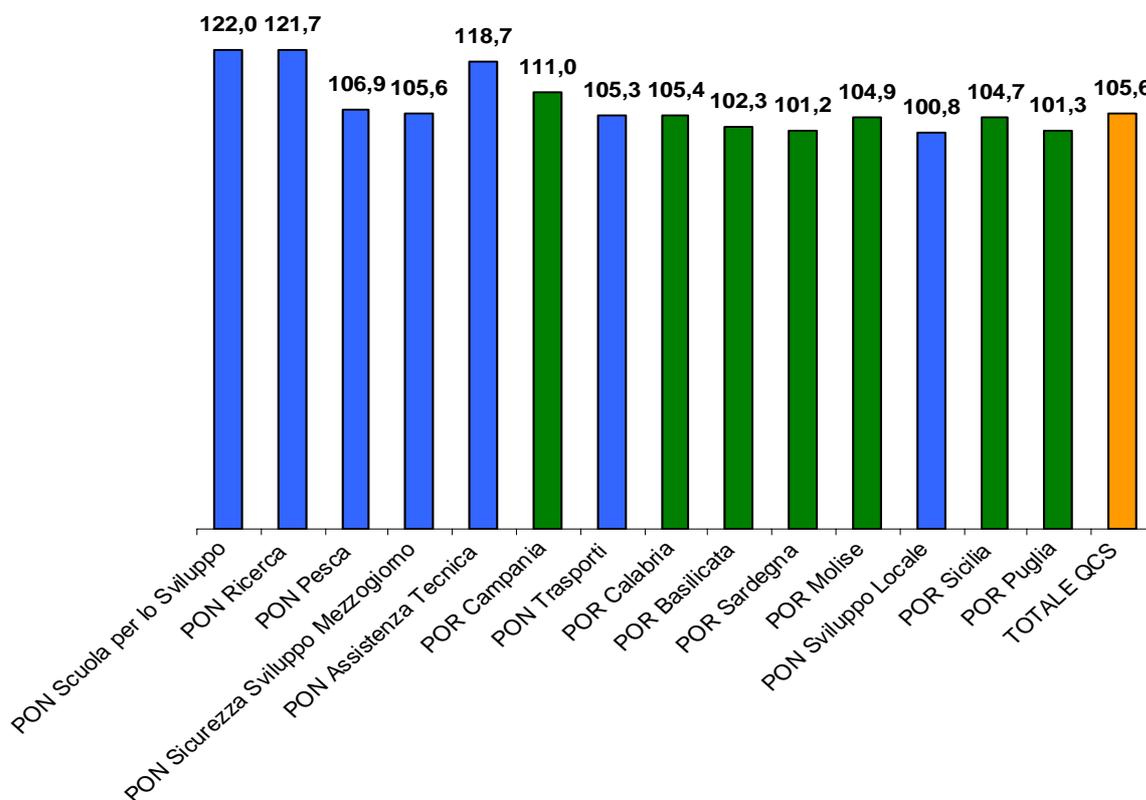


Fonte: elaborazioni MEF - DPS

In particolare, l'esperienza della prima applicazione del metodo di disimpegno dei progetti in APQ che non raggiungono lo stadio dell'impegno giuridicamente vincolante a una data prefissata, mostra alcuni segnali positivi. Gli 1,9 miliardi di euro assegnati alle Regioni nel 2002 (delibera Cipe n.36 del maggio 2002) sono stati quasi interamente impegnati, ovvero messi in condizione di generare spesa, nel giro di due anni e mezzo: oltre l'88 per cento delle risorse entro il 31 dicembre 2004 e il 96 per cento entro il marzo successivo. Va tuttavia rilevato come, in diversi casi, l'obiettivo dell'impegno giuridicamente vincolante sia stato conseguito con riprogrammazioni che non garantiscono necessariamente il mantenimento della logica della programmazione.

c) Pienamente conseguiti sono, invece, sinora, gli obiettivi finanziari fissati per la componente comunitaria della politica regionale. Attorno agli obiettivi finanziari della politica comunitaria si è creato un livello di mobilitazione, anche politica e sociale e sugli organi di comunicazione, che ha consentito tale risultato (Figura II.2). Gli incentivi finanziari e i target vincolanti hanno permesso di destagionalizzare l'andamento della spesa (tradizionalmente concentrata alla fine dell'anno) e di anticipare, attraverso l'anticipazione delle certificazioni, i rimborsi comunitari con benefici in termini di finanza pubblica.

Figura II.2 QCS Obiettivo 1 – Grado di realizzazione del “valore obiettivo” delle domande di pagamento al 31/12/04



Fonte: elaborazioni MEF – DPS

Tuttavia, in alcuni comparti dove si concentrano le tipologie di intervento a carattere infrastrutturale (Trasporti ma anche Servizio idrico integrato e, sia pure in misura minore, Rifiuti, Bonifiche e Città), gli obiettivi di spesa comunitaria sono stati conseguiti con interventi originariamente già coperti da risorse ordinarie. Alla natura sostitutiva e non aggiuntiva di tale scelta si è posto rimedio, in questo periodo di programmazione, con l’attivazione di “riserve di risorse liberate”²⁶ che garantiscono, a differenza del passato, la destinazione territoriale delle risorse e i criteri del loro utilizzo, ma non i tempi. In altri termini l’addizionalità c’è ma è stata diluita nel tempo.

Complessivamente, l’insieme degli elementi ora esaminati suggerisce che la mancata addizionalità rispetto all’obiettivo del 45 per cento possa essere spiegata da quattro fattori descritti di seguito.

Lo stato di partenza gravemente carente della programmazione finanziaria e dei suoi strumenti. Le scelte compiute, prima nel 1998-1999, poi nel 2003, hanno messo in moto profondi cambiamenti ma, anche in questo caso, i tempi affinché essi producessero gli obiettivi fissati sono stati più lunghi del previsto.

La resistenza delle Amministrazioni pubbliche e delle prassi di assegnazione, ad adattarsi alla regola del 30 per cento per le risorse ordinarie in conto capitale. Come si osserva oltre, anche le Amministrazioni centrali, nelle risorse direttamente gestite, non soddisfano tale obiettivo (con un valore poco superiore al 20 per cento, vedi oltre). Ancora meno esso è soddisfatto quando dal settore dell’Amministrazione pubblica, l’attenzione si estende alle imprese pubbliche, in primo luogo a Ferrovie dello Stato dove la quota scende, nel 2003, al 18 per cento. Al di sotto del 30 per

²⁶ In sede di revisione di metà periodo del QCS sono state concordate le modalità di quantificazione e utilizzo di tali risorse, affinché gli interventi da queste finanziati potessero concorrere al raggiungimento degli obiettivi del programma, attraverso il loro reimpiego negli stessi Assi e territori di provenienza, ma senza un vincolo temporale puntualmente prestabilito.

cento è poi la quota relativa alle Amministrazioni non centrali, stante che, non solo le fonti proprie dei loro interventi sono ovviamente correlate al livello dell'attività economica, ma anche le fonti provenienti da riparto centrale sono governate da regole non necessariamente coerenti con il 30 per cento.

La mancata coerenza tra programmazione aggiuntiva e programmazione ordinaria. Non esiste spesso chiarezza nella politica regionale fra le due opzioni, entrambe valide, ma da distinguere: finanziare progetti che appartengono alla pianificazione nazionale in aggiunta alle risorse ordinarie; dare vita a propri progetti, coerenti con la pianificazione nazionale. La mancata identificazione dell'opzione porta all'uso sostitutivo delle risorse aggiuntive.

Il ciclo economico negativo e i vincoli di finanza pubblica. La programmazione delle due politiche regionali, comunitaria e nazionale, non ha sofferto, come altre politiche, di improvvise discontinuità nell'assegnazione di risorse di competenza: la natura settennale di tali competenze, nel caso del bilancio comunitario, e il rinnovo annuale, per le risorse nazionali (Fondo per le aree sottoutilizzate), dell'impegno all'assegnazione di nuove risorse di competenza per un importo attorno allo 0,6 – 0,7 per cento del PIL, hanno consentito tale continuità. Né il problema sta nella modulazione fortemente diluita nel tempo di tali competenze dal momento che la programmazione, specie degli interventi infrastrutturali, richiede tempi lunghi che, anzi, sono favoriti da questa tempistica. Il problema sta, piuttosto, in due altri profili: l'incertezza che, nel caso dei fondi nazionali (FAS), deriva dall'assenza di una programmazione settennale e che si prolunga, ogni anno, fino all'approvazione della legge finanziaria; gli interventi di limitazione delle autorizzazioni di cassa legati alla situazione di finanza pubblica. Per quanto riguarda questo secondo profilo, nella già richiamata decisione condivisa con la Commissione Europea nel 2003 di rivedere al ribasso l'addizionalità 2000-2006, si è osservato²⁷ che: « il prolungarsi della fase recessiva, unitamente al peggioramento delle condizioni della finanza pubblica, hanno determinato il manifestarsi dei presupposti per i quali, in base agli orientamenti comunitari, è prevista la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo. L'evoluzione delle entrate pubbliche, infatti, si è discostata significativamente da quella prevista in occasione della verifica *ex ante*. Mentre nel QCS si ipotizzava un aumento annuo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione dell'1,62 per cento in termini reali per il periodo 2000-2003, l'aumento annuo effettivo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione per il periodo 2000-2003, è risultato pari all'1,14 per cento, in coerenza con i risultati contenuti nella versione del Programma di Stabilità del novembre 2003. Ciò si è riflesso in un peggioramento del disavanzo pubblico tendenziale che, anche per effetto della più sostenuta dinamica delle spese, ha richiesto misure che tendono a comprimere anche la spesa in conto capitale. Più in particolare, come il Programma di Stabilità 2003 segnala con chiarezza, l'abbassamento dei profili di crescita attesi rispetto a quanto previsto nel 2000, il prolungarsi della congiuntura economica sfavorevole nel biennio 2002-2003 e il ritardo con cui la ripresa si sta manifestando nell'anno in corso hanno inciso significativamente sulle scelte di politica economica e sull'andamento dei conti pubblici del Paese. Da ultimo, nella Legge finanziaria 2005, questi problemi hanno condotto a fissare un limite di incremento del 2 per cento alle spese rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali del precedente esercizio con ricadute in termini di contenimento della spesa in conto capitale entro e non oltre il 2006». Va, peraltro, osservato che il permanere, prima ricordato, di una cattiva capacità di previsione delle effettive esigenze di cassa da parte delle Autorità di attuazione, espone questa politica a tagli di cassa, attuati (talora a ragione) nel convincimento che essi non saranno destinati ad avere effetti "reali".

²⁷ Unione Europea e Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 – Versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo", approvato con Decisione della Commissione C (2004) 4689 del 30.11.2004 di modifica della Decisione della Commissione C (2000) 2050 dell'1.8.2000, disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/qcs/schede_qcs/qcs_scheda_obiettivo1_2004.asp (Paragrafo 4.4).

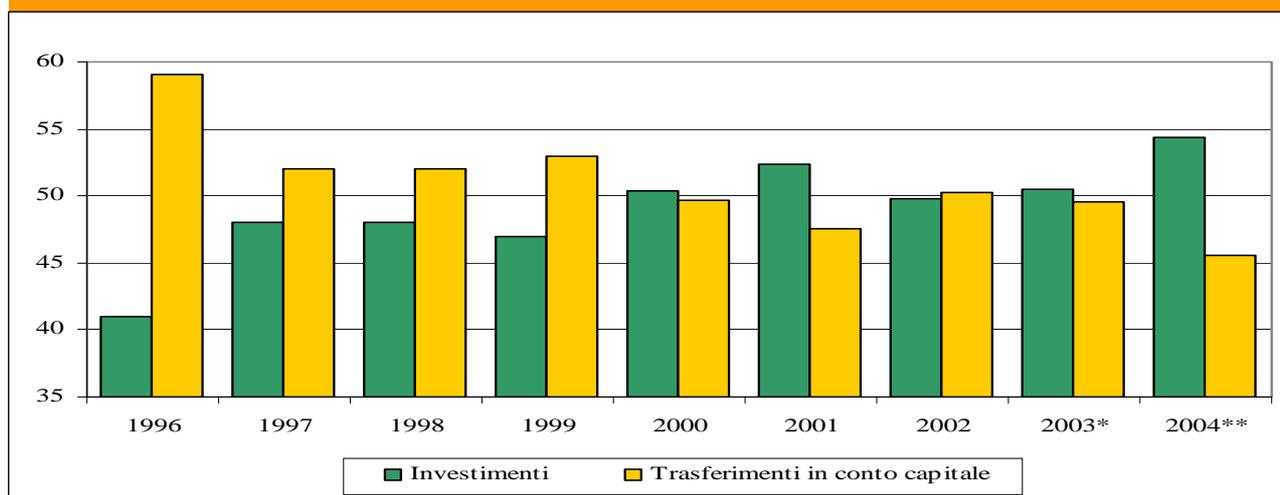
Riequilibrare la spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici

Per il terzo obiettivo, quello di riequilibrare la spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici, i risultati esistono, sono visibili, ma mostrano chiaramente tempi superiori alle previsioni.

Considerando il settore della Pubblica Amministrazione²⁸, si nota come la tendenza alla crescita degli investimenti pubblici al Sud si manifesti soprattutto grazie al recupero evidenziato dai dati preliminari relativi al 2004. I dati elaborati nei Conti Pubblici Territoriali (che si commenteranno anche oltre nel Paragrafo II.4) mostrano un aumento di circa 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente (Figura II.3)²⁹. Tale forte miglioramento non è dovuto solo a un decremento delle erogazioni di alcuni dei principali strumenti di incentivazione delle imprese (segnatamente i crediti di imposta), ma anche a un denso incremento delle erogazioni per investimenti pubblici.

I tempi con cui il riequilibrio sta avendo luogo sono, tuttavia, tali da conservare ancora oggi il paradosso di cui si è detto al Paragrafo II.1. Ancora nel 2004 gli incentivi rappresentano nel Mezzogiorno il 45,6 per cento della spesa in conto capitale, a fronte del 32,8 per cento del Centro-Nord. Ne discende che, nelle stime per il 2004, la spesa pro-capite per investimenti pubblici è nel Mezzogiorno pari a 496 euro a fronte dei 569 euro del Centro-Nord.

Figura II.3 Quote di investimenti e trasferimenti sul totale della spesa in conto capitale della PA nel Sud – Anni 1996-2004 (valori percentuali)



(*) Dati provvisori

(**) Dati preliminari

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

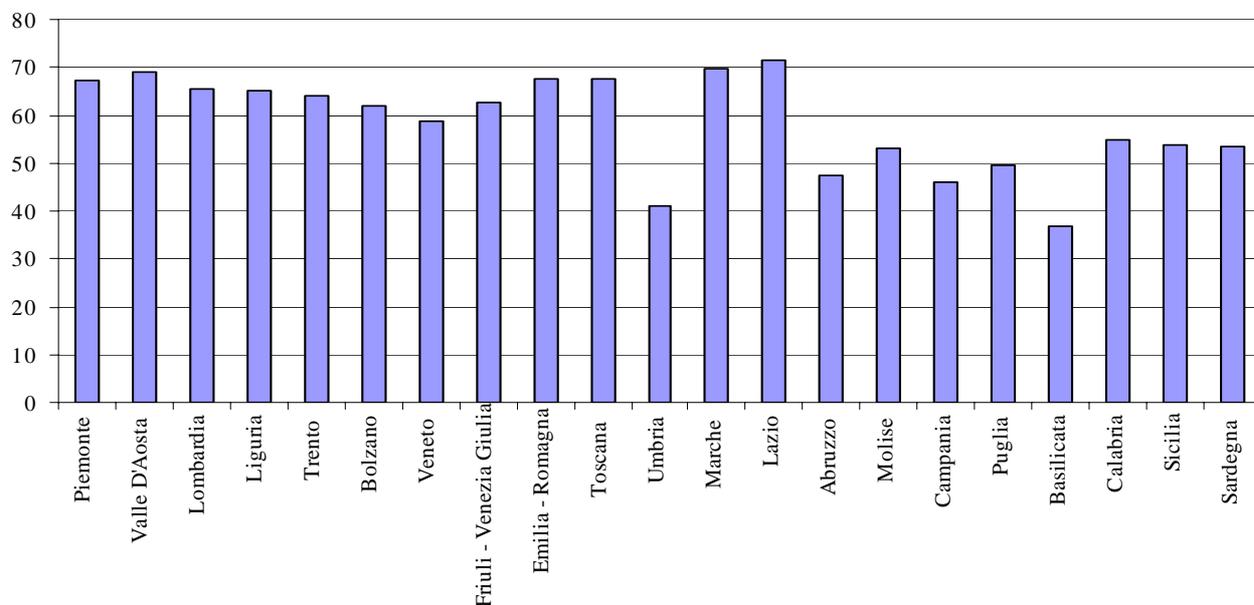
Anche all'interno del Centro-Nord la diversificazione è alta. Come mostra la Figura II.4, la quota di investimenti pubblici nel 2003 è particolarmente bassa in Umbria, anche in presenza di un picco di

²⁸ L'estensione al Settore Pubblico Allargato, che comporterebbe l'inclusione delle spese delle imprese pubbliche (ossia di enti che non presentano spese per trasferimenti), determinerebbe un aumento della quota destinata ad investimenti ma, a causa della progressiva riduzione della quota di spesa destinata al Sud da tali aziende, anche una inversione della dinamica generale della composizione della spesa che farebbe registrare una progressiva riduzione della quota investimenti fino al 2003 (per il Settore Pubblico Allargato non sono ancora disponibili le informazioni preliminari per il 2004).

²⁹ Il dato CPT differisce da quello di Contabilità Nazionale relativamente ad alcune regole di registrazione riguardanti in particolare il trattamento delle vendite di beni patrimoniali (che i Conti Nazionali registrano a detrazione delle spese di investimento mentre i CPT includono in una specifica voce di entrata), degli acquisti di beni durevoli (che in Contabilità Nazionale sono classificate nel conto capitale mentre i CPT, coerentemente con le registrazioni nei bilanci degli enti, mantengono in parte corrente), e dei contributi in conto interessi (che la Contabilità Nazionale considera in parte corrente mentre i CPT, sempre per coerenza con le fonti contabili, mantengono in conto capitale). Per motivi di omogeneità con i dati 1998 riportati nel paragrafo precedente, le quantificazioni relative al 2004 non incorporano gli effetti della riclassificazione effettuata di recente dall'ISTAT in base alla quale a partire dal 2001 gli apporti di capitale dallo Stato alle Ferrovie dello Stato (circa 4 miliardi di euro ogni anno) non sono da considerarsi operazioni finanziarie ma trasferimenti in conto capitale. Tale riclassificazione non è incorporata sempre per omogeneità di analisi, in nessuna elaborazione del presente capitolo. Per le questioni metodologiche si veda anche allegato).

incentivazioni presumibilmente ancora legate al sisma del 1997 (trasferimenti straordinari per l'edilizia alle famiglie), ma assai alta nel resto del Centro e nel Nord Ovest. Un picco di investimenti pubblici pro-capite si osserva in Valle d'Aosta e nelle Province di Trento e Bolzano, anche per i valori assai elevati di spesa in conto capitale (Figura II.5).

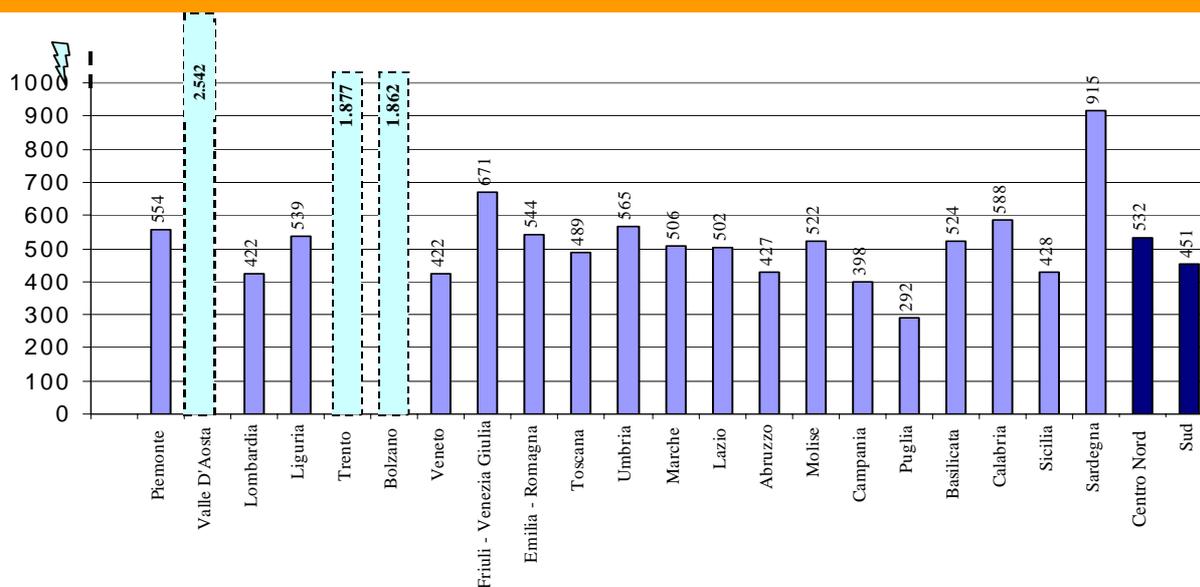
Figura II.4 Quota investimenti pubblici su totale spesa in conto capitale della PA per regione - Anno 2003*
(valori percentuali)



* La quota d'investimento dell'Umbria è assai ridotta in quanto i Comuni effettuano ingenti trasferimenti per l'edilizia alle famiglie, a causa della ricostruzione post terremoto. Tale circostanza che fa incrementare l'ammontare complessivo del conto capitale si verifica anche negli anni precedenti il 2003.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Figura II.5 Investimenti pubblici procapite nel 2003. Euro costanti 1999*

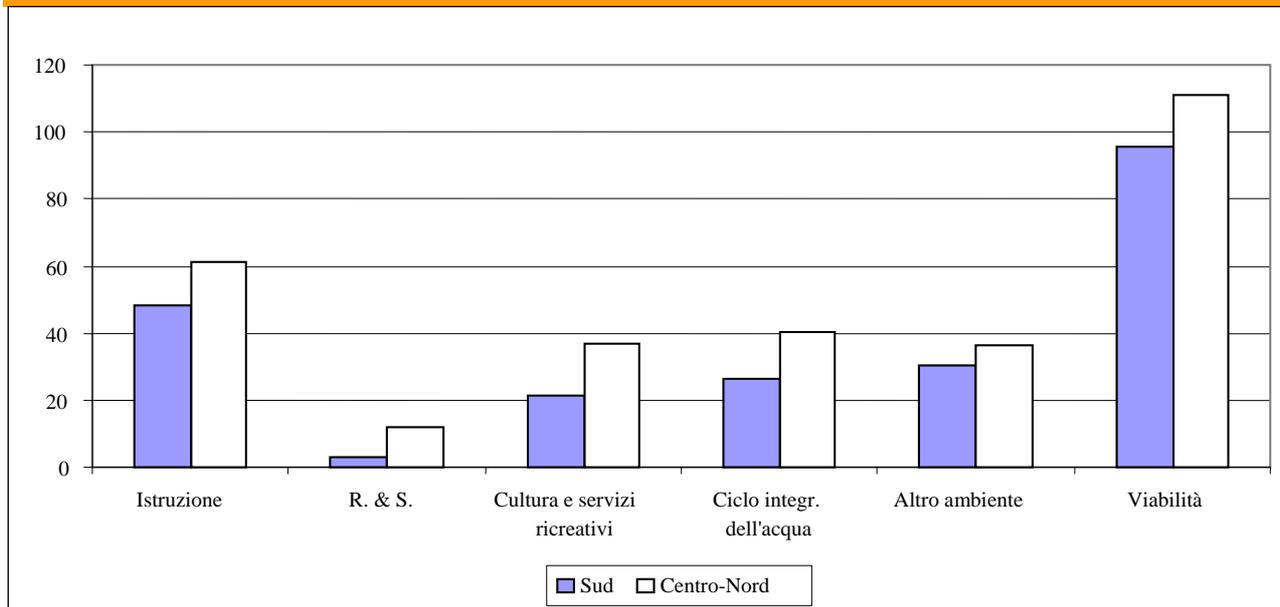


* I dati qui riportati si riferiscono al 2003. Le stime preliminari per il 2004, disponibili solo per macro aree, sono pari a 496 per il Sud rispetto a 569 per il Centro-Nord.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

I Conti Pubblici Territoriali consentono anche di verificare quali siano i settori in cui il fenomeno di un divario crescente fra Sud e Centro-Nord negli investimenti pubblici è più grave (Figura II.6).

Figura II.6 Spesa procapite per investimenti delle Amministrazioni Pubbliche in alcuni settori per macroarea Anno 2003 Euro costanti 1999 (valori percentuali)



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Purtroppo l'indisponibilità di informazioni settoriali distinte tra risorse ordinarie ed aggiuntive di cui si è detto, e il fatto che molte Amministrazioni centrali non sono nelle condizioni di ricostruirle, non rende possibile sapere se, e in quale misura, per ogni settore i risultati riportati nella tabella precedente siano dovuti a una inadeguata spesa ordinaria ovvero alla spesa aggiuntiva.

I tempi lunghi del riequilibrio tra incentivi e investimenti appaiono dovuti a due fattori:

- la forte resistenza che il riequilibrio incontra nel contesto culturale del Paese e del Mezzogiorno: alla erogazione di incentivi, specie nelle forme incontrollate che ha assunto il credito di imposta per gli investimenti ma anche in forme discrezionali degenerate³⁰, sono legate diffuse posizioni di rendita che si mobilitano contro tale riequilibrio;
- le difficoltà incontrate nel riavviare un ciclo di progettazione delle infrastrutture: i tempi di maturazione di nuovi progetti, rispondenti agli obiettivi della nuova programmazione, si sono rivelati più lunghi di quanto inizialmente previsto, poiché minori si sono rivelati l'impegno e la capacità progettuale degli enti di gestione di rete, ma anche delle Regioni, di assicurare meccanismi di selezione delle priorità, di concentrazione delle risorse su pochi progetti, di fissazione di tempi credibili di progettazione anticipando e risolvendo i motivi di possibili rallentamenti.

³⁰ Con delibera del 17 marzo 2000 il Cipe aveva deciso di non consentire l'avvio di nuove attività istruttorie su patti territoriali da parte dei soggetti convenzionati, permettendo esclusivamente la chiusura delle attività istruttorie in corso alla data di adozione della delibera stessa. Tale indicazione è stata più volte modificata prorogando la data di avvio delle attività istruttorie dal 17 marzo al 15 giugno 2000 (data di pubblicazione della delibera stessa), e quella della loro conclusione, da ultimo, al febbraio 2001 e, quindi, ben oltre il termine ordinario previsto per la durata delle predette attività. Il protrarsi delle date di avvio e chiusura delle istruttorie ha, ovviamente, ampliato il numero dei patti territoriali ammessi e, di conseguenza, i relativi finanziamenti.

Ovviamente, il secondo fattore legittima il primo, nel senso che induce anche i sostenitori del riequilibrio a optare per incentivi certi oggi anziché, investimenti pubblici incerti – e servizi conseguenti ancora più incerti – domani.

Eppure, il riequilibrio è ormai nelle cose. Il suo verificarsi è cioè implicito nelle decisioni di assegnazione delle risorse (e nei conseguenti impegni) di questi anni. Ciò appare evidente da un confronto fra le comparazioni delle assegnazioni delle delibere FAS fra il 2003 e il 2005: progressivo e assai rilevante appare lo spostamento a favore degli investimenti pubblici benché l'importo complessivo 2005 risulti in calo (Tavola II.3).

Tavola II.3 Assegnazioni fas per categoria di intervento: anni 2003-2005 (miliardi di euro)

	2003		2004		2005	
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%
Investimenti	5,67	52,4	6,49	59,3	5,46	57,6
Incentivi	5,16	47,6	4,45	40,7	3,66	38,6
Accantonamenti					0,36	3,8
TOTALE	(*) 10,83		(**) 10,94		9,48	

(*) Le risorse accantonate nel 2003 pari a 0,645 miliardi di euro sono state ripartite nell'anno successivo con delibera CIPE 19/2004

(**) Le risorse accantonate nel 2004 pari a 0,600 miliardi di euro sono state ripartite nell'anno successivo con delibera CIPE 34/2005

Fonte: elaborazioni MEF – DPS

II.4 Alcuni risultati per le Amministrazioni centrali

Nel quadro generale ora delineato è utile precisare alcuni profili specifici con riferimento alla parte di spesa in conto capitale gestita dalle Amministrazioni centrali.

Con il medesimo procedimento di correzione degli importi applicato al complesso delle Amministrazioni pubbliche, partendo dai dati ISTAT di contabilità nazionale si sono individuate le spese consolidate dell'Amministrazione centrale (comprehensive degli enti previdenziali) (Tavola II.4).

Tavola II.4 Spesa in conto capitale 2000-2004* - Conto economico consolidato delle Amministrazioni centrali (Miliardi di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	Val. medio annuo 00-04
Spesa Amm. Centrali ed Enti di previdenza (dati C.N.)	1,0	22,3	15,3	23,6	17,4	
Spesa Amm. Decentrate (dati C. N.)	28,7	31,1	33,4	34,8	38,2	
Spesa complessiva della PA (dati C. N.)	29,7	53,4	48,7	58,4	55,6	
Correzioni (UMTS, cartolarizzazioni, altro)	13,5	-4,4	4,0	-4,5	-0,7	
Spesa Amm. Centrali ed Enti di previdenza corretta	14,5	17,9	19,2	19,1	16,6	17,5
Spesa complessiva della PA corretta	43,2	49,0	52,6	53,9	54,8	50,7
Spesa A. C. ed Enti di prev. corretta quota PIL	1,2%	1,5%	1,5%	1,5%	1,2%	1,4%
<i>Quota A. C. sul Totale spesa</i>	<i>33,6%</i>	<i>36,6%</i>	<i>36,5%</i>	<i>35,4%</i>	<i>30,4%</i>	<i>34,5%</i>

* Per omogeneità di confronto con il 2000, non viene incluso l'apporto di capitale alle Ferrovie dello Stato che dal 2001 l'Istat ha riclassificato come trasferimento in conto capitale (andando ad incrementare il conto della PA)

Fonte: ISTAT, Conti economici nazionali, MEF

Il complesso della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali ammonta mediamente nel periodo 2000-2004 a 17,5 miliardi di euro l'anno in rapporto al PIL la quota declina dal 1,5 del triennio 2001-2003 all'1,2 del 2004. La riduzione della spesa delle Amministrazioni centrali, sembra solo in parte dovuta ad un calo complessivo della spesa in conto capitale dell'intera Pubblica Amministrazione (come analizzato in precedenza) poiché si rileva anche una riduzione relativa alla quota delle Amministrazioni centrali (dal 36,6 al 30,4 per cento dal 2002 al 2004) a favore delle amministrazioni decentrate registrando probabilmente, oltre ai fenomeni legati al rallentamento degli strumenti statali di incentivazione alle imprese, gli effetti delle politiche del decentramento della spesa pubblica in conto capitale. Da questo quadro della spesa in conto capitale è possibile tentare la ricostruzione di un Quadro finanziario unico delle Amministrazioni centrali utilizzando una metodologia simile a quella del Quadro finanziario unico dell'intera Pubblica Amministrazione³¹. Rispetto a quest'ultimo, ovviamente, le stime possono avere maggiori elementi di incertezza soprattutto sulla ripartizione tra risorse ordinarie e aggiuntive; anche per tale ragione si espone il quadro con i valori medi annui (Tavola II.5)

Tavola II.5 Quadro finanziario unico delle amministrazioni centrali: spesa in C/capitale per fonte di finanziamento (Stime preliminari)

	media annua 2000-2004
ITALIA	
risorse ordinarie	10,5
risorse comunitarie fondi strutt. (5)	1,3
risorse cofinanziamento nazionale (5)	1,1
risorse aree sottoutilizzate (2)	4,7
Totale spesa in c/capitale (1)	17,5
MEZZOGIORNO	
risorse ordinarie	2,3
risorse comunitarie fondi strutt. (5)	1,3
risorse cofinanziamento nazionale (5)	1,0
risorse aree sottoutilizzate (3)	4,0
Totale spesa in c/capitale	8,5
Quota Sud su Italia totale c/cap. (%) (4)	48,7
Quota Sud su Italia ordinarie (%)	20,5

(1) Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. delle Amm. Centrali e Previdenziali (revisione ISTAT 24 maggio) al netto eurotassa, cartolarizzazioni e apporti al capitale FS. Inoltre detratta la spesa per acquisti della difesa che ha natura di spesa corrente.

(2) Stime effettuate con il Conto risorse e impieghi e CPT e del monitoraggio presso gli Enti attuatori (del. CIPE n.16/03 e n. 19/04).

(3) Si ipotizza una ripartizione delle risorse per le aree sottoutilizzate destinate al Mezzogiorno per l'85 per cento del totale nazionale.

(4) La quota relativa al Mezzogiorno è desunta dai Conti Pubblici Territoriali per gli anni 2000-2003, per il 2004 stime.

(5) Stima relativa ai flussi di cassa dei soli PON.

Fonte: elaborazioni MEF - DPS

Il risultato medio della quota in conto capitale destinata al Mezzogiorno risulta pari al 48,7 per cento, superiore al risultato medio dell'intero periodo per il totale della Pubblica Amministrazione (pari al 39 per cento) e anche all'obiettivo del 45 per cento.

³¹ Per la parte di consuntivo fino al 2004 si utilizzano varie fonti informative (si veda anche note alla tabella): i dati di Contabilità Nazionale, la quota Mezzogiorno come risultante dalle stime dei Conti pubblici territoriali, i pagamenti effettuati a valere sulla programmazione comunitaria (risultanti dal sistema informativo SIRGS) e sul Fondo aree sottoutilizzate (stimate con diverse fonti).

In realtà, questo risultato nasconde anche per le Amministrazioni centrali il mancato conseguimento dell'obiettivo implicito. Infatti, in un sistema di finanziamento che va verso l'implementazione di un modello federalista, le Amministrazioni centrali, essendo titolari dei principi di perequazione territoriale sanciti dalla Costituzione, devono allocare la spesa verso i territori più svantaggiati in misura maggiore delle Amministrazioni decentrate. Nonostante ciò, le Amministrazioni centrali destinano nel periodo al Sud solo il 20,5 per cento medio della spesa ordinaria contro l'obiettivo del 30. Il risultato "virtuoso" è dovuto allora a un effetto composizione. Le Amministrazioni centrali gestiscono, per via della voce incentivi, una quota di risorse aggiuntive più alta della corrispondente quota di risorse ordinarie. Il maggior peso di queste, la cui quota va al Sud per l'80-90 per cento, tende ad alzare, a parità di comportamenti, la quota Sud totale.

Risultati non dissimili emergono dai Conti Pubblici Territoriali Come si può individuare dalla Tavola II.6, le Amministrazioni centrali destinano complessivamente alle Regioni del Sud una quota stabilmente prossima al livello del 50 per cento. A determinare tale percentuale concorrono principalmente i maggiori strumenti di incentivazione per le imprese (Fondo Innovazione Tecnologica, programmazione negoziata, crediti di imposta) che sono mirati prevalentemente alle aree sottoutilizzate del paese. Tali erogazioni sono registrate, coerentemente con la classificazione adottata nel rendiconto dello Stato, nel settore "Industria e artigianato" per il Fondo Innovazione Tecnologica e i crediti di imposta, e nel settore "Amministrazione generale" per la programmazione negoziata (per le definizioni degli aggregati e dei settori si veda allegato)³².

Nei vari settori (Tavola II.6) si registrano ripartizioni territoriali significativamente differenti: la quota attribuibile alle Regioni del Sud (media 2000-2003) appare in particolare prossima, laddove non già superiore, al livello del 45 per cento fissato come obiettivo delle politiche per lo sviluppo, nei settori dell'Agricoltura (37 per cento nella media del periodo analizzato), della Viabilità (44 per cento) e dell'Edilizia (53 per cento), mentre presenta un valore inferiore negli altri settori (21 per cento nel settore "R&S", 26 per cento nel settore "Cultura", 27 per cento nella Previdenza). Si segnala anche il 32 per cento nella "Sicurezza pubblica" confermato dalla destinazione del 26 per cento delle risorse ordinarie al Sud. Questi dati indicano la necessità di chiarire gli obiettivi della politica regionale alla luce degli impegni di politica nazionale nel Sud che i settori devono comunque rispettare programmaticamente e cui devono tendere in fase di attuazione.

Come rilevato, le informazioni contenute nella tabella non consentono una determinazione della ripartizione delle somme per fonte di finanziamento, non è cioè possibile distinguere le spese a valere sulle risorse ordinarie da quelle finanziate con le risorse destinate alle aree sottoutilizzate, con le risorse comunitarie e con il relativo cofinanziamento nazionale.

Alcune informazioni parziali al riguardo sono tuttavia individuabili nei contributi forniti da alcune Amministrazioni centrali. In particolare, il Ministero delle attività produttive ha fornito alcuni dettagli circa gli interventi per incentivi alle imprese di propria diretta competenza: relativamente agli interventi di politica regionale definiti "FAS e fondi strutturali" la quota Sud è pari all'89 per cento, mentre è attribuita agli interventi relativi al "PON Sviluppo" una quota del 100 per cento alle regioni meridionali (non è fornita invece una quota relativa alle spese ordinarie: è solamente riportata la quota Sud comprensiva di tali flussi che è del 65 per cento circa). Relativamente ai casi

³² Gli altri settori che presentano valori rilevanti sono:

"Viabilità", essenzialmente costituito dalle spese di investimento dell'ANAS,

"Edilizia abitativa e Urbanistica", che contiene gli interventi per l'edilizia agevolata e sovvenzionata della Cassa Depositi e Prestiti,

"Ricerca e Sviluppo" con le erogazioni del Fondo per la Ricerca Applicata e le spese dei vari Enti di Ricerca,

"Cultura e servizi ricreativi" soprattutto con le spese del Ministero dei Beni Culturali,

"Agricoltura" con la spesa del Ministero omonimo,

"Sicurezza Pubblica", che contiene principalmente le spese dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia;

"Previdenza", con le spese degli enti previdenziali.

Da quanto sopra illustrato si evince come la disaggregazione settoriale dei CPT consenta, seppure con un grado di approssimazione, alcune analisi sull'attività delle singole istituzioni.

in cui è stata elaborata una disaggregazione territoriale delle spese, si registra per le risorse ordinarie una quota Sud che varia tra il 20 per cento e il 45 per cento. Non sempre pertanto la “quota obiettivo” del 30 per cento può dirsi già raggiunta: tra le Amministrazioni rispondenti, come accennato, il Ministero dell’interno, relativamente al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, registra un 26 per cento, mentre il Ministero per l’Istruzione l’Università e la Ricerca, relativamente alla componente Università e Ricerca, fa registrare negli ultimi anni una quota intorno al 20 per cento peraltro in significativa crescita rispetto all’inizio del periodo 2000-2006 quando si assestava poco al di sopra del 10 per cento.

Tavola II.6 Spesa in conto capitale consolidata delle Amministrazioni Centrali per settore e macroarea – Anno 2000-2003 (Dati in milioni di euro correnti)

Settore \ Anno	SPESA IN CONTO CAPITALE CONSOLIDATA (1)								Quota Sud Media 2000-2003	Quota di spesa delle Amm. Centrali su totale PA (1)
	2000		2001		2002		2003			
	Sud	Italia	Sud	Italia	Sud	Italia	Sud	Italia		
Amme. generale	1.037	1.493	663	1.743	952	1.855	968	1.921	52	32
Difesa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27
Sicurezza Pubblica	191	586	259	733	323	1.124	274	799	32	91
Giustizia	71	210	91	239	106	353	98	328	32	63
Istruzione e formazione	66	117	149	254	318	459	25	265	51	7
R. & S.	275	1.042	259	1.064	169	825	187	1.251	21	80
Cultura e servizi ricreativi	245	839	210	643	105	550	153	745	26	29
Edilizia abit. e Urbanistica	664	1.281	59	165	165	269	210	348	53	14
Sanità	8	42	10	44	9	37	5	26	22	2
Interventi in campo sociale (assist. e benef.)	23	53	36	84	27	65	19	46	43	9
Ambiente e acqua	378	903	365	755	104	495	38	395	35	13
Lavoro e Previdenza	209	752	310	1.119	212	778	152	568	27	79
Viabilità	890	2.027	1.076	2.354	1.063	2.373	786	1.871	44	33
Altri trasporti	899	2.513	645	1.899	354	954	566	1.524	36	29
Telecomunicazioni	117	415	33	124	73	249	73	245	29	100
Agricoltura e Pesca	186	499	184	459	213	460	162	597	37	22
Commercio	1	13	1	12	1	8	1	5	9	7
Industria, artigian. Turismo	2.740	4.270	4.255	5.665	5.208	7.607	4.953	6.621	71	75
Energia	39	142	77	188	15	53	9	11	36	75
Altre in Campo Econom.	125	282	201	409	128	536	46	414	30	11
TOTALE SPESA CONTO CAPITALE	8.164	17.480	8.885	17.951	9.545	19.051	8.725	17.977	49	34
Quota Sud		46,7%		49,5%		50,1%		48,5%		
Spesa corrente in formazione	173	473	112	311	133	422	147	469		
	8.337	17.952	8.997	18.261	9.677	19.473	8.873	18.446		
Quota Sud		46,4%		49,3%		49,7%		48,1%		

¹⁾ La quota della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Centrali sul totale PA per i singoli settori è calcolata sulla media del periodo 2000-2003. Come per le altre elaborazioni la spesa per la formazione non viene inclusa poichè di parte corrente

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Tra le Amministrazioni che hanno presentato un contributo relativo alla ripartizione territoriale delle risorse ordinarie, il Ministero dell’Ambiente e il Dipartimento per l’Innovazione Tecnologica presentano valori superiori al 30 per cento. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha poi fornito un dettagliato quadro delle risorse complessivamente confluite negli Accordi di programma quadro (oltre 42 miliardi di euro di cui circa il 50% destinati al Sud) nonché dei programmi finanziati dall’Unione Europea e delle risorse assegnate dalle recenti Leggi finanziarie. Non sempre tuttavia i dati si riferiscono alle effettive erogazioni, né è fornita la disaggregazione territoriale complessiva dei flussi.

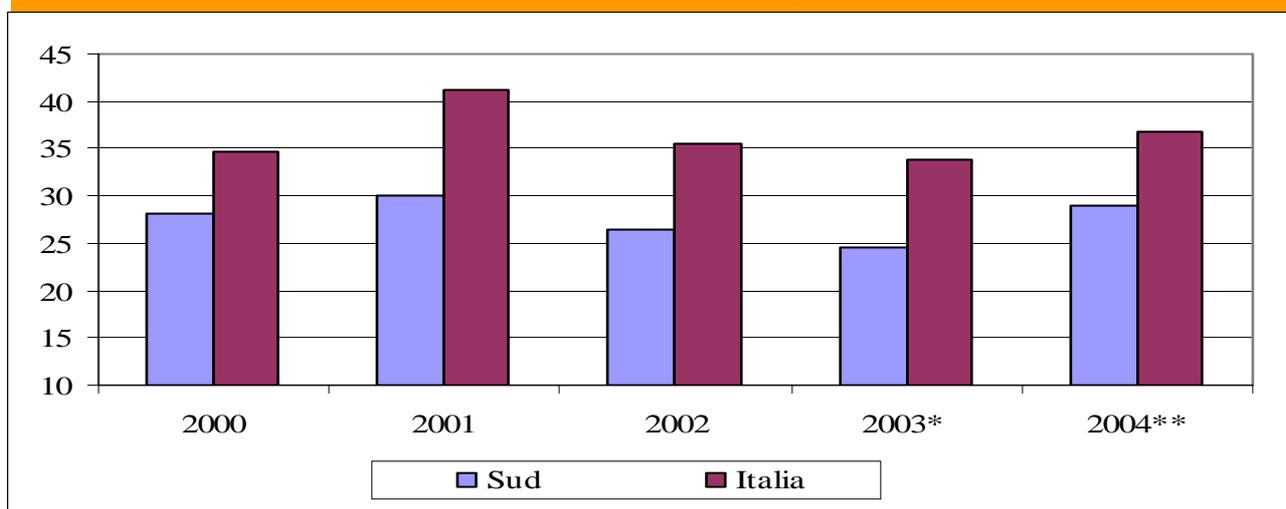
Alcune considerazioni possono infine essere dedicate all’analisi della ripartizione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali tra investimenti diretti e incentivi. La dinamica di tale composizione nel periodo considerato non può che dipendere dall’intensità dei seguenti macro-

fenomeni che rappresentano la quasi totalità delle spese in conto capitale delle Amministrazioni centrali: l'attività di investimento diretto dello Stato, quella di incentivazione alle imprese operata da Stato e Cassa Depositi e Prestiti, la realizzazione di opere stradali da parte dell'ANAS.

Tra il 2000 e il 2004³³ la quota degli investimenti diretti (Figura II.7) nel Mezzogiorno è oscillata per le Amministrazioni centrali tra il 25 e il 30 per cento³⁴, con valori più elevati nei primi due anni della serie, un calo nel biennio 2002-2003 e un significativo incremento nell'anno 2004 che riporta il valore ai livelli iniziali del periodo. Le determinanti di tale dinamica sono:

- una sostanziale stabilità nel periodo delle spese statali per investimenti diretti;
- un aumento del peso dei trasferimenti fino al 2002 (dovuto all'entrata a regime dello strumento del credito di imposta) e un successivo calo, attribuibile, oltre che a una minore fruizione del beneficio fiscale per investimenti e occupazione, a una riduzione delle erogazioni relative alla legge 488;
- una stabilità delle spese ANAS, con l'eccezione dell'anno 2003, in cui si è registrata una contrazione significativa rientrata poi nell'anno successivo.

Figura II.7 Incidenza degli investimenti diretti sul totale della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali - Anni 2000-2004. Valori percentuali



(*) Dati provvisori

(**) Dati preliminari

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

II.5 Lezioni per il 2007-2013

L'impianto di questo documento e, a maggior ragione, della programmazione finanziaria per il 2007-2013, è basato al momento non su assegnazioni di bilancio certe, ma su uno scenario finanziario conFigurato da due atti di diversa natura:

- il confronto avvenuto nel Consiglio Europeo del 16-17 Giugno 2005, su una ipotesi negoziale presentata dalla Presidenza lussemburghese e nota come " *V Negotiating box (15 Giugno)*",

³³ I dati relativi agli anni 2003 e 2004 sono da considerarsi provvisori.

³⁴ Il valore, relativamente basso, registrato dalle Amministrazioni centrali, è dovuto al fatto che l'attività di investimento diretto è svolta principalmente dalle Amministrazioni Locali che si finanziano in misura significativa attraverso trasferimenti statali. La natura di conto consolidato dei CPT non fa emergere questo ruolo delle Amministrazioni centrali di erogatrici di risorse ai livelli decentrati della Pubblica Amministrazione, che si coglie solo a valle del processo, nel momento della spesa diretta degli enti beneficiari.

sulla quale si è avuta la convergenza di 20 Stati membri dell'Unione Europea, molto ampia, ma insufficiente a chiudere l'accordo che richiede l'unanimità; in tale ipotesi sono assegnate all'Italia per la coesione, in base a stime plausibili, 23.947 milioni di euro (di cui 17.726 a quattro Regioni in Obiettivo 1 – Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – 277 alla Basilicata, 628 alla Sardegna, 4.550 alle altre Regioni, e altri 766 all'Obiettivo della Cooperazione territoriale). Se e quali saranno i valori, e i relativi possibili valori del cofinanziamento nazionale, potrà evidentemente essere stabilito solo quando il negoziato in corso sarà concluso;

- l'impegno programmatico assunto in successivi Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria, e da ultimo in quello 2006-2009, dove si afferma che “è necessario assicurare anche per i prossimi anni al Mezzogiorno un volume di risorse aggiuntive sul bilancio nazionale, relativo al Fondo aree sottoutilizzate (FAS), non inferiore allo 0,6 per cento del PIL”; e il congiunto impegno assunto concordemente dal Governo, da Regioni ed Enti Locali nelle “Linee Guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013” di “un impegno programmatico settennale anche per la politica regionale nazionale”.

Inoltre, è auspicabile mantenere stabilizzata la quota totale della spesa in conto capitale rispetto al PIL al 4,1 per cento, come avvenuto negli ultimi tre anni.

La stesura finale del QSN potrà e dovrà evidentemente contenere una propria programmazione finanziaria che deriverà dalla concreta traduzione di queste due componenti di scenario. Già a questo stadio, invece, è possibile ricavare dall'esame dell'esperienza 2000-2006 alcune chiare lezioni di discontinuità che di seguito si sintetizzano con riguardo ai tre obiettivi che furono propri del 2000-2006 e che, sulla base dell'analisi del Capitolo III, è opportuno siano propri anche del ciclo 2007-2013.

Informazione

Rispetto agli importanti risultati già conseguiti, si tratta di assicurare una informazione piena e continuativa in merito alla distribuzione territoriale e regionale delle decisioni e degli atti di spesa delle risorse ordinarie da parte delle Amministrazioni pubbliche. Tale risultato può essere conseguito con più cogenti vincoli specie per tutti i soggetti centrali (dove quindi è in sé indeterminata l'allocazione regionale) destinatari della gestione di risorse aggiuntive. Progressi nel circuito finanziario lungo le linee indicate nel riquadro di cui al par II.3 sono anche necessari.

È, inoltre indispensabile assicurare un monitoraggio unitario e continuativo delle due componenti della politica regionale (cfr. Capitolo V). Progressi ulteriori sono necessari nella capacità informativa dei Conti Pubblici Territoriali, con riferimento alla possibilità di distinguere i flussi per fonte di finanziamento e di ridurre ulteriormente il *lag* temporale, obiettivo possibile anche grazie all'ampliamento delle informazioni prodotte dall'Indicatore anticipatore che dovrebbe arricchirsi di informazioni a livello regionale (e non solo per macroarea come accade attualmente) e trimestrale.

Addizionalità

L'esperienza esaminata mostra chiaramente alcune lezioni per mirare nel Mezzogiorno all'“addizionalità 45 per cento” e ad un'effettiva aggiuntività della politica regionale nel Centro-Nord.

In primo luogo, nella fissazione dei nuovi obiettivi per il 2007-2013, in particolare dei tempi di raggiungimento dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento delle risorse ordinarie e il 45 per cento di quelle totali, si dovrà tenere conto da un lato degli effetti positivi e ritardati dei processi già in atto, dall'altro delle valutazioni più accurate che le informazioni e le conoscenze ora disponibili consentono di avere circa i ritardi fra decisioni di assegnazione, di impegno e di spesa.

In secondo luogo, al fine di raggiungere l'obiettivo stabilito sarà necessario prevedere una maggiore coerenza degli indirizzi: per le Amministrazioni centrali, meccanismi premiali/sanzionatori in relazione al conseguimento di obiettivi di riparto territoriale delle risorse ordinarie coerenti con un valore medio del 30 per cento; per le Regioni, una verifica di coerenza con tale valore delle regole con cui sono loro riportate le risorse ordinarie; per le imprese pubbliche, previsioni sui contratti di programma o sugli altri atti che ne regolano i rapporti con lo Stato, coerenti sempre con quell'obiettivo.

In terzo luogo, andrà chiaramente stabilito se, e per quali priorità di intervento, la politica regionale aggiuntiva si attui attraverso il finanziamento di progetti appartenenti alla pianificazione nazionale, in aggiunta, appunto, alle risorse ordinarie; e, in tali casi, il finanziamento aggiuntivo andrà rigidamente condizionato al raggiungimento della quota del 30 per cento (cfr. Capitolo IV per un riferimento in tal senso relativo ai settori delle reti infrastrutturali e della sicurezza).

Ma tutti questi interventi saranno inefficaci se non verranno superati gli attuali limiti relativi al rapporto fra obiettivi finanziari della politica regionale e vincoli di finanza pubblica. In base a quanto indicato al punto 4 (finale) del Paragrafo II.3. È in primo luogo necessario attivare l'indirizzo delle "Linee Guida" e dare, in coincidenza con l'approvazione del QSN, certezza finanziaria settennale anche alla componente nazionale (FAS) dell'intervento. In secondo luogo, è necessario isolare questa politica, per le regole severe interne che la governano, da interventi limitativi della disponibilità di cassa. In terzo luogo, in modo complementare a ciò, è necessario migliorare fortemente (con interventi di supporto tecnico, in parte già avviati, ma anche con ancor più rigorosi controlli e incentivi) la capacità di previsione dei tempi effettivi di spesa da parte dei soggetti attuatori.

La costruzione di un forte consenso culturale e politico attorno all'obiettivo di addizionalità e attorno all'intero Programma sarà la garanzia ultima del successo di queste azioni.

Sulla base di una più accurata e più prudente previsione dei profili effettivi di attuazione dei progetti di investimento pubblico (anche di quelli già in corso) sarà possibile assumere decisioni appropriate, sin dall'avvio della programmazione, sui tempi appropriati del riequilibrio.

In un diverso contesto, che avesse le caratteristiche ora richiamate, la combinazione di una certezza finanziaria settennale, di una piena complementarità finanziaria fra risorse comunitarie e nazionali e di una migliorata capacità di previsione di spesa, potrebbe consentire di ricomporre lo iato fra "ciclo dei progetti" e "ciclo dei fondi", adattando in modo flessibile l'uno all'altra e riducendo le tensioni con gli obiettivi di finanza pubblica (cfr. anche Paragrafo V.4).

Riequilibrio da incentivi a investimenti pubblici

Anche in questo caso, gli obiettivi della programmazione 2007-2013 potranno e dovranno tenere conto degli effetti positivi di trascinarsi derivanti dal riequilibrio avviato nel 2000-2006 e solo parzialmente manifestatosi nella spesa.

Inoltre, il raggiungimento dell'obiettivo discriminante di portare le spese per abitante in investimenti pubblici nel Mezzogiorno al di sopra di quelle del Centro-Nord, per consentire l'effettivo rispetto della parte più forte del dettato costituzionale (Art. 119.5), potrà essere favorito da almeno due fattori: una più forte attenzione ai servizi, che gli investimenti pubblici consentono di realizzare, che non agli investimenti stessi, attraverso la fissazione di "obiettivi di servizio" (cfr. Capitolo IV.2) e una più forte mobilitazione del partenariato rappresentativo dei soggetti che quei servizi utilizzano (cfr. Capitolo V.3); il superamento di impostazioni ideologicamente contrarie agli incentivi, attraverso una nuova strategia Stato-Regioni (cfr. tematica 1.3 dei capitoli III e IV) assieme al contemporaneo contrasto di posizioni di rendita connesse a un ricorso massiccio e non economicamente motivato a metodi di incentivazione.

III PROGRAMMI E PROGETTI 2000-2006: OBIETTIVI, RISULTATI, LEZIONI

III.1 La strategia generale 2000-2006

La politica regionale, comunitaria e nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate), per il periodo 2000-2006 si è basata su una strategia di offerta volta ad aumentare la produttività attraverso la produzione e promozione di servizi collettivi e infrastrutture, integrati da incentivi diretti alle imprese.

Diversa natura hanno avuto le due componenti, comunitaria e nazionale. La prima è stata indirizzata, secondo le procedure comunitarie, da atti di programmazione cogenti predisposti nel 1999-2000, sottoposti a revisione nel 2004; per sei delle otto regioni del Mezzogiorno, la programmazione ha assunto la forma di un Programma nazionale condiviso fra Stato, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali ed è stata orientata da obiettivi intermedi e finali, micro e macro, spesso quantificati e sempre monitorati. La componente nazionale, che si attua in parte cospicua attraverso Accordi di Programma Quadro fra Stato e Regioni, è stata orientata da principi di programmazione a partire dal 2002, quando, per dare seguito alla nuova previsione costituzionale¹, i molti rivoli degli interventi di politica regionale nazionale sono stati ordinati in un “Fondo per le aree sottoutilizzate”², sottoposto a decisioni unitarie di allocazione da parte del Cipe. A tale passo non ha fatto seguito la costruzione di un Programma, ma la scelta di uniformare ai principi della politica comunitaria (premierità, efficacia, rapidità degli interventi e monitoraggio della spesa) i criteri di priorità e selezione degli interventi e di introdurre metodi di incentivazione del *capacity-building*.

Da quanto ora richiamato discende che solo per la componente comunitaria l’analisi dei risultati può essere condotta in maniera compiuta, facendo riferimento a obiettivi predefiniti. I risultati dell’altra componente, pure talora di notevole rilievo, possono essere valutati come complementari, ovvero evidenziando priorità strategiche che, previste spesso in Intese Istituzionali fra Stato e Regioni, si sono manifestate *de facto* negli Accordi di Programma Quadro o in altri interventi.

La strategia seguita si è articolata in due grandi filoni: politiche per la valorizzazione delle risorse sottoutilizzate, naturali, culturali e umane³ e politiche per le “agglomerazioni”, città e sistemi locali di sviluppo, dove si concentrano relazioni sociali, economiche e amministrative, propellenti dello sviluppo. Affinché le risorse locali si attivino e attraggano investimenti privati (in capitale umano e fisico), devono realizzarsi investimenti in “capitale sociale” – investimenti pubblici materiali, investimenti pubblici immateriali (in capitale umano e servizi), promozione di investimenti privati – nei territori e nelle reti che le collegano.

Nel caso del Mezzogiorno, dove ingenti erano le risorse finanziarie disponibili, nel favorire l’accelerazione della crescita, ci si prefiggeva di attivare un meccanismo di aspettative autorealizzative: gli operatori privati, ritenendo credibile lo scenario prefigurato dalla *policy*, avrebbero modificato la propensione a investire e avrebbero anticipato le loro decisioni, anche rispetto agli effetti della *policy* sui servizi, contribuendo quindi all’accelerazione della crescita di tali aree. Da qui, la rilevante e crescente importanza attribuita alla “credibilità” delle politiche e ai *metodi* di programmazione.

¹ Art. 119 comma 5 della Costituzione.

² Artt. 60 e 61 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289 di istituzione del “Fondo per le Aree Sottoutilizzate”.

³ Ci si è riferiti spesso a queste come “risorse immobili”; evidentemente, le risorse umane non sono “immobili” in senso proprio, ma all’interno dello schema sono intese quali risorse endogene di un’area geografica, in un’accezione di “capitale umano locale da valorizzare”.

La programmazione regionale comunitaria, riferita agli investimenti in capitale umano, ha realizzato, a livello nazionale, azioni innovative, caratterizzate da buoni livelli di efficacia complessiva, seppure con differenze regionali in termini di priorità strategiche e capacità attuativa. Tali interventi hanno contribuito alla riforma dei servizi per l'impiego, all'ulteriore sviluppo delle pari opportunità, all'avvio della strategia dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Nell'ambito dei processi di riforma avviati nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, la programmazione comunitaria ha contribuito a migliorare la *governance* complessiva delle politiche affidate alle varie amministrazioni (ad esempio sostenendo azioni di monitoraggio e di valutazione), favorendo il coordinamento nel partenariato verticale⁴. Uno spazio rilevante è stato dedicato agli obiettivi di pari opportunità e di equità sociale, anche riguardo alle persone a maggior rischio di restare inattive anche, ad esempio, in ragione dell'età o di titoli di studio inadeguati.

Elemento qualificante della strategia complessiva è stata la pervasiva azione di *capacity building*, rivolta segnatamente, alla capacità di governo delle istituzioni pubbliche, allo spessore e regolazione dei mercati dei servizi, all'efficienza dei meccanismi di confronto partenariale, sostenuta da efficaci meccanismi di premialità/sanzione. Principi guida dell'azione condotta sono stati: il metodo, basato sulla conoscenza, per la identificazione delle priorità, derivandole dalle specifiche e reali esigenze del territorio; la concentrazione e l'integrazione degli interventi; la diffusione di una cultura della valutazione, attraverso l'adozione di metodi atti a valutare e monitorare l'efficacia con cui si perseguono gli obiettivi.

La natura definita e quantitativa degli obiettivi fissati dalla Programmazione comunitaria 2000-2006 (Quadro comunitario di sostegno – QCS) per le regioni del Mezzogiorno consente in questo caso una chiara valutazione di sintesi dei risultati e delle lezioni da trarre dalla politica attuata, che viene presentata nel Paragrafo III.2. Nel Paragrafo III.3 vengono quindi esaminati i risultati relativi a entrambe le aree del Paese con riguardo alle tematiche investite.

III.2 Risultati e lezioni generali per il Mezzogiorno

Per il Mezzogiorno, furono all'inizio fissati obiettivi intermedi e "finali". Gli obiettivi intermedi riguardavano l'efficienza finanziaria, la capacità delle amministrazioni attuatrici e la loro capacità di cooperazione, la diffusione di metodi di valutazione e monitoraggio, la regolazione dei mercati dei servizi collettivi oggetto della politica. Gli obiettivi finali riguardavano il tasso di crescita dell'area e il tasso di occupazione, come *proxy* del disagio sociale. La valutazione intermedia del QCS, numerosi esercizi di autovalutazione, l'esito delle verifiche condotte nell'attuazione dei meccanismi premiali, le analisi condotte in occasione della predisposizione di questo documento, sono elementi che consentono un giudizio relativamente chiaro sui risultati generali raggiunti e non raggiunti e sulle cause dei secondi, che di seguito si riassumono.

Per quanto riguarda gli obiettivi intermedi, il quadro di sintesi presentato nel Paragrafo III.3 (tematica 1) mostra che gli obiettivi finali erano appropriati e che essi sono stati raggiunti in misura significativa. Con poche, anche se rilevanti, eccezioni, legate al ritardo nell'attuazione del nuovo assetto costituzionale (cooperazione fra Regioni ed Enti locali) o alla carenza di consenso culturale-politico nazionale (soprattutto concorrenza nei servizi pubblici locali), il Programma ha conseguito, a due terzi del percorso, l'obiettivo di modificare o avviare la modifica dell'assetto istituzionale e del funzionamento dei mercati e della Pubblica Amministrazione, da cui dipende in modo decisivo la possibilità di migliorare effettivamente la qualità di alcuni servizi fondamentali nel Sud e quindi la sua attrattività, per persone e capitali.

⁴ Rispetto al passato, è stato ridimensionato il ruolo delle attività corsuali a favore di altre opportunità (incentivi, azioni di orientamento, informazione e consulenza, work experience, percorsi integrati, ecc) e, al tempo stesso, è stata innovata l'offerta formativa tradizionale con altre filiere di intervento.

Non altrettanto si può dire degli obiettivi finali. I dati macroeconomici presentati nel Capitolo I mostrano infatti che:

- la crescita 2000-2004 è stata mediamente ogni anno nel Sud di circa l'1,2 per cento; pure eccedendo di circa 0,4 decimi ogni anno quella del Centro-Nord – un divario senza precedenti nel dopoguerra – si tratta di un valore inferiore a quello programmato: in parte per l'abbassamento della crescita in Europa, in parte per il più basso profilo della spesa pubblica in conto capitale;
- il tasso medio annuo di variazione dell'occupazione osservato nel periodo 2000-04 è stato pari solo a circa l'1 per cento e il livello del tasso di occupazione del Mezzogiorno si attesta nel 2004 a 46,1 per cento;
- non appare essersi innescato un processo diffuso di regolarizzazione delle attività economiche non regolari e di emersione del lavoro sommerso.

Il paradosso che nasce dal confronto fra le distinte performance del Programma in termini di obiettivi intermedi e finali può trovare spiegazione sia in un fattore quantitativo, cioè un volume di spesa in conto capitale complessiva inferiore ai programmi, sia in fattori qualitativi che hanno ridotto l'efficacia degli interventi. Più in dettaglio, è possibile identificare quattro spiegazioni che si sovrappongono e sostengono:

- Una addizionalità solo parziale degli interventi. L'impegno finanziario della politica ordinaria per il Sud, e segnatamente quella di grandi enti pubblici, che avrebbero anche dovuto costituire il volano di spesa degli Accordi di programma quadro attraverso cui si attuava la politica regionale nazionale, è stato inferiore agli obiettivi⁵. Questo fattore è coerente con un dato molto rilevante, quasi sempre trascurato, della crescita del Sud di questi anni: essa non è stata trainata dalla spesa pubblica (in conto corrente e capitale) che è, anzi, cresciuta meno che nel Centro-Nord, bensì da esportazioni nette e investimenti privati (cfr. Capitolo I). L'insufficiente addizionalità deve, a sua volta, essere spiegata da due fattori: il fatto che solo dal 2002-2003, con la costituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate, la politica regionale nazionale ha conosciuto progressi attuativi, compiutisi nel 2004; e, soprattutto, il fatto che le politiche settoriali ordinarie non hanno ricercato il collegamento con la politica regionale (cfr. in particolare Paragrafi III.3.4 e III. 3.6).
- Un rapporto banca-impresa inadeguato assieme a un andamento intermittente degli incentivi. Questi due fattori, ampiamente documentati⁶, hanno concorso a privare le imprese dei mezzi finanziari certi per cogliere le opportunità di sviluppo che la nuova politica creava. La consapevolezza di ciò ha indotto nel 2004-2005 a impostare e attuare una profonda riforma di una parte del sistema degli incentivi, quella derivata dalla legge 488/92, che è ora rivolta a incentivare le banche nell'avviare rapporti di crescita e di *relationship banking* con le imprese.
- Una qualità ancora inadeguata degli interventi. Pure se di difficile misurazione, questo fattore spiegherebbe perché le azioni intraprese tardino molte volte a manifestarsi in un miglioramento dei servizi fruiti da cittadini e imprese. A sua volta questo limite sembra doversi attribuire in particolare a tre fattori: la concentrazione insufficiente di priorità realizzata, all'inizio del processo di programmazione operativa, nei Programmi operativi, nazionali e regionali; le

⁵ In presenza di una crescita delle entrate pubbliche assai inferiore alle previsioni, di un peggioramento del disavanzo pubblico tendenziale, la spesa pubblica nazionale ammissibile che deve essere mantenuta durante il periodo 2000-2006 è stata formalmente rivista al ribasso, in occasione della revisione di metà percorso del QCS obiettivo 1 da 19.592 milioni di euro (prezzi 99) (cfr. Tabella QCS 1994-99) a 18.198 milioni di euro.

⁶ Sul rapporto banca-impresa, ancorché sussistano divergenti interpretazioni dei fenomeni, si ritiene condivisibile la tesi secondo cui nel Mezzogiorno, sebbene le condizioni di costo del credito non siano in effetti particolarmente sfavorevoli, sia più difficoltoso l'accesso al credito (vedi anche nota al Paragrafo I.2.2 del Capitolo I). Non è più pertanto un problema di costo – per quanto il divario permanga – bensì di quantità. Sullo stato del dibattito si può fare riferimento, da ultimo, a Bongini-Ferri, "Il sistema bancario meridionale. Crisi, ristrutturazione, politiche". Bari, 2005. Pagg. 79 e ss.

difficoltà incontrate a livello locale nel fare emergere in modo genuinamente concorrenziale i progetti e le connesse coalizioni di agenti più innovativi; la carenza di mobilitazione culturale e politica (che si è, invece, avuta attorno agli obiettivi intermedi oggetto di metodi di premialità/sanzione) attorno agli obiettivi di servizio; il mancato ricorso a progettazione e cooperazione inter-regionale.

A questi tre limiti, a renderli più forti, a non facilitarne la rimozione ove identificati, ha concorso, come già osservato dal valutatore indipendente del QCS, uno “scarso confronto culturale-politico” che ha tolto coerenza agli obiettivi del Programma e ha ridotto la qualità ed efficacia della concorrenza nel mercato politico⁷.

Si aggiunge, poi, a questi tre fattori, un quarto:

- una sottovalutazione dei tempi necessari a conseguire gli obiettivi. In particolare, la sottovalutazione della misura dell'arretratezza e dell'inefficienza delle Amministrazioni Pubbliche coinvolte nella politica per il Sud, ha condotto a ritenere che gli obiettivi intermedi, istituzionali (confermatasi appropriati), avrebbero potuto essere conseguiti ben prima di quanto è avvenuto e, soprattutto, che da qui alla selezione di progetti efficaci il passo sarebbe stato relativamente breve. Questa sottovalutazione dei tempi riguarda anche l'efficacia degli Accordi di Programma Quadro: disegnati nel 1996, avviati nel 1998, si è assunto che essi potessero subito sostenere operativamente la politica regionale nazionale; e invece, forse fisiologicamente, solo dal 2004, dopo l'introduzione di un appropriato sistema di regole e l'accumulo delle necessarie competenze da parte delle Amministrazioni coinvolte, essi hanno cominciato a operare a soddisfacente regime.

Da questa diagnosi, da discutere, arricchire e affinare, possono provvisoriamente ricavarsi alcune lezioni (di alcune si è già tenuto conto nell'istruttoria condotta).

L'impianto della politica adottata nel 2000-2006 prima richiamato – una politica di offerta orientata da criteri di valutazione, monitoraggio e premialità, caratterizzata da una *governance* multilivello, articolata in progetti che trovano integrazione nei territori – va mantenuto, ma vanno introdotte discontinuità in diverse direzioni. Fra esse ne emergono in particolare sette, che trovano poi riscontro nelle analisi di dettaglio che seguono nel capitolo:

- 1) Unificazione delle componenti comunitaria e nazionale della politica regionale attraverso un'unica programmazione;
- 2) Costruzione di un diffuso consenso culturale-politico nazionale al Programma, che sia, al tempo stesso, garanzia della sua addizionalità e fonte di forte confronto concorrenziale nel mercato politico;
- 3) Assicurazione, sin dall'inizio, già nella sezione Mezzogiorno del Quadro strategico nazionale, di una forte selezione di priorità, che solo una valutazione dei vantaggi comparati del Mezzogiorno al 2013 e delle condizioni per coglierli può permettere;
- 4) Più semplice ed efficace cooperazione fra Stato e Regioni, fra Regioni ed Enti locali;
- 5) Identificazione di obiettivi di servizio per molti servizi collettivi, da utilizzare come incentivi per l'azione di politica economia, secondo modi da definire;

⁷ “Il QCS appare “solo” – anzi lo è di più rispetto al 1999 – nei confronti del resto della PA (ciò riduce la sua efficacia come strumento di attivazione di cambiamento organizzativo), della Politica, delle parti sociali ed economiche, e soprattutto della Società Civile. Nonostante il miglioramento generalizzato di capacità e plausibilmente di risultati, la Società civile appare oggi meno sensibile: ad esempio, sui PIT sembra che sia mobilitata meno aspettativa ed impegno di quanto non lo sia stato sulle altre esperienze di sviluppo locale (Patti Territoriali, ad esempio) della passata programmazione. Tentativi peraltro coraggiosi di suscitare aspettative (come quello della diffusione della cultura della legalità in aree ad alto tasso di criminalità) scontano alcune difficoltà.” da Valutazione intermedia del QCS, pag.14, Sintesi Prima parte.

- 6) Coinvolgimento più profondo del sistema bancario nei progetti sin dal loro avvio, anche oltre il nuovo ruolo a cui esso è chiamato dalla riforma degli incentivi appena realizzata;
- 7) Forte ricorso agli strumenti della Cooperazione territoriale ed alle opportunità offerte dai futuri strumenti di Vicinato e di Pre-adesione, anche per assicurare la necessaria apertura internazionale ai progetti territoriali.

III.3 L'analisi per aree tematiche e dimensioni territoriali

Per entrambe le aree del Paese, lezioni specifiche per il nuovo periodo di programmazione possono venire da un'analisi puntuale dei risultati. Questa viene di seguito presentata raccogliendo gli interventi in base a nove priorità generali individuate tenendo conto delle indicazioni degli Orientamenti strategici per la coesione (OSC). Sei di queste sono *aree tematiche* correlate a quelle del Programma nazionale italiano per Lisbona:⁸

1. Mercati e istituzioni pubbliche
2. Istruzione e Formazione del capitale umano
3. Ricerca e innovazione
4. Reti/collegamenti per l'accessibilità
5. Ambiente e risorse naturali e culturali
6. Servizi sociali, per la sicurezza e per la salute

Tre sono *dimensioni territoriali* dello sviluppo, nelle quali gli interventi tematici trovano integrazione:

7. Città
8. Sistemi produttivi
9. Sistemi rurali⁹

Lo schema logico che ne deriva consente di concepire le linee di intervento:

- sia in modo più tradizionale, isolato dalle altre (“settoriale”), cogliendone così meglio la “tecnica di produzione” e la natura di “condizione di base” per lo sviluppo;
- sia in modo integrato, come parte di un paniere di interventi che in un dato sistema produttivo, o in una data città, dà luogo a sviluppo.

In sintesi, si ha quindi la seguente matrice:

Aree tematiche	Dimensione territoriale		
	7. Città	8. Sistemi produttivi	9. Sistemi rurali
1. Mercati e istituzioni pubbliche			
2. Istruzione e formazione del capitale umano			
3. Ricerca e innovazione			
4. Reti/collegamenti per l'accessibilità			
5. Ambiente e risorse naturali e culturali			
6. Servizi sociali, per la sicurezza e per la salute			

⁸ “PICO-Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione”, 14 ottobre 2005. Alle aree di quel Programma si aggiunge la priorità n. 6 che è presente negli orientamenti strategici per la coesione.

⁹ Ricadono qui, fra le altre, le aree a forte valenza ambientale e paesaggistica o le aree interessate da processi di perdita di competitività e/o di abbandono, aree rurali limitrofe ai centri urbani e alle aree metropolitane. A tali aree sono rivolte le politiche “settoriali”, nonché le politiche del Fondo di sviluppo rurale.

Per tenere conto di queste due modalità coesistenti di costruire e concepire gli interventi per lo sviluppo, l'analisi del passato e la programmazione per il futuro dovrebbero riguardare gli "incroci" della matrice. È questo, certamente, il modo concreto in cui sarà bene attuare la programmazione nella sua fase strategico-operativa (fase "due" di cui al Capitolo V). Ma all'attuale livello di generalità, nella descrizione di questo e del successivo capitolo, si è ritenuto pragmaticamente necessario presentare le valutazioni e gli indirizzi preliminari con riferimento alle 9 *priorità generali*: sia alle sei aree tematiche, sia alle tre dimensioni territoriali. Vi sono, evidentemente, sovrapposizioni ma esse sono "nelle cose", nel modo concreto in cui gli interventi sono stati (e saranno) disegnati e realizzati. In questo schema, i diversi obiettivi della politica di coesione regionale comunitaria (ora obiettivi 1, 2 e 3; domani obiettivi convergenza; competitività e occupazione; Cooperazione territoriale) verranno toccati trasversalmente.

Parte A - Le aree tematiche

Nella presentazione si è scelto, per ognuna delle 9 priorità generali, di presentare subito le lezioni, generali e specifiche, che derivano dall'esperienza 2000-2006, motivandole poi sulla base di un esame di obiettivi, risultati e, criticità. Ogni tema si apre, quindi, con un paragrafo a. Lezioni. Seguono – talora distinti, talora assieme – i paragrafi: b. Risultati e criticità della politica regionale comunitaria, quella realizzata con i fondi comunitari (è il relativo cofinanziamento nazionale), c. Risultati e criticità della politica regionale nazionale, quella realizzata con il Fondo per le aree sottoutilizzate, d. La politica nazionale, ossia la politica ordinaria, centrale e/o regionale (di cui si valutano le eventuali complementarità o non coerenze).

1 Mercati e istituzioni pubbliche

1.1 Amministrazioni pubbliche: capacity building, e-government, valutazione, legalità

a Lezioni

L'esperienza 2000-2006 suggerisce per questo ambito una lezione di natura generale e sei lezioni specifiche. La lezione generale è netta: anche nel prossimo programma dovrà essere dedicata attenzione prioritaria al rafforzamento della *capacità amministrativa*, specialmente attraverso il rafforzamento del *partenariato istituzionale*, *l'internalizzazione di competenze strategiche* e *la gestione esternalizzata dei servizi* collettivi: solo il raccordo tra diversi livelli istituzionali potrà aumentare il grado di prevedibilità dei comportamenti pubblici e ridurre o dare soluzione ai conflitti fra interessi locali e di scala più vasta; d'altra parte, la Pubblica Amministrazione dovrà concentrarsi sulle attività di interesse primario, liberandosi di funzioni che possono essere svolte dalle organizzazioni private (gestione esternalizzata dei servizi collettivi).

Le lezioni specifiche che emergono sono queste:

- 1) Per il *partenariato istituzionale*, il nuovo sistema di *governance* unitario (cfr. Capitolo V) costituisce l'ambito nel quale sviluppare la cooperazione interistituzionale – rinnovata nelle modalità e negli strumenti e basata su una trasparente attribuzione di responsabilità – non solo fra il Centro e le Regioni, ma anche fra Regioni e Enti Locali, attraverso il completamento del processo di decentramento e il riconoscimento del ruolo delle Consulte e delle Conferenze delle Autonomie. Il rafforzamento del partenariato istituzionale richiede anche una maggiore interazione con le autonomie funzionali (Università e Camere di Commercio);
- 2) Nel campo dell'*e-government*, è opportuno, parallelamente al rafforzamento e consolidamento della rete dei Centri Regionali di Competenza, spostare l'attenzione dai semplici obiettivi di adozione e diffusione delle nuove tecnologie a quelli della loro reale efficacia in termini di: realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività, sviluppo dei Centri

Servizi Territoriali per i piccoli comuni, diffusione di maggiore interattività dei servizi *on-line*, innovazione amministrativa verso la semplificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese;

- 3) Per la legalità appare necessario individuare con maggiore chiarezza e riconoscibilità le responsabilità di gestione e di programmazione, gestione e controllo della cosa pubblica, dare trasparenza alla componente discrezionale del processo decisionale pubblico e promuovere l'etica nell'agire delle Pubbliche Amministrazioni in linea con le politiche e gli standard internazionali¹⁰; questo obiettivo assume rilievo centrale nelle Regioni del Mezzogiorno dove forte e pervasiva è la presenza della criminalità organizzata;
- 4) L'attività sistematica di valutazione dei risultati degli interventi andrà estesa a tutta la politica regionale; divenendo parte integrante del processo decisionale e del confronto culturale e politico sull'attuazione e sui risultati;
- 5) Le azioni di sistema verso le pari opportunità dovrebbero dare luogo a maggiore attenzione alla dimensione di genere in tutte le politiche di sviluppo, mantenendo peraltro, le politiche dirette più innovative, e creando collegamenti con l'esperienza del programma EQUAL e la politica nazionale in materia;
- 6) Per l'internazionalizzazione, è opportuno sviluppare le azioni intraprese attorno ad alcune priorità strategiche, quali il Mediterraneo e l'area dei Balcani e del sud-est europeo, sulla base di obiettivi circostanziati e mediante un coordinamento operativo e efficace fra amministrazioni e imprese in collegamento con la rete diplomatico-consolare.

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

L'obiettivo della modernizzazione delle Amministrazioni Pubbliche è stato centrale nella programmazione comunitaria. In particolare, nel Mezzogiorno esso si è articolato in quattro direzioni: *capacity building*, *e-government*, cultura della valutazione, rafforzamento della legalità.

Per quanto riguarda il *capacity building* il QCS obiettivo 1 mostra significativi risultati:

- *efficienza finanziaria*: pressoché tutte le amministrazioni attuatrici hanno raggiunto una capacità adeguata di attuazione finanziaria dei programmi, prima decisamente assente;
- *capacità di gestione*: essa aumenta in tutte le Amministrazioni centrali e regionali attraverso l'operatività dei meccanismi di controllo interno di gestione, l'apertura delle strutture a risorse professionali qualificate anche provenienti dall'esterno, la predisposizione dei sistemi di valutazione dei dirigenti¹¹ e l'irrobustimento delle strutture di programmazione e valutazione. I risultati sono stati raggiunti, sia grazie all'introduzione di sistemi premiali ancorati a obiettivi quantificabili, sia grazie ad azioni di accompagnamento volte a creare le condizioni per l'utilizzo efficace di nuovi strumenti di gestione;
- *cooperazione fra amministrazioni*: diffusione della "contrattualizzazione" dei rapporti fra Stato e Regioni, sostenuta anche da meccanismi incentivanti; alcuni primi risultati in tema di intermediazione;
- *attivazione di un esteso partenariato economico e sociale*: risultati migliori nella fase di programmazione e ai livelli nazionale e locale, più deboli nella fase di attuazione degli interventi e a livello nazionale.

L'efficacia di questi progressi in termini di risultati finali, oltre che da situazioni di partenza gravissime, frutto di anni di errori, è stata frenata da quattro criticità:

¹⁰ Si fa riferimento alle Raccomandazioni OCSE. in materia di etica e di conflitto di interessi nelle Pubbliche Amministrazioni.

¹¹ Intendendo con questo termine anche la dirigenza del sistema educativo.

- *carezza di risorse umane* qualificate e di competenze specialistiche – e loro limitato rinnovamento – che ha consentito di soddisfare solo in parte le esigenze di un ruolo più leggero, ma più tecnico della Pubblica Amministrazione e ha ridotto le possibilità di successo di metodi complessi dell'azione amministrativa, come quelli basati sull'integrazione progettuale;
- *mancato adeguamento organizzativo*, che avrebbe dovuto sostenere i processi di decentramento di funzioni, di investimento nelle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e di esternalizzazione, e che ha invece determinato un incremento delle strutture ma non il conseguente atteso miglioramento della qualità dei servizi;
- una inadeguata *cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni*, dove il predominio dei confini amministrativi nella definizione dei progetti territoriali ha impedito operazioni significative su scala multi regionale e tendenzialmente prodotto duplicazioni degli interventi;
- permanenti difficoltà nella *relazione fra Regioni e Enti locali*, anche perché non si è dato in generale seguito al decentramento amministrativo, mentre si sono riprodotte a livello regionale forme di accentrimento del processo decisionale.

Queste indicazioni conducono alla lezione generale, già indicata, che raccomanda di confermare la centralità del rafforzamento amministrativo. Ma suggeriscono anche che il raccordo tra diversi livelli istituzionali è un terreno critico su cui indirizzare l'attenzione allo scopo, come si è detto, di aumentare il grado di prevedibilità dei comportamenti pubblici e ridurre o dare soluzione ai conflitti fra interessi locali e di scala più vasta. Emerge anche, indirettamente, l'opportunità di una maggiore focalizzazione della Pubblica Amministrazione verso le proprie funzioni caratteristiche e quindi l'opportunità di esaminare ulteriori possibilità di esternalizzare la gestione di servizi collettivi.

Consideriamo ora gli ambiti più specifici dell'*e-government*, legalità, valutazione, pari opportunità e internazionalizzazione.

Tre erano gli obiettivi per l'*e-government*: a) automazione dei processi amministrativi e delle informazioni al pubblico; b) realizzazione di servizi di *e-government*; c) interconnessione delle Pubbliche Amministrazioni con reti veloci e sicure. Per quanto riguarda il primo aspetto, si registra¹² un progresso generalizzato nelle amministrazioni regionali e nei comuni di medio-grandi dimensioni, inferiore nei comuni minori.¹³ Per quanto riguarda il secondo, l'obiettivo è stato solo parzialmente raggiunto poiché la disponibilità reale e su larga scala dei servizi di *e-government* per cittadini e imprese presenta ancora divari significativi fra Centro-Nord e Mezzogiorno¹⁴. Per quanto riguarda il terzo obiettivo, è proceduta a livello nazionale la costruzione delle reti regionali della PA collegate alla Rete Unitaria Pubblica Amministrazione (ex RUPAR, oggi nell'ottica del sistema pubblico di connettività a banda larga), ma nel Mezzogiorno solo due regioni hanno attualmente un numero significativo di comuni collegati. (cfr. area tematica 3.3). Sul piano degli indirizzi strategici, il documento di riferimento è l'*"E-government per un federalismo efficiente. Una visione condivisa, una realizzazione cooperativa,"* approvato dalla Conferenza Unificata il 24 luglio 2003. Da questo bilancio emerge la lezione 1) sopra indicata, ossia l'opportunità di spostare l'attenzione dagli obiettivi di adozione e diffusione delle nuove tecnologie a quelli della loro reale efficacia.

Per quanto riguarda la legalità, due erano i principali obiettivi: a) diffusione della legalità e della sicurezza in aree particolarmente presidiate dalla criminalità organizzata, ossia sulle Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; b) cambiamento culturale delle forze di polizia come condizione per una gestione positiva del servizio sicurezza. Per quanto riguarda il primo aspetto, i

¹² I dati sono tratti dall'Osservatorio CRC e pubblicati sul Rapporto 2005. La metodologia applicata per la misurazione degli indicatori si fonda sui benchmark del Piano di e-Europe 2005.

¹³ Tra i comuni oltre i 10.000 abitanti, quasi l'85 per cento ha ormai un sito web istituzionale nel Mezzogiorno, rispetto al 97 per cento nel Centro-Nord.

¹⁴ Fra i comuni con popolazione superiore ai 10.000, nel Mezzogiorno il 73,4 per cento è dotato di almeno un servizio di *e-government* via web e il 13,1 per cento di almeno un servizio altamente interattivo, mentre i rispettivi valori per il Centro-Nord sono 94,9 per cento e 32,3 per cento. Le differenze si ripresentano anche in relazione al numero medio di servizi on-line per Comune, che è mediamente di 2-3 volte maggiore nel Centro-Nord.

risultati sono molto differenziati e il successo o meno delle iniziative appare legato a fattori locali. L'intervento sulla legalità in materia di gare e affidamenti ha subito molti ostacoli, sia per la grande varianza delle situazioni operative e normative, sia per la presenza di accordi fra i diversi livelli di governo dai contenuti spesso differenziati. Per quanto riguarda il secondo aspetto, mentre la formazione direttamente legata alla gestione dei nuovi apparati acquisiti ha raggiunto i risultati previsti, molto meno confortanti sono gli impatti relativi al cambiamento culturale degli operatori. Alla base delle difficoltà complessivamente riscontrate nell'azione di rafforzamento della legalità, si ravvisa un ostacolo generale costituito dalla permanente complessità delle norme che disciplinano l'azione dei soggetti – pubblici e privati – in settori sensibili e dalla scarsità di efficaci strumenti interni per la legalità e la trasparenza. Discende da queste considerazioni la lezione 2) indicata. Essa assume particolare rilievo nel Mezzogiorno dove nelle maglie di una gestione discrezionale non osservabile e verificabile possono trovare spazio gravi alterazioni del processo di decisione pubblica.

In relazione alla crescita e diffusione della *cultura della valutazione* come strumento per migliorare le decisioni pubbliche, si osservano i seguenti risultati:

- utilizzo della valutazione macroeconomica e delle verifiche annuali, anche per le parti economiche e sociali, sulla capacità di attuazione della strategia del programma per le regioni dell'obiettivo 1;
- miglioramento della qualità delle valutazioni dei Programmi Operativi, con il coinvolgimento in alcuni casi dei partner sociali e istituzionali, degli attuatori e degli utenti, definizione di domande valutative circoscritte e rilevanti, diffusione di esercizi di autovalutazione dell'efficacia dei programmi e conseguenti segnali di aumento dell'attenzione collettiva per gli effetti degli interventi;
- costruzione di una comunità professionale di valutatori che operano nella Pubblica Amministrazione e rafforzamento delle capacità di valutazione delle amministrazioni centrali e regionali attraverso la creazione e il sostegno di nuclei di valutazione nelle amministrazioni¹⁵ e la costituzione della Rete dei Nuclei;
- costruzione di uno spazio nazionale attivo di pratica della valutazione: il Sistema Nazionale di Valutazione.¹⁶

Nonostante questi progressi, assai limitato, anche per le suddette carenze di professionalità, rimane il ricorso alla valutazione *ex ante* nella selezione dei progetti, che pure ha iniziato a caratterizzare l'operato di alcune amministrazioni. Quanto alle valutazioni di metà periodo – anche per l'inefficacia del sistema di attribuzione, costruzione della domanda valutativa e attuazione delle valutazioni indipendenti – esse non sono sempre riuscite, in generale, a restituire la ricchezza dei risultati delle politiche in termini di servizi finali (con però interessanti esperienze di valutazione di impatto nell'Obiettivo 3, dove, peraltro, i programmi sono tematicamente più concentrati), né a entrare a far parte del confronto culturale-politico, locale o nazionale. Da queste considerazioni emerge la lezione 3).

L'attenzione alle *pari opportunità di genere* è stata perseguita nel 2000-2006 tramite il rafforzamento del principio del *mainstreaming* (l'attenzione alle pari opportunità nelle politiche anche non direttamente rivolte alle donne)¹⁷ e la sperimentazione di forme di intervento innovative.

¹⁵ Istituiti dalla legge 144 del 1999.

¹⁶ Soggetto collettivo coordinato dall'Unità di valutazione del DPS e a cui partecipano l'ISFOL/Struttura nazionale di valutazione del Fondo sociale europeo, l'INEA e i Nuclei di valutazione delle amministrazioni centrali e regionali.

¹⁷ Nelle Regioni obiettivo 1, la cultura del "gender mainstreaming", ha incontrato alcune resistenze per il maggiore peso delle azioni infrastrutturali e la presenza di più Fondi; tuttavia, forti progressi si registrano negli ultimi quattro anni, in cui molte Regioni si sono dotate di strumenti (strutture anche a diretto supporto delle Autorità di Gestione, coinvolgimento delle Consigliere di parità, valutazioni, modelli di intervento nei PIT, ecc.) e personale qualificato (quali le Animatrici di parità). Le Autorità di Gestione obiettivo 3 hanno incluso, quasi in tutte le misure messe a bando, il criterio delle quote, e da un punto di

A livello nazionale, sono state in particolare realizzate importanti azioni di sistema di indirizzo e supporto delle Autorità di Gestione (nonché progetti per le donne in condizioni di disagio, vittime di violenza e tratta). Tuttavia, la riqualificazione delle politiche non è omogenea sul territorio: sono ancora diffuse modalità di intervento più tradizionali, quali la formazione o gli incentivi all'imprenditoria non inclusi in percorsi integrati, e l'applicazione del *mainstreaming* non è risultata ovunque consolidata. Di qui la lezione 4), ossia maggiore attenzione alla dimensione di genere in tutte le politiche di sviluppo.

Per quanto riguarda l'*internazionalizzazione*, il grado di cooperazione tra Amministrazione Centrale e Regioni si è approfondito: nuovi modelli operativi sono stati testati e sono state identificate aree geografiche di interesse, nella prospettiva della Cooperazione territoriale e delle politiche di Vicinato e Pre-adesione. Con particolare riferimento ai Paesi del Mediterraneo e dei Balcani, le Regioni obiettivo 1 hanno costruito prime ipotesi di partenariato stabile. Elementi di criticità osservati sono la frammentarietà delle collaborazioni tra istituzioni e imprenditori (dell'economia, della cultura e del sociale) ed una ancora limitata capacità di programmazione a fronte, tuttavia, di una forte "domanda" di internazionalizzazione da parte sia delle Regioni che del sistema regionale complessivamente considerato. Per le Regioni obiettivo 1, si aggiunge la ancora carente presenza di strutture dedicate all'internazionalizzazione e la conseguente difficoltà nel creare reti. Ne emerge la lezione 5.

c Risultati e criticità della politica regionale nazionale

In relazione ai risultati della politica regionale nazionale si osserva che:

- *per il capacity building* in genere: a partire dal 2002, grazie all'introduzione di "regole di tipo comunitario" nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro (APQ) e dei programmi finanziati dal Fondo per le Aree sottoutilizzate, si è registrata una inversione di tendenza nella capacità delle amministrazioni, centrali e regionali, di selezionare interventi dotati di sufficiente affidabilità progettuale e di spesa; si sono così registrati miglioramenti nei tempi di realizzazione degli interventi e, seppur più limitati, miglioramenti nella capacità media annua di spesa. Ciò conferma la lezione generale della necessità di proseguire in questa direzione;
- *per l'e-government*: le linee di indirizzo sin qui emanate e gli interventi programmati attraverso gli APQ sono orientati a potenziare un sistema pubblico di connettività verso la banda larga e la piena interoperabilità tra le amministrazioni pubbliche. Gli APQ, che pur hanno messo in luce criticità in relazione alle competenze tecniche settoriali nelle Regioni, hanno comunque consentito di attivare una funzione di sorveglianza del rispetto di regole tecniche e di indirizzi stabiliti. Risultati, quindi, vi sono dal lato delle dotazione e della regolazione. È il caso ora di spostare di più l'attenzione sulla finalizzazione, come indicato nella lezione 1);
- *per la valutazione*: le modalità di valutazione ex-ante sono state recentemente introdotte nel processo di preparazione degli Accordi di Programma Quadro con il coinvolgimento dei Nuclei di valutazione regionali¹⁸. I risultati positivi, pure presenti, sono frenati da problemi di integrazione dei Nuclei nelle amministrazioni regionali di appartenenza, dalla mancata interazione con i soggetti istituzionali che hanno espresso la domanda valutativa e dall'insufficiente cooperazione fra Nuclei delle amministrazioni centrali di settore e Nuclei

vista qualitativo, l'integrazione di elementi di *mainstreaming* di genere è disomogenea. Nei DocUP obiettivo 2, quasi unici riferimenti si rintracciano nella declinazione dell' indicatore quantitativo relativo al numero delle occupate.

¹⁸ Il nuovo campo di azione per i Nuclei già aperto dalla delibera 17/03 (relativo alla valutazione di efficacia economico-sociale degli strumenti, in seguito al quale l'UVAL ha avviato, nell'ambito della Rete dei Nuclei, una ricerca valutativa sui Contratti di Programma), è stato ulteriormente qualificato dal CIPE tramite la delibera 20/04, confermata dalla delibera 35 del 2005, con l'attribuzione ai Nuclei del compito di redigere la relazione di accompagnamento alle proposte degli Accordi di Programma Quadro. La valutazione ex-ante per gli APQ è stata introdotta con la Delibera 20 del 2004. Hanno predisposto la Relazione la quasi totalità dei Nuclei di valutazione regionali; 13 di essi hanno condiviso le proprie relazioni nell'ambito della Rete.

regionali. Di qui la necessità che nell'attuare la lezione 3) i nuclei di valutazione regionali e centrali sostengano le amministrazioni nella costruzione di capacità, restando delle amministrazioni la responsabilità di sfruttare questa occasione in modo appropriato;

- *per le pari opportunità*: è stata avviata recentemente l'applicazione al FAS dell'impalcatura degli strumenti di promozione del principio di pari opportunità elaborata nell'ambito dei QCS¹⁹, anche in questo caso tramite *task forces* locali. L'azione di sostegno riguarda gli APQ aventi ad oggetto alcune tematiche (società dell'informazione, ricerca e innovazione, sviluppo locale, beni culturali) considerate più promettenti per una lettura di genere, per ognuno dei quali verranno predisposti piani specifici di assistenza. Trova così conferma la lezione 4).

d La politica nazionale

L'efficacia delle azioni condotte all'interno della politica regionale sono talora state frenate, talora accelerate dalla politica nazionale.

Nel caso della costruzione di *capacity building* un freno è venuto da un livello di semplificazione amministrativa e di efficienza della Pubblica Amministrazione non ancora soddisfacente. Per quanto riguarda l'*e-government* la politica nazionale ha rafforzato la politica di coesione regionale soprattutto con l'emanazione di atti di indirizzo e regolamenti a livello centrale²⁰. Nelle modalità di attuazione, non si è tuttavia verificata una chiara distinzione tra gli ambiti e obiettivi di riferimento della politica nazionale da quelli delle politiche regionali, comunitaria e nazionale. Per quanto riguarda le azioni per la *legalità*, non è ancora piena la consapevolezza nelle amministrazioni che tale profilo è strettamente connesso con l'adeguatezza dell'azione amministrativa, con il grado di concorrenza nei servizi, con un'efficace distribuzione delle competenze tra Stato e istituzioni locali. Attività in apparenza marginali, quali quelle nei servizi pubblici e nella formazione di chi li gestisce, rivestono perciò un peso straordinario anche per ciò che attiene alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. È tuttavia necessario chiarire le specifiche finalità della politica ordinaria e di quella aggiuntiva. Vi è il rischio che la riduzione delle risorse ordinarie per gli investimenti comporti un aumento deciso della pressione per un utilizzo dei fondi aggiuntivi in termini sostanzialmente sostitutivi di quanto era tradizionalmente convogliato attraverso un finanziamento dedicato al "potenziamento" delle forze di polizia.

Tutto questo permette di sottolineare ancora la lezione di natura generale. Nella realizzazione delle linee di intervento, dovrà esercitarsi particolare attenzione al tema della opportuna complementarità delle due distinte dimensioni della politica regionale e di quella nazionale; ovviando ai rischi di disallineamento temporale o di consapevolezza. Obiettivi che richiedono un ulteriore salto di qualità nel raccordo tra diversi livelli istituzionali.

1.2 Mercato dei servizi: regolazione e concorrenza

a, b, c Lezioni, risultati e criticità

La politica di regolazione condotta attraverso il QCS e seguita nell'attuazione della politica regionale nazionale, ha accelerato, anche grazie al supporto fornito alle amministrazioni, il processo di liberalizzazione di alcuni servizi pubblici locali e l'apertura dei mercati nella gestione di attività precedentemente caratterizzate da diffuse situazioni di monopolio. Tuttavia il processo appare

¹⁹ Delibera CIPE 20/04. Sulla base della Delibera CIPE 17/2003, sono invece stati attuati alcuni progetti specifici, relativi alla formazione alle pari opportunità nei centri decisionali della politica, alle patologie tumorali, all'alfabetizzazione informatica delle donne tramite nuovi strumenti di formazione e e-learning, alla sensibilizzazione contro l'abbandono dei minori, ad un numero verde nazionale a favore delle vittime della violenza.

²⁰ Il Codice dell'amministrazione digitale, pubblicato nel 2005, ha definito il quadro di riferimento sull'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa e nel rapporto con i cittadini.

decisamente incompleto. L'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici locali richiedono, infatti, un'equilibrata complementarità tra concorrenza degli operatori e responsabilità dell'operatore pubblico di fronte alle esigenze dei cittadini. Nei fatti, siamo ancora lontani da un tale equilibrio, essendo particolarmente carente il versante della concorrenza.

Ne discende una forte lezione di natura generale: il recepimento pieno e il rispetto della normativa comunitaria in materia di concorrenza – in particolare nei mercati in passato protetti –, l'effettiva apertura alla concorrenza dei cosiddetti servizi a rete e servizi pubblici locali, il ri-orientamento degli aiuti alle imprese verso obiettivi orizzontali (migliore allocazione delle risorse, più elevata efficienza produttiva, innovazione e qualità delle prestazioni), la semplificazione della regolamentazione, rappresentano fattori determinanti nella realizzazione di un mercato interno più concorrenziale.

L'esperienza fatta indica anche due lezioni specifiche:

- 1) è indispensabile la piena applicazione delle misure già adottate per l'apertura alla concorrenza dei servizi cosiddetti a rete, con particolare attenzione al ruolo svolto dall'operatore già presente nel mercato, che spesso continua a detenere quote di mercato elevate anche sui mercati liberalizzati;
- 2) è opportuno che le amministrazioni pubbliche assumano impegni precisi e avviino misure di accompagnamento, declinate nei settori strategicamente prioritari.

Sul versante della regolazione, le criticità che conducono alla lezione generale sono evidenti:

- mancato recepimento delle direttive comunitarie nella legislazione nazionale e loro applicazione solo parziale;
- problemi di conformità degli interventi con le norme nazionali e comunitarie in materia di appalti pubblici a tutti i livelli dell'Amministrazione;
- problemi nell'attuazione di una regolazione tariffaria basata sulla copertura dei costi e all'applicazione del principio dell'inquinatore pagatore.

Si osserva, inoltre, per quanto riguarda l'apertura alla concorrenza dei servizi pubblici locali o dei servizi di interesse economico generale, oggetto di considerevoli investimenti nel 2000-2006, che la mancanza di procedure concorsuali per l'affidamento e la gestione del servizio, si è spesso tradotta in conflitti di interesse, ampie aree di inefficienza, strutture tariffarie non basate sui costi, rendite di monopolio, scarsi incentivi all'investimento e all'innovazione, predominio di interessi localistici rispetto a quello generale. Sono le considerazioni alla base della lezione specifica 1).

Tra le criticità va infine segnalata la spesso non sufficiente conoscenza normativa da parte degli attori coinvolti e la lentezza nel governo dei processi di apertura alla concorrenza e liberalizzazione dei servizi pubblici che, associati ai pesanti ritardi nell'avvio degli adeguamenti infrastrutturali, hanno prodotto nelle aree beneficiarie livelli di servizio insoddisfacenti. Di qui la lezione specifica 2).

1.3 Mercato dei capitali: banche e aiuti di stato

a Lezioni

Come si è visto nel Capitolo I, la scarsa propensione alla crescita e all'innovazione, tanto delle piccole e medie imprese che di quelle maggiori, costituisce una delle principali cause dei problemi di competitività del Centro-Nord e delle difficoltà dell'imprenditorialità del Mezzogiorno, pure caratterizzata da forte vivacità e natalità nell'ultimo decennio, di affermarsi in modo adeguato. Nella programmazione 2000-2006, nell'ambito di una politica principalmente rivolta a favorire lo sviluppo attraverso la produzione di servizi collettivi, quei due problemi sono stati anche affrontati con una

vasta azione di promozione diretta attraverso molteplici forme di incentivazione: essa ha continuato ad assorbire circa il 50 per cento²¹ dell'intera spesa in conto capitale aggiuntiva. La necessità di tale impegno finanziario è stata accentuata sia dai tempi lunghi che il passaggio a una politica di infrastrutture e servizi richiede per avere effetto sui "conti delle imprese", sia dal ritardo con cui si è manifestata, specie nel Mezzogiorno, la profonda riforma realizzata durante gli anni Novanta nel sistema finanziario e delle banche. Pure dando vita a soggetti decisamente più forti e attivi di prima sul mercato internazionale, tale riforma ha tardato a riflettersi in un sostegno adeguato allo sviluppo delle imprese, alla loro crescita dimensionale, alla loro innovazione. Nel Mezzogiorno, come si è visto nel Capitolo I, il ruolo del credito è particolarmente modesto e il grado di indebitamento delle imprese particolarmente basso; la mancanza di servizi finanziari sviluppati e capaci di cogliere le specificità dei diversi settori in cui operano le imprese e la rischiosità e appetibilità di questi ultimi rischia di frenare sia la concorrenza, sia la crescita delle componenti dello sviluppo, quali ad esempio l'internazionalizzazione o il turismo, più promettenti per il Mezzogiorno.

L'analisi dell'azione di incentivazione riassunta nelle pagine che seguono suggerisce una lezione generale e cinque lezioni specifiche.

In generale, è evidente che l'efficacia delle politiche di agevolazione diretta, e quindi la possibilità di contenere le risorse a esse destinate a favore di politiche di offerta, dipende dall'esistenza di una valutazione congiunta da parte di Regioni e Stato che conduca a una strategia unitaria e identifichi i diversi obiettivi da perseguire e gli strumenti a essi appropriati, assicurando quindi, con un orizzonte temporale lungo, un flusso certo di dotazioni da mettere a disposizione in modo continuativo e flessibile (in relazione alla domanda e alle verifiche di efficacia).

Tale strategia unitaria potrà dare chiarezza di missione ed efficacia all'azione dell'Agenzia nazionale alla quale Stato centrale e Regioni possono affidare compiti specifici: Sviluppo Italia.

Un simile indirizzo richiede anche di seguire alcune lezioni specifiche:

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

²¹ Tale percentuale non è stabile se si considera il totale della spesa in conto capitale, con variazioni sensibili su base annuale.

Le altre lezioni relative agli incentivi espressamente rivolte sia alla promozione di coalizioni o filiere endogene di imprese, sia all'attrazione di investimenti dall'estero, sono presentate e discusse nel tema al punto 8.1.

b, c, d Risultati e criticità della politica regionale nazionale e comunitaria e politica nazionale

È quello degli aiuti di Stato un ambito nel quale la politica nazionale può dirsi articolata in due aree di intervento di dimensione finanziaria simile (il dato è in corso di elaborazione), una destinata all'intero territorio nazionale per azioni settoriali o per target dimensionali (e quindi concentrata per quasi quattro quinti al Centro-Nord), una a finalità regionale, alimentata dalle due fonti, comunitaria e nazionale (e quindi concentrata, stante la finalità di riequilibrio economico-sociale, per circa quattro quinti al Mezzogiorno). Questa seconda componente, sviluppando lo schema identificato nel Documento di programmazione economica e finanziaria 2006-2009, può essere articolata in quattro principali categorie, ognuna delle quali contrassegnata da un diverso obiettivo:

- incentivi (automatici) per la compensazione del maggiore costo unitario del capitale o del lavoro in alcune aree (fiscalità di vantaggio);
- incentivi (a bando), atti a compensare i fallimenti del mercato del credito (più alti tassi, razionamento, ecc.) nelle aree in ritardo di sviluppo;
- incentivi (negoziali), per rafforzare l'imprenditorialità locale e attrarre investimenti dall'estero;
- incentivi (a bando e/o negoziali) per ridurre il sottoinvestimento in attività dove le ricadute (di ricerca, sull'ambiente, ecc.) sono in larga misura non appropriabili dall'impresa che realizza l'investimento.

L'allocazione delle risorse nel 2000-2006 fra i diversi strumenti è stata fortemente influenzata da considerazioni relative alla rapidità di intervento, ovvero dal prevalere, durante il periodo, del favore per l'uno o per l'altro strumento, più che da una scelta strategica unitaria di medio-lungo termine in relazione alle ben distinte finalità degli strumenti.

Larga parte dei fondi rientranti nella prima categoria è venuta dalla politica regionale nazionale. Questo tipo di incentivi ha fatto concorrenza a incentivi a bando di tipo "generalista" (la 488 – nel Mezzogiorno anche nella forma dello scorrimento delle graduatorie – gli incentivi regionalizzati e strumenti regionali di nuova introduzione), finalizzati cioè genericamente all'aumento degli investimenti. A loro volta questa seconda categoria, pure prevedendo spesso una valutazione da parte delle banche, non contenevano incentivi per le banche stesse (quali l'assunzione di un rischio) ad acquisire una conoscenza approfondita sull'affidabilità e sui progetti delle imprese: per tale ragione, essi non hanno promosso la creazione di rapporti fiduciari banca-impresa. Entrambe le categorie, poi, sono state influenzate negativamente nella loro efficacia da discontinuità nel processo decisionale e nei finanziamenti.

Per quanto riguarda la valutazione dell'efficacia mancano per la prima categoria, quella degli incentivi di compensazione, elementi che cementano giudizi affidabili. Per la seconda categoria accanto ad un effetto aggiuntivo apprezzabile in termini di occupazione e all'attivazione di nuovi investimenti (pur in presenza di fenomeni di *deadweight* non trascurabili), si segnalano criticità nella debole e non coordinata definizione degli obiettivi, nella scarsa selettività delle agevolazioni: investimenti poco finalizzati ("generalisti"), di dimensioni contenute, in settori tradizionali, con scarsi effetti di concentrazione territoriale. Alla terza categoria possono essere ricondotti gli interventi di programmazione negoziata di livello multiregionale (contratti di programma) e di livello locale (PIT e Patti), i cui risultati e criticità sono esaminati nella sezione B relativa ai sistemi produttivi locali.

Una quota limitata – per numero di interventi, dotazione finanziaria e risorse impegnate – ha riguardato obiettivi di tipo orizzontale (ricerca, innovazione, ambiente). Gli interventi finalizzati alla promozione dell'innovazione e della ricerca, divenuti prioritari negli anni più recenti sono descritti nel tema 3.1.

Altri interventi finalizzati a favorire l'accesso al credito, finanziati prevalentemente con interventi di politica ordinaria (dello Stato e delle Regioni) risultano avere avuto un'importanza limitata in termini di obiettivi di *policy*, dotazione finanziaria ed effettiva attivazione. Riguardo ai Confidi, che soprattutto nel Centro – Nord hanno svolto un ruolo positivo sul piano finanziario, per la capacità di produrre un effetto leva sui crediti tutelati²², l'architettura delle forme di intervento va rivista radicalmente alla luce di Basilea 2. Il finanziamento di strumenti di ingegneria finanziaria, principalmente riconducibili al *venture capital*, dovrà essere sottoposto ad una riflessione attenta, considerato che non si segnalano casi di vero successo. Tra le principali criticità vi sono: la dimensione territoriale degli interventi eccessivamente frammentata (con effetti sulla ripartizione del rischio); l'elevata complessità dei meccanismi finanziari e delle procedure amministrative per la loro implementazione; l'assenza di un mercato sul quale collocare i titoli; i problemi di asimmetria informativa propri delle PMI.

In generale, per tutti gli interventi finalizzati ad agire sui fattori di competitività si riscontrano divari tra Centro-Nord e Mezzogiorno sia in termini di orientamento della strumentazione di *policy* ordinaria delle Regioni, sia in termini di efficienza delle procedure amministrative, sia, infine, in termini di maggiore assorbimento da parte delle imprese (si veda l'allocazione delle risorse destinate a R&S).

In questo contesto, la riforma degli incentivi del 2004-2005 (con le leggi 311/2004 e il Piano di azione per lo sviluppo di cui alla Legge 80/2005) ha lo scopo di rendere gli strumenti finalizzati al consolidamento del tessuto imprenditoriale atti a promuovere il mercato del credito, anziché di spiazzarlo. In particolare, la previsione per gli strumenti dei bandi 488 e dei contratti di programma – e comunque per tutti gli strumenti che già postulavano una valutazione di merito da parte del sistema bancario – di una quota di finanziamento ordinario, che si affianchi necessariamente al contributo pubblico in conto capitale e al prestito agevolato del Fondo istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, mentre tiene fermi i criteri pubblici per la determinazione delle priorità, crea un incentivo per la banca a bene valutare il merito di credito (per conto dell'operatore pubblico): per la banca, l'operatore pubblico appare come un “cofinanziatore silente”, che quindi promuove il coordinamento di relazioni fiduciarie banca-impresa.

Si sono così, create alcune condizioni perché, superando la frammentazione e l'azione discontinua del 2000-2006, si attui la lezione generale di una strategia condivisa Stato – Regioni, da concordare nel QSN, lungo gli spunti e le lezioni specifiche prima indicate, indotte dall'esperienza fatta.

²² Perché le garanzie in questione risultavano escutibili solo dopo l'espletamento –parzialmente infruttuoso – delle procedure esecutive dirette sul prestatore e i suoi fideiussori.

1.4 Mercato del lavoro: incontro domanda-offerta, servizi per l'impiego, agenzie del lavoro

a Lezioni

Il sistema dei servizi per l'impiego, oggetto di una riforma avviatasi gradualmente già dalla metà degli anni Ottanta e accelerata dalla fine degli anni Novanta²³ anche su spinta dell'UE, ha ricevuto una forte attenzione nella programmazione in corso, con l'apporto di risorse e azioni di sistema.

Questa esperienza suggerisce una lezione di carattere generale, già del resto emersa nella revisione di metà periodo dei Quadri Comunitari di Sostegno. Si tratta di concentrare l'attenzione sull'innalzamento della qualità dei servizi offerti dai centri pubblici (o comunque offerti come servizio pubblico), con particolare attenzione per le categorie che sono meno interessanti per gli operatori privati, e indirizzando gli interventi alla massimizzazione dell'accesso da parte dell'utenza. Tre sono le principali lezioni specifiche per guidare tale nuova fase:

- 1) Migliorare il raccordo dei servizi di incontro domanda-offerta con il sistema della formazione;
- 2) Ricerare una maggiore "personalizzazione" dei servizi erogati, con attenzione specifica alle funzioni di accompagnamento e orientamento delle differenti tipologie di utenza e considerando più adeguatamente le loro opportunità specifiche (anche in termini di strumenti di incentivazione);
- 3) Migliorare il sistema informativo, della comunicazione con gli utenti e della realizzazione dello strumentario previsto (per es. Borsa Lavoro).

b, d Risultati e criticità della politica regionale comunitaria, e politica nazionale

L'obiettivo della riforma è stato ed è quello di trasformare un sistema originariamente a monopolio pubblico e basato su un governo amministrativo dell'avviamento al lavoro, verso un sistema di erogazione di servizi, che faciliti l'incontro tra domanda e offerta e sostenga le persone con maggiori difficoltà, orientandole a programmi di politica attiva. Il sistema è stato anche trasformato da pubblico misto, aperto quindi a operatori privati, in un quadro di sostanziale modifica della titolarità delle competenze, da centrali a territoriali. A questa trasformazione e a quelle a essa complementari ha dato un contributo determinante la programmazione comunitaria: essa ha fornito all'attuazione dei Servizi per l'impiego risorse significative, stimate in circa il 57 per cento delle risorse complessive. L'impostazione tra le programmazioni dell'obiettivo 1 e dell'obiettivo 3 è stata omogenea, facendo riferimento entrambi al *Masterplan* nazionale dei Servizi per l'Impiego del dicembre 1999, che definisce gli standard di erogazione delle funzioni ad essi ascritte, e assumendo nei Programmi Operativi Regionali l'impegno alla relativa messa a regime entro la fine del 2003.

Gli osservatori concordano che la trasformazione è stata significativa, ma che il nuovo sistema non può essere considerato pienamente compiuto, soprattutto, anche se non solo, per le forti differenze territoriali in termini di funzionalità che ancora si osservano. Da questa considerazione discende la prima parte della lezione generale, ossia:

concentrare l'attenzione sull'innalzamento della qualità dei servizi offerti dai centri pubblici. Tale obiettivo – peraltro – ha registrato già significativi passi avanti rispetto a tre anni or sono.

In effetti, nel sostegno alla trasformazione dei Servizi pubblici per l'impiego è stata posta attenzione, tra il 2000 e il 2002, alla costituzione degli uffici, alle dotazioni strutturali – strumentali, alle risorse umane, ed all'attivazione ex novo di funzioni (di accoglienza, orientamento, incontro offerta – domanda, consulenza alle imprese). Su tali basi nel 2002-2003, si è avviata concretamente una fase di messa a regime delle funzioni dei sistemi regionali e locali, e in alcuni casi di

²³ Trasferimento delle competenze in materia alle Regioni e agli enti locali (D.Lgs. 469/97), nozione di stato di disoccupazione (D.Lgs. 181/2000) ed erogazione di misure di politica attiva del lavoro (D.Lgs. 297/2002).

consolidamento²⁴. Per quanto riguarda i risultati raggiunti, si può considerare ormai quasi completata l'attuazione della riforma con riferimento alla definizione dei centri territoriali di servizio e all'attuazione degli standard minimi nazionali relativi alla tipologia di funzioni da attivare per i diversi bacini di utenza. In merito, il Piano nazionale per l'occupazione 2004, sottolineava che, su base territoriale, il maggiore miglioramento, rispetto alle assai problematiche condizioni di partenza, si è registrato nelle Regioni del Sud, anche perché tra i criteri per l'attribuzione della riserva di premialità del 6 per cento del Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1 è stata considerata l'attivazione di funzioni nei Servizi pubblici.

Più recentemente, si è avviata l'apertura del mercato dell'intermediazione a ulteriori soggetti (pubblici e privati) sulla base di un unico regime di autorizzazione nazionale e regionale entrato in vigore nel settembre 2004²⁵. La programmazione comunitaria è rimasta essenzialmente dedicata al rafforzamento dei Servizi pubblici, pur se, con la revisione di metà periodo, è stata introdotta nei Quadri Comunitari di Sostegno la possibilità di sostenere azioni volte alla costituzione di reti tra i Servizi pubblici e i nuovi operatori. In ogni caso, si assiste a una certa naturale specializzazione tra operatori pubblici e operatori privati, con i primi in un ruolo più orientato a servire l'offerta di lavoro (specie con riferimento all'utenza svantaggiata e al miglioramento dell'occupabilità delle persone), mentre le agenzie private tendono a privilegiare i servizi remunerati resi alle imprese e in particolare la risposta alle richieste di qualifiche professionali elevate o specialistiche. Di qui la seconda e la terza parte della lezione generale, ovvero: innalzare la qualità dei servizi offerti dai centri pubblici con attenzione alle categorie meno interessanti per gli operatori privati, indirizzare gli interventi all'obiettivo della massimizzazione dell'accesso da parte dell'utenza tenendo conto dell'equilibrio appropriato tra pubblico e privato. In effetti, tale specializzazione di fatto verso utenze differenziate, mentre può essere un'opportunità, può anche ridurre l'accesso dell'utenza "mista" o di confine tra le diverse fasce che può subire effetti di scoraggiamento. Ciò consiglia l'indicazione contenuta nelle tre lezioni specifiche, che sono del resto ulteriormente suffragate osservando i limiti di cui soffrono ancora i servizi pubblici.

Tra i limiti nell'operare dei Servizi pubblici per l'impiego emergono il debole raccordo con l'offerta di formazione professionale, la bassa presenza di azioni specifiche per le donne, le ancora poche e non sistematiche azioni volte a favore dei lavoratori più anziani, la frequente precarietà delle forme di impiego degli operatori più specializzati e la conseguente incertezza rispetto al mantenimento di alcune funzioni di servizio, la frammentazione dei sistemi informativi regionali. Si tratta di elementi che incidono negativamente sulle modalità di erogazione dei servizi e sulle procedure a essi collegate. Persistono, inoltre, disuguaglianze territoriali nell'erogazione dei servizi, e, in particolare, un livello medio ancora inferiore nelle aree del Mezzogiorno con una prevalenza di modalità di erogazione considerate di qualità e articolazione medio-bassa, anche se i monitoraggi periodici hanno sempre evidenziato miglioramenti.

La già realizzata complementarietà fra politica nazionale e politica regionale comunitaria appare un punto di forza che autorizza a ben sperare in ordine al raggiungimento degli obiettivi indicati nella lezione di natura generale e nelle lezioni specifiche: raccordo con la formazione, personalizzazione, comunicazione.

²⁴ Secondo il Piano Nazionale per l'Occupazione 2004, in Italia il sistema dei Servizi pubblici per l'impiego contava 536 strutture a titolarità provinciale, nonché 220 Sportelli multifunzionali attivati, a partire dal 2002, dalla Regione Siciliana con compiti di erogazione di politiche attive del lavoro (grazie anche ad un forte sostegno della misura pertinente del POR Sicilia).

²⁵ Legge 30/05. In Italia, a giugno 2005, l'universo delle Agenzie private per il lavoro che, avendo soddisfatto i requisiti giuridici e finanziari previsti dalla normativa di riforma, risultano autorizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a espletare le proprie funzioni, contempla 442 operatori iscritti all'Albo. A seconda dell'attività svolta, tale insieme si articola in: Agenzie di ricerca e selezione del personale (355); Agenzie (generaliste) di somministrazione (70); Agenzie di intermediazione (3); Agenzie per il supporto alla ricollocazione professionale o *outplacement* (14).

2 Istruzione e formazione del capitale umano

Nell'esaminare il sistema italiano va tenuto conto dell'importante richiamo che in sede comunitaria è stato indirizzato al nostro Paese in relazione alla non adeguatezza dell'architettura e della qualità delle funzioni esistenti per far fronte alla sfida di realizzare un compiuto sistema di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (*Life-long Learning*) che possa quindi garantire all'intera popolazione un susseguirsi di occasioni di accumulazione di capitale umano per rafforzare la capacità di partecipazione alla vita sociale e produttiva.

2.1 Istruzione

a Lezioni

L'esperienza della programmazione 2000-2006 nel campo dell'istruzione è stata positiva e ha prodotto nel Mezzogiorno risultati significativi in almeno tre ambiti: la diminuzione della dispersione scolastica, l'avanzamento dei tassi di scolarizzazione e lo sviluppo della società dell'informazione. L'esame dei risultati e delle criticità permette di giungere a una lezione di natura generale e a una specifica.

La lezione generale, che tiene conto della forte criticità rilevata nel Capitolo I nei livelli di competenza, specie nel Mezzogiorno, e del suo peso presumibile sul ritardo innovativo del paese, invita a dare priorità, in termini quantitativi, alle politiche intraprese e a modularle per affrontare le criticità che vanno delineandosi nei percorsi di istruzione in relazione alle competenze acquisite, e per tenere in considerazione l'evoluzione del contesto istituzionale e demografico (cfr. Capitolo I). Le lezioni specifiche riguardano la necessità di superare gli ostacoli che si frappongono alla valorizzazione e diffusione delle innovazioni introdotte con le risorse aggiuntive, e in particolare:

- 1) il rafforzamento della relazione tra scuola, territorio, imprese e cittadini, per migliorare le esperienze di alternanza scuola-lavoro e per trasformare le scuole in luoghi di incontro, democrazia e accrescimento culturale;
- 2) l'integrazione e il travaso nella didattica tradizionale delle esperienze acquisite, delle attività extracurricolari, delle metodologie innovative.

b, c Risultati e criticità della politica regionale, comunitaria e nazionale

Per l'istruzione, le regioni dell'obiettivo 1 hanno avuto a disposizione uno specifico strumento, il Programma Operativo Nazionale (PON) "*La scuola per lo sviluppo*". Gli interventi previsti nel Programma si inseriscono, in maniera complementare e/o aggiuntiva, nel quadro delle iniziative nazionali finanziate con il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi (Legge n. 440 del 18 dicembre 1997).

Le risorse sono state ripartite tra le regioni dell'obiettivo 1 assumendo gli orientamenti dalla Conferenza Stato-Regioni sulla ripartizione di risorse aggiuntive del 1999, ma tenendo anche conto della popolazione scolastica specie in relazione alla dispersione e al disagio su cui il Programma si proponeva di agire (disagio giovanile e dispersione scolastica, innovazione didattica). Ulteriori obiettivi erano il miglioramento della qualità del sistema scolastico e la realizzare di azioni a sostegno delle competenze di base per favorire il passaggio dalla scuola alla vita attiva.

Oltre l'80 per cento delle scuole secondarie superiori sono state titolari di almeno un progetto a supporto dei processi di apprendimento e per l'acquisizione di tecnologie scientifiche e informatiche, laboratori multimediali, reti ed infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale. Le attività promosse hanno coinvolto oltre il 50 per cento della popolazione

delle scuole secondarie di secondo grado, oltre 90.000 insegnanti delle scuole primarie e secondarie, pari al 35 per cento del totale. I risultati a cui il programma ha concorso, appaiono significativi:

- *diminuzione della dispersione scolastica.* Il fenomeno dell'abbandono precoce degli studi si può considerare superato per la scuola elementare e in via di risoluzione per la scuola secondaria di I grado, dove la dispersione scolastica è passata dal 2,8 per cento nel 1991 (Centro-Nord 0,4 per cento) allo 0,7 per cento nel 2003 (Centro-Nord 0,1 per cento). Tuttavia, il tasso di abbandono rimane alto nella scuola secondaria di II grado. La concentrazione degli abbandoni avviene nei primi due anni dei percorsi di istruzione secondaria, specie nel primo anno;
- *avanzamento dei tassi di scolarizzazione.* In Italia, negli ultimi anni, la percentuale della popolazione in età 25-64 anni che ha completato gli studi secondari superiori ha subito un'evoluzione positiva – in tre generazioni il divario con la media OCSE è diminuito di 12 punti percentuali – resta tuttavia ancora elevato, pari a 15 punti percentuali. Nel Mezzogiorno l'evoluzione è stata ancora più rapida, recuperando gran parte del divario con il Centro-Nord (da 7,5 punti percentuali nell'anno scolastico 1994/95 a solo 1,3 punti nel 2003/04). Tuttavia, lo sforzo non è ancora sufficiente per raggiungere il target prefissati e quelli strategici di Lisbona;
- *qualità del servizio scolastico.* La realizzazione dei progetti ha promosso, all'interno delle Istituzioni scolastiche che hanno partecipato agli interventi del Programma, processi innovativi e di qualità relativamente alla capacità di analisi dei bisogni del territorio e della popolazione scolastica. Attraverso il sistema di monitoraggio e gestione dei progetti, il Programma ha favorito l'introduzione di un forte elemento di rottura rispetto al passato, promuovendo l'attenzione ad alcune fasi essenziali dei processi formativi: l'analisi *ex ante*, l'attuazione in funzione degli obiettivi da raggiungere, la valutazione degli esiti, la certificazione delle competenze e il monitoraggio e la valutazione dei singoli percorsi per individuarne aspetti positivi e aspetti critici;
- *sviluppo della società dell'informazione.* L'analisi del rapporto studenti / PC fornisce una stima dell'impatto che il programma ha avuto sul processo di rinnovamento delle tecnologie multimediali nelle scuole²⁶. Da una rilevazione del 2004 risulta che nelle sei regioni dell'obiettivo 1 è presente il 57 per cento dei computer censiti nelle scuole dell'intero paese, a fronte di circa il 45 per cento della popolazione scolastica; il 47 per cento dei computer presenti nelle regioni del Mezzogiorno sono stati acquistati con il contributo di fondi comunitari. Questi dati segnalano un significativo miglioramento rispetto alla situazione nel 2001.

Questi significativi risultati ottenuti indicano che le iniziative hanno colto fabbisogni reali. Il loro rilievo a fronte di un quadro assai preoccupante, che mostra un grave ritardo di competenze nel Mezzogiorno (cfr. Capitolo I), suggerisce la lezione generale, di dare a questa linea di intervento un ruolo primario nei prossimi anni e di concentrarlo con decisione sulle competenze da sottoporre a continuo monitoraggio. Gli spazi ancora ampi di miglioramento suggeriscono d'altra parte una modulazione degli interventi maggiormente concentrata sulle criticità, in relazione agli andamenti demografici ed istituzionali, alla necessità di migliorare le competenze di base e a ridurre ulteriormente la dispersione che si registra ancora nelle prime classi dell'istruzione secondaria.

Le positive esperienze fatte, i cui risultati paiono derivare da un coinvolgimento del territorio, dei cittadini e delle imprese nei percorsi di istruzione di ogni singola scuola, e il convincimento crescente che il grave divario negativo di competenza degli studenti del Mezzogiorno sia dovuto in misura rilevante a un contesto sociale disattento ai risultati scolastici in termini di effettive

²⁶ Le attrezzature acquisite attraverso il PON Scuola non si limitano ai personal computer, ma anche a particolari tipi di periferiche, sensori, strumentazioni digitali, tecnologie di settore, ecc.

competenze (scarsa *voice*)²⁷, suggeriscono poi la lezione specifica 1) in merito al coinvolgimento locale nel disegno e nell'attuazione di ogni intervento.

Ulteriori iniziative sono state avviate con le risorse nazionali aggiuntive. Il “Progetto CIPE Scuola” si propone di: diffondere la banda larga nelle scuole delle regioni del Sud e introdurre metodologie didattiche innovative per i docenti; infine – tramite il progetto “*E-Inclusion*” – rivolto agli studenti disabili o stranieri si promuove l'integrazione e l'inclusione grazie all'impiego delle nuove tecnologie; particolare attenzione viene rivolta agli alunni affetti da disabilità cognitive. Il progetto viene realizzato avvalendosi della presenza nelle diverse aree delle regioni obiettivo 1, di Istituzioni scolastiche che, con risorse previste nel PON Scuola, sono state attrezzate con tecnologie anche avanzate per svolgere la funzione di Centri polifunzionali di Servizio a sostegno delle scuole del contesto di riferimento e di altri soggetti che nel territorio sono impegnati, sia pure con funzioni diversificate, nel favorire e sostenere lo sviluppo locale.

I risultati su questo terreno permettono di indicare la lezione specifica 2), che muove dall'osservazione di persistenti difficoltà di trasferire nell'innovazione della didattica tradizionale le positive esperienze che si vanno accumulando grazie ai progetti. Si osserva infatti che l'incremento significativo delle dotazioni e delle attrezzature non si accompagna sempre ad un loro impiego “normale” e diffuso a causa di un lento adeguamento dell'organizzazione e degli operatori. Senza un'adeguata attenzione a questo riguardo, come raccomandato nella lezione specifica, il rischio è un lento ma progressivo degrado della qualità e funzionalità delle stesse attrezzature per il venire meno di incentivi diffusi al loro aggiornamento.

2.2 Formazione, politiche attive del lavoro, occupabilità ed adattabilità

a Lezioni

La programmazione comunitaria è stata esplicitamente impostata quale strumento per integrare e rafforzare la politica nazionale del lavoro e della formazione e contribuire in questi campi all'attuazione di riforme. La redazione dei Piani Nazionali per l'Occupazione a partire dal 1999 ha contribuito a ricollegare esplicitamente gli strumenti comunitari e nazionali alle Linee Guida della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO). L'esperienza dell'attuale programmazione indica alcune direzioni di lavoro per accrescere ancora l'efficacia di una linea di intervento che appare prioritaria. Emergono quattro lezioni specifiche:

- 1) Innanzitutto, raccogliendo la sollecitazione che deriva dal ritardo nella qualità delle competenze di base per i giovani, appare necessario completare lo sforzo richiesto al sistema dell'istruzione, con un rafforzamento della capacità di copertura degli utenti della formazione iniziale;
- 2) È necessario operare, come richiesto anche fortemente dalla UE, in direzione di un sistema che offra opportunità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, un sistema che la popolazione, tradizionalmente non abituata ad accostarsi alla formazione al di fuori di alcune specifiche fasce d'età, trovi utile. Ciò richiede anche azioni complesse, quali la costruzione di

²⁷ Le analisi quantitative condotte sul divario nelle competenze matematiche mostra che il ritardo del Sud non è spiegato né dai minori livelli di reddito o “culturale” delle famiglie di provenienza né dalla qualità delle strutture scolastiche, né dalla prevalenza di tipologie di scuole meno efficaci. Anche in base al confronto condotto nel seminario tematico tenuto sul tema (7 luglio 2005) e all'evidenza che, a fronte di modesti livelli di competenza, i quindicenni del Mezzogiorno danno una auto-valutazione elevata delle proprie competenze, emerge con forza l'ipotesi che i risultati del Mezzogiorno siano dovuti alle minori aspettative che studenti, famiglia, territorio e insegnanti nutrono sugli obiettivi conseguibili. E' questa la ragione per cui avrebbero particolare efficacia interventi dove azioni anche apparentemente “ordinarie” (formazione degli insegnanti, prolungamento dell'orario scolastico, lezioni mirate, ecc.) sono realizzate con una preparazione *ex ante* e un “controllo sociale” *ex post* ben diversi dall'ordinario.

un sistema nazionale di definizione e certificazione dei crediti formativi e degli standard di conoscenze;

- 3) Vanno riconosciuti ed eliminati gli ostacoli che hanno di frequente inibito l'attuazione di azioni più innovative di accompagnamento e orientamento di segmenti di beneficiari di più difficile coinvolgimento (sia individui, sia imprese);
- 4) Appare infine necessario chiarire il quadro della programmazione territoriale pubblica per fornire maggiori certezze alle attività dei soggetti che operano sul territorio ed estendere a tutte le aree del Paese gli approcci più innovativi sperimentati nella presente programmazione (sia per la fase di ingresso e reinserimento nel lavoro, sia con riguardo alle politiche di conciliazione). Il mantenimento di un'istanza di raccordo a livello nazionale può evitare improprie differenziazioni interne al sistema e promuovere la diffusione delle soluzioni migliori.

b, d Risultati e criticità della politica regionale comunitaria e politica nazionale

Le politiche del lavoro nazionali sono largamente e storicamente politiche di incentivazione della domanda di lavoro, realizzate soprattutto attraverso strumenti di decontribuzione indirizzati a specifici target di popolazione. Le politiche cofinanziate coprono un segmento in parte diverso e riconducibile a politiche attive in senso stretto, in cui preponderante è il peso degli interventi diretti a favore delle persone, in particolare degli interventi formativi, di cui costituiscono la fonte finanziaria prevalente.

Per le politiche cofinanziate, si è registrata, soprattutto per l'obiettivo 1, una preponderanza di azioni formative tradizionali rispetto al più ambizioso *policy mix* identificato in fase di programmazione (interventi più articolati di orientamento, *work experiences*, stesura di piani formativi individuali, ecc.) la cui realizzazione, pur non preponderante, è risultata più diffusa nelle regioni del Centro-Nord.

Nella formazione iniziale (il cui peso complessivo è stato comunque relativamente più limitato), volta ad acquisire qualifiche di base, si è contribuito alla sperimentazione, all'interno dell'obbligo formativo, di percorsi di durata triennale per il rilascio della qualifica regionale di primo livello, nonché a percorsi di apprendistato (circa il 60 per cento nel Nord). Con riguardo alla formazione superiore, è in fase di sperimentazione l'impiego degli standard minimi delle competenze per i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS). Preponderante rimane il contributo all'offerta di percorsi di formazione professionale di secondo livello, a completa titolarità regionale (quasi totalmente dipendente dalla programmazione comunitaria). Le misure con maggiore dotazione finanziaria e attivate generalmente a inizio programmazione includono interventi diretti alle persone in cerca di lavoro, con una maggiore facilità nel raggiungere soggetti più giovani. In merito, va segnalata la maggiore attenzione al segmento femminile con la revisione di metà periodo. La programmazione comunitaria offre un contributo rilevante anche alla formazione continua, rivolta ai lavoratori. Con riguardo alle azioni di formazione permanente per adulti – concentrata sulle competenze di base – si sono registrate modalità più innovative (scelta del singolo nell'ambito di cataloghi e concessione di *vouchers*), ma il loro peso rimane poco significativo.

Per migliorare la qualità del sistema, si è proceduto al rafforzamento di procedure concorrenziali per la selezione dei progetti, l'avvio dell'accreditamento degli enti di formazione e un maggior decentramento degli interventi verso il livello provinciale, realizzatosi soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord (nel Sud il decentramento verso le Province ha avuto riguardo principalmente per i Servizi per l'impiego). Gli ultimi anni hanno evidenziato, specie nel Centro-Nord, una graduale maggiore attenzione, anche operativa, a un approccio meno tradizionale ai temi della formazione,

più attento ai bisogni ed alle caratteristiche degli individui, nonché alle richieste del sistema produttivo.

Sono state inoltre previste azioni di sistema da parte delle Amministrazioni centrali a favore del livello regionale, volte a sostenere, anche attraverso studi e sperimentazioni di modelli, l'attuazione di riforme e l'innovazione operativa. Le azioni realizzate e in corso hanno coperto un vasto ambito, fa cui: servizi dell'impiego; qualità dei sistemi formativi (modelli di accreditamento delle strutture formative, modelli per certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti; analisi dei fabbisogni professionali e formativi, ecc.); sviluppo e consolidamento di nuove filiere formative (formazione continua, formazione permanente, formazione all'interno dell'apprendistato, IFTS, diritto-dovere all'istruzione e formazione); costruzione di capacità della PA e dei sistemi locali di *governance*; azioni di valutazione e avvio di un processo di recupero della carenza di sistemi informativi.

La riforma del sistema di istruzione e formazione non è, comunque, entrata pienamente a regime e alcune anticipazioni realizzative hanno assunto carattere solo sperimentale. Nella formazione iniziale, si registra un tasso di copertura degli apprendisti inferiore al 10 per cento nel Sud (pur con Regioni allineate alle performance del Nord) e una bassa copertura dell'utenza più delicata (si stima che circa 100.000 giovani nell'anno 2003-04 fossero al di fuori dei canali formativi, la maggior parte dei quali al Sud). Questi dati consigliano una particolare attenzione, come indicato nella lezione 1), al rafforzamento della capacità di copertura degli utenti della formazione iniziale.

Si osserva inoltre che, nonostante le iniziative sul miglioramento della qualità, il sistema della formazione non possiede ancora meccanismi unitari di riconoscimento delle competenze e qualifiche, che rimangono differenziati nei diversi sistemi regionali.

Nella formazione continua, si registra un significativo volume di attività a favore delle grandi imprese, le uniche in grado di elaborare una pianificazione strutturata degli interventi, e una carenza di strategie di anticipazione dei fabbisogni formativi, con una preponderanza di iniziative formative brevi e una notevole presenza di soggetti con posizioni già "forti". Le ipotesi iniziali di realizzazione di azioni di accompagnamento a favore delle piccole imprese per la formazione continua a l'attivazione di percorsi di formazione imprenditoriale non hanno, in generale, trovato adeguato riscontro nell'attuazione. Nelle regioni del Sud, si registrano criticità nella programmazione della formazione in linea con i fabbisogni del sistema produttivo per difficoltà di formulazione di previsioni sulle competenze necessarie e sono ancora attuali, ancorché meno generalizzate di quanto fossero all'inizio della corrente programmazione, difficoltà di gestione amministrativa. Nel corso dell'attuazione, si sono inoltre evidenziati fabbisogni di supporto provenienti dai livelli locali. Queste considerazioni suggeriscono le lezioni 2) e 3) che attengono entrambe al profilo generale del sistema.

La lezione 3) è anche sostenuta dalla considerazione che con riguardo all'inserimento nel mercato del lavoro, restano preponderanti le azioni formative non incluse in percorsi integrati, mentre inferiore è il peso percentuale dell'orientamento o di azioni di accompagnamento. Inoltre, a fronte di un persistente divario di genere nel mercato del lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno, dove si aggiunge una forte carenza di servizi di cura, bassa è la realizzazione di azioni per la conciliazione tra vita familiare e professionale. Assieme alle considerazioni precedenti, queste circostanze sollecitano infine l'esplicito obiettivo di estendere gli approcci più innovativi sperimentati nella presente programmazione (sia per la fase di ingresso e reinserimento nel lavoro, sia con riguardo alle politiche di conciliazione) evitando eccessive differenziazioni interne al sistema e promuovendo la diffusione delle soluzioni migliori. A questo scopo (seconda parte della lezione 3) appare opportuno mantenere un'istanza di raccordo a livello nazionale.

3 *Ricerca e innovazione*

3.1 Ricerca e Innovazione tecnologica

a *Lezioni*

La priorità strategica da assegnare alle politiche per la ricerca e l'innovazione discende da una diagnosi condivisa che individua nella carenza di innovazione una delle principali motivazioni della crisi di competitività nazionale. Per dare efficacia a tale intervento, è necessario partire dall'importante esperienza compiuta nel 2000-2006 i cui risultati di seguito descritti, se non ancora misurabili adeguatamente in termini di efficacia, mostrano una forte efficienza attuativa e hanno sbloccato, specie nel Mezzogiorno, un quadro prima inerte. Essi suggeriscono diverse lezioni in merito sia alla *governance* che agli indirizzi.

Per quanto riguarda la *governance*, è emersa con forza una lezione di carattere generale: è indispensabile un approccio strategico stabile a livello di "Sistema Paese" che orienti le scelte degli operatori della ricerca e delle imprese, attraverso una forte cooperazione e coordinamento – in termini di complementarietà, specializzazione e integrazione degli interventi – fra livello centrale e regionale di governo, e una cooperazione tra le Regioni stesse. All'interno di tale strategia, l'esperienza fatta suggerisce di:

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

In merito ai contenuti emergono cinque lezioni specifiche. Tre riguardano le condizioni che consentono alle imprese piccole e medie di innovarsi:

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

Le altre due riguardano le pre-condizioni relative alla disponibilità di capitale umano, in aggiunta agli indirizzi già richiamati per l'istruzione al tema 2.1:

- 4) Il nostro sistema è penalizzato da un vistoso ritardo nella produzione di laureati in materie scientifico-tecnologiche; persistono difficoltà nel passaggio dalla scuola e dagli atenei alla vita attiva e la fase di apprendimento non si estende lungo tutto l'arco della vita: da ciò scaturisce che occorre effettuare sostanziali interventi sulla formazione del capitale umano, considerando l'intera filiera che va dalla scuola secondaria all'alta formazione universitaria, ai cicli formativi post-laurea, in modo da alimentare delle necessarie competenze il sistema produttivo e le istituzioni scientifiche;

- 5) Il sistema di ricerca italiano resta eccessivamente contenuto nei confini nazionali, limitando le opportunità che scaturiscono dall'interazione reciproca; è quindi opportuno rafforzarne l'inserimento nel più ampio contesto internazionale e rendere il nostro paese una meta appetibile per i ricercatori stranieri, rafforzando fortemente i criteri meritocratici di selezione interni all'Università. A tal fine, è importante considerare che i relativi interventi hanno certamente una forte dimensione economica, ma una non meno rilevante dimensione organizzativa, in quanto investono in modo sostanziale le modalità di funzionamento delle Università e degli Enti di ricerca.

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

La crisi di competitività del Paese è in misura significativa legata a una carenza di innovazione (cfr. Capitolo I). Tutte le fonti dell'innovazione imprenditoriale appaiono carenti: l'acquisizione di capitale con innovazione incorporata; l'innovazione organizzativa; la ricerca. In particolare, come si è anticipato nel Capitolo I, per quanto riguarda la ricerca, la spesa per ricerca privata continua a rimanere attorno a 0,55 per cento del PIL, contro l'1,30 dell'Europa a 15 (e l'1,27 dell'Europa a 25), il 2,03 degli Stati Uniti, il 2,32 del Giappone; il numero di ricercatori per abitante è intorno alla metà della media dell'Europa a 15 (2,7 contro 5,3); la spesa in ricerca delle imprese è modesta anche in settori avanzati e nelle grandi imprese. Rimane ancora assai lontana dai già ridotti livelli del Paese la ricerca svolta nel Mezzogiorno. Poco qualificato il mercato dei servizi alle imprese, soprattutto nel Mezzogiorno.

La politica economica può aiutare la riqualificazione della base produttiva imprenditoriale investendo in ricerca, sollecitando il sistema finanziario a fornire adeguati capitali per la ricerca e l'innovazione e accompagnando il sistema delle piccole e medie imprese a realizzare innovazioni organizzative e gestionali in seguito all'assorbimento di tecnologia. A tal fine, l'intervento pubblico si deve articolare in politiche per la ricerca e politiche per l'innovazione, incidendo sui tre canali sopra richiamati attraverso: la promozione di attività e investimenti di ricerca; la promozione dell'industrializzazione dei risultati di attività di R&S; il sostegno dell'innovazione anche tramite l'incentivazione all'acquisto di nuove tecnologie; la promozione delle applicazioni della società dell'informazione agli schemi organizzativi dei processi produttivi (cfr. tema 3.2).

Complessivamente, nel 2000-2006, il Quadro Comunitario di Sostegno ha consentito di orientare risorse rilevanti verso la ricerca e l'alta formazione con un 8,33 per cento del totale delle risorse aggiuntive comunitarie destinato a tale scopo fra Programma nazionale "Ricerca scientifica sviluppo tecnologico e alta formazione" e misure ricerca nei POR. Al sostegno degli investimenti in R&S delle aziende e delle reti di cooperazione tra imprese, università ed enti di ricerca si è affiancata l'infrastrutturazione scientifica e tecnologica e la promozione del capitale umano, attraverso interventi di alta formazione in raccordo con la domanda di nuove competenze espresse dal sistema imprenditoriale.

In particolare, nell'ambito del PON Ricerca, la domanda di ricerca delle imprese è stata sostenuta prevalentemente attraverso il finanziamento dei "progetti autonomi di ricerca industriale", oggetto di crescente interesse da parte delle imprese. La ricerca in alcuni settori strategici, individuati in partnership con le Regioni, è stata sostenuta finanziando progetti presentati congiuntamente da imprese e da organismi di ricerca. Il rafforzamento dei collegamenti tra sistema scientifico e sistema imprenditoriale è stato realizzato anche attraverso l'avvio e il potenziamento di strutture e servizi per la valorizzazione dei risultati scientifici e del trasferimento tecnologico (centri di competenza, liaison office).

L'esperienza si connota per forti accenti di efficienza attuativa, dovuti anche all'utilizzo di una collaudata strumentazione, sulla cui capacità di rafforzare il rapporto ricerca-innovazione si sta

avviando una riflessione. Dagli esiti delle prime valutazioni del PON ricerca sembrano emergere in particolare:

- un'accresciuta propensione a innovare anche da parte delle piccole imprese;
- la creazione di nessi potenzialmente durevoli fra strutture scientifiche e attori di mercato;
- la diffusione di forme di integrazione nord-sud su specifici progetti di ricerca e formazione;
- il forte impulso all'attività di alta formazione, con promettenti effetti occupazionali;
- l'importanza di un approccio integrato ricerca-alta formazione per aumentare l'efficacia delle azioni di sostegno e per consolidare l'orientamento innovativo delle imprese.

L'efficacia degli interventi potrà essere compiutamente valutata solo alla fine del programma. Recenti rilevazioni mostrano comunque segnali incoraggianti a cui la politica condotta a livello centrale e regionale si ritiene abbia concorso: nel 2003 la spesa complessiva in ricerca del Mezzogiorno passa infatti dal 16,3 al 17,1 per cento del totale nazionale, con una rilevante crescita anche della quota delle imprese attive (dall'8,3 per cento al 10,1 per cento). Alcune prime evidenze dalla valutazione intermedia condotta sul programma nazionale indicano che vi sono stati già effetti positivi in termini di innovazione di processo e di prodotto in un numero considerevole di imprese; che circa 200 imprese sono state coinvolte in rapporti di cooperazione con enti pubblici e università; che l'88 per cento delle imprese che hanno beneficiato di *audit* scientifico-tecnologici è interessato a beneficiare ulteriormente del servizio e il 55 per cento partecipando alla copertura dei costi; che nel 32 per cento dei progetti strategici e nel 38 per cento dei progetti a sportello si sono realizzate alleanze tra imprese del Centro-Nord e imprese del Mezzogiorno; che il 52 per cento dei formati attraverso gli interventi di alta formazione ha trovato già un'occupazione (tasso di stabilità dell'84 per cento) e che per i dottorati il dato è anche più elevato: 77,4 per cento già occupato (tasso di stabilità oltre il 75 per cento).

Gli osservatori concordano, peraltro, sul fatto che questi risultati avrebbero potuto essere superiori se più intenso fosse stato il coordinamento fra le Regioni e fra queste e il livello centrale di governo. La stessa attenzione concentrata sui risultati in termini di ricaduta innovativa e di crescita ha limitato la visibilità e le esternalità positive degli interventi effettuati. Sono le considerazioni che conducono alla lezione generale sulla *governance*. Al tempo stesso, proprio le politiche realizzate e il confronto che su di esse è stato avviato in sede di preparazione di questo documento hanno concentrato gli approfondimenti analitici che, messi a confronto nel seminario tematico, hanno consentito di identificare le cinque lezioni specifiche prima menzionate.

Per quanto riguarda il sostegno all'innovazione, si distinguono i "Pacchetti Integrati di Agevolazione" (Programma nazionale "Sviluppo Locale"), finalizzati all'integrazione fra attività di sviluppo precompetitivo e successiva fase di messa in produzione e alla diffusione del Fondo per l'Innovazione tecnologica²⁸ tra le imprese meridionali²⁹, tramite l'agevolazione³⁰ di attività di industrializzazione a valle di un autonomo progetto di sviluppo precompetitivo. I profili di efficacia dello strumento non sono ancora documentabili con esattezza. Al di fuori di questo intervento, l'esperienza 2000-2006 evidenzia, peraltro, in merito ancora all'innovazione tecnologica, alcune criticità relative sia all'impostazione strategica, dove l'innovazione è considerata solo come fase a valle dei processi di R&S, sia nell'attuazione, caratterizzata da assenza di complementarità tra interventi nazionali e regionali e da una debole capacità di valutazione dei progetti.

²⁸ Ripreso e valorizzato da Lisbona, PICO e il programma triennale.

²⁹ 234 iniziative agevolate nel 2003 con il 1° bando; 1275 richieste del 2° bando, di cui più dell'85 per cento di PMI.

³⁰ L'agevolazione prevista dai PIA si sostanzia in un mix di strumenti quali incentivi per investimenti fissi ed azioni di ricerca e sviluppo, formazione e servizi complementari.

c Risultati e criticità della politica regionale nazionale

La politica regionale nazionale ha costituito un forte canale di finanziamento della spesa per ricerca nelle aree sottoutilizzate, soprattutto a partire dal 2002. Le risorse messe a disposizione, che sono state orientate principalmente all'alimentazione dello "sportello 297" (progetti autonomi di ricerca industriale), su cui insisteva una domanda largamente superiore alle disponibilità, hanno consentito di evitare il blocco dei finanziamenti su tale importante strumento.

Negli ultimi anni, sono state anche finanziate iniziative a forte caratterizzazione territoriale come i "distretti tecnologici". Si tratta di un'opzione adottata a livello di politica nazionale e finanziata al Centro-Nord con risorse ordinarie. Ai distretti il CIPE ha destinato, nel 2003, risorse per 140 milioni di euro, tramite finanziamento a distretti esistenti o potenziali o per azioni preparatorie all'avvio di distretti. Da segnalare il ruolo rilevante delle Regioni che individuano gli ambiti territoriali ed i settori di intervento e, nello stesso tempo, concorrono al finanziamento delle iniziative attraverso risorse proprie. Altra rilevante iniziativa nazionale è quella dei laboratori pubblico-privati, cui nel 2003 sono stati assegnati dal CIPE 240 milioni di euro. Fra queste, numerose iniziative sono state realizzate quali parti integranti di Accordi di Programma Quadro.

L'innovazione del tessuto imprenditoriale non è stato un obiettivo prioritario della politica regionale nazionale 2000-2006; gli effetti degli interventi di sostegno alle attività produttive sono stati pertanto caratterizzati da un modesto impatto innovativo: la componente ricerca/innovazione presente nei contratti di programma è modesta e in progressivo ridimensionamento, anche a seguito delle successive riforme che hanno esteso lo strumento a imprese di dimensione media via via più piccola (in relazione anche alla scarsa domanda da parte di grandi imprese); gli incentivi automatici hanno mostrato limitata intensità e effetti modesti sulle decisioni delle imprese.

d La politica nazionale

Le politiche nazionali della ricerca³¹, finanziate con risorse ordinarie, sono state dirette al rafforzamento del sistema scientifico del paese nel suo complesso, con particolare enfasi al suo orientamento verso i settori strategici³² e alla sua maggiore coerenza e sinergia con il sistema europeo della ricerca. Questo, in un quadro di risorse scarse, ha vincolato la localizzazione degli interventi, producendo una struttura territoriale della spesa ordinaria che tende a riflettere la consolidata dislocazione per aree del sistema ricerca. Tale situazione mostra segni di cambiamento negli anni più recenti: comprendendo la stima per gli anni fino al 2006, le risorse ordinarie sono state orientate al Mezzogiorno nella misura media del 18,5 per cento con un *trend* crescente all'interno del periodo dal 13,0 per cento del 2000 al 25,8 per cento del 2006.

Le politiche nazionali dell'innovazione, sono imperniate sul Fondo Innovazione Tecnologica, che ha riscontrato livelli molto elevati di domanda delle imprese, in particolare nel Centro-Nord. A fronte di tale interesse, la dotazione finanziaria del Fondo non è risultata sufficiente, richiedendo il ricorso a soluzioni di finanza straordinaria (cartolarizzazioni).

Tra le criticità significative emerse nella gestione delle politiche della ricerca e dell'innovazione si segnalano:

- il tentativo di realizzare sistemi di relazione tra le imprese e tra queste e le Università per sostenere processi innovativi si è scontrato con la debolezza del sistema industriale nazionale, in cui diminuiscono le grandi strutture di ricerca della grande impresa, le piccole e medie imprese hanno difficoltà ad accedere e assorbire ricerca pubblica e i processi di nuova

³¹ Ci si riferisce alle Linee Guida sulla politica scientifica e tecnologica del Governo (aprile 2002) e al Piano Nazionale della Ricerca 2005-2007 di più recente approvazione.

³² Nel PNR essi sono: salute dell'uomo; farmaceutica; biomedicale; sistemi avanzati di manifattura; industria motoristica; aeronautica, elicotteristica e cantieristica; materiali avanzati; sistemi di telecomunicazione; trasporti e logistica avanzata; agroalimentare; ICT e componentistica elettronica; risparmio energetico e microgenerazione distribuita.

imprenditorialità ad alta tecnologia risultano ancora troppo deboli; dall'altra parte, il sistema universitario solo ora coglie l'esigenza di rafforzare i legami con il sistema delle imprese;

- la diffusione e industrializzazione dei risultati delle attività di ricerca e sviluppo precompetitivo non è stata sufficientemente sostenuta;
- è mancata un'offerta adeguata di strumenti finanziari idonei a superare la logica del merito di credito, che risulta troppo rigida per gli ambiti come la ricerca e l'innovazione in cui i rischi legati all'incertezza dell'investimento sono amplificati, mentre i tentativi di far decollare un mercato del capitale di rischio si sono scontrati con problemi di regolazione e scarsa cultura della valutazione delle caratteristiche tecnologiche e del rischio per i progetti innovativi.

3.2 Società dell'informazione e accesso alle reti³³

a *Lezioni*

Per quanto riguarda le politiche per l'innovazione digitale e l'accesso alle reti, l'esperienza importante realizzata negli anni più recenti offre un bagaglio di indicazioni per una politica che sia rivolta in primo luogo alla qualificazione della domanda, concependo le infrastrutture come una condizione (non come il fine dell'azione pubblica).

Per quanto riguarda la *governance* delle politiche, la lezione generale riguarda la necessità di rafforzare i meccanismi di coordinamento e concertazione fra livelli di governo e di assicurare standard elevati di competenza anche a livello decentrato. È necessaria una maggiore condivisione sul piano strategico e non solo settoriale o di progetto, tra Stato, Regioni e altri attori, incluse le Istituzioni nazionali di regolamentazione e concorrenza. Si tratta, in particolare, di superare, nel confronto Centro-Regioni, la negoziazione attualmente incentrata sulle risorse disponibili per entrare nel merito delle linee strategiche e dei progetti avviati; passaggio che necessita la diffusione a livello regionale delle competenze tecniche e gestionali. In questa direzione andrebbero: il rafforzamento e consolidamento delle strutture tecniche di supporto, a livello regionale; l'attribuzione in tutte le Regioni di una responsabilità politica *ad hoc* sui temi in esame; l'adozione estesa di strumenti di *governance* che facilitino l'integrazione-cooperazione, così come avviene a livello centrale³⁴, all'interno delle amministrazioni regionali tra le diverse competenze settoriali.

Per quanto riguarda i *contenuti* delle politiche da definire per affrontare i ritardi nell'utilizzo sia delle tecnologie ICT che della rete e, a tal fine, il possibile ruolo delle politiche pubbliche in un mercato aperto e concorrenziale tre sono le lezioni specifiche che si possono trarre, sia dall'esperienza passata che dall'anticipazione dell'evoluzione normativa:

- 1) L'intervento deve privilegiare e essere orientato dalla qualificazione della domanda integrandolo all'interno delle politiche generali per la formazione, la ricerca, la scuola;
- 2) Sul piano della regolazione, si evidenzia l'importanza che per le tecnologie *wireless* per la banda larga, si proceda rapidamente ad adeguare i regolamenti nazionali, al fine di andare avanti con le attuali 'sperimentazioni'. I criteri da rispettare sono quelli già indicati nei rapporti della Commissione Europea³⁵, negli Orientamenti strategici per il 2007-13, nelle posizioni e provvedimenti dell'Agcom: tra questi di grande rilevanza il principio della neutralità tecnologica, il rispetto delle regole sugli aiuti di stato, le norme antitrust, le condizioni di accesso aperto alle infrastrutture, la previsione di Strategie regionali e nazionali che contemplino azioni volte a sviluppare nuovi servizi e applicazioni e

³³ I contenuti del paragrafo riguardano prevalentemente l'innovazione digitale e dell'accesso alle reti; altri interventi sulla società dell'informazione sono trattati all'interno delle altre aree tematiche.

³⁴ È ad esempio il caso del tavolo sanità e turismo attivati presso la Conferenza Stato-Regioni.

³⁵ Le linee guida del FESR sulle modalità di messa in opera dei Fondi in favore delle comunicazioni elettroniche (SEC (2003) 895).

riguardino aree che presentino scarse attrattive commerciali per il normale intervento del mercato e dove il rischio del divario digitale è maggiore.

- 3) Nel delineare il modello, il ruolo e gli ambiti di intervento della Pubblica Amministrazione in un mercato aperto e concorrenziale, occorrerà valutare: le implicazioni di una possibile ridefinizione della banda larga come Servizio Universale³⁶ e alcune linee di intervento che consentano di agire tempestivamente sulle diverse componenti del divario digitale infrastrutturale e nell'adozione dell'innovazione telematica da parte di famiglie, imprese e istituzioni, anche valorizzando gli investimenti per il Sistema Pubblico di Connettività (cfr. punto 3.1.1).

b, c, d Risultati e criticità della politica regionale, comunitaria e nazionale, e politica nazionale

La rilevanza dell'accesso pieno di imprese e cittadini alla società dell'informazione era apparsa chiara già nell'impostazione dei programmi comunitari, ma due fattori frenarono allora l'avvio di un'adeguata azione: la non piena consapevolezza delle difficoltà che un sistema di imprese piccole e medie avrebbe avuto nello sfruttare le nuove potenzialità³⁷; i vincoli posti dalle *Linee guida comunitarie sull'implementazione della Società dell'Informazione nei Fondi Strutturali*³⁸, solo successivamente rivisti in direzione della promozione di un maggiore equilibrio tra domanda e offerta di servizi e infrastrutture e in funzione degli obiettivi di politica europea (Piano e-Europe). Quando la politica comunitaria nel Mezzogiorno ha previsto alcuni interventi rilevanti sulla banda larga (è il caso della Ricerca e della Scuola), ciò è avvenuto senza che alla base vi fosse una strategia unitaria di infrastrutturazione e di politica dell'offerta.

La svolta si ha dopo l'istituzione di un centro di coordinamento nazionale³⁹, con la successiva approvazione delle *Linee Guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'informazione nella legislatura del 2002*. Con riguardo alla promozione e al sostegno della competitività del settore produttivo, l'obiettivo di ridurre il divario digitale si è tradotto in iniziative che complessivamente hanno mobilitato circa 450 milioni di euro, di cui circa 64 Meuro di risorse aggiuntive nazionali (FAS). L'impegno è stato finalizzato allo sviluppo *dei distretti e delle PMI*⁴⁰, tramite iniziative volte al superamento dei limiti dimensionali delle PMI, all'apertura alle reti internazionali tra imprese o con soggetti esterni (come le università o i centri di ricerca), e orientando la specializzazione dei settori verso attività innovative e high tech⁴¹. A questa azione si è affiancata quella rivolta alla dimensione sociale della serietà dell'informazione con l'identificazione di priorità quali scuola, sanità e inclusione (cfr. i relativi temi). La realizzazione di poli ad alto contenuto tecnologico⁴² (nei settori dell'ICT, domotica, automobilistico, nanotecnologie, avionica, bio-tech, ecc)⁴³ rappresenta un'altra recente iniziativa.

³⁶ Il quadro di riferimento europeo "i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione" prefigura una revisione in tal senso delle direttive comunitarie sul servizio universale.

³⁷ Come si è visto nel Capitolo I, solo il 6 per cento delle imprese italiane vende on-line, mentre il 20 per cento acquista on-line.

³⁸ (SEC(1999) 1217).

³⁹ Nel 2001 è stato istituito il Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica; successivamente, nel 2003 l'Aipa (Autorità per l'Informatica nella PA) e il Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione sono stati unificati nel Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (Cnipa). Considerato il carattere servente delle ICT rispetto alle altre politiche, l'attività del Dipartimento si caratterizza per il suo ruolo di impulso, coordinamento e indirizzo, tra e con le altre Amministrazioni Centrali e con le Regioni; parallelamente il CNIPA supporta prioritariamente la Pubblica Amministrazione nell'utilizzo efficace dell'informatica, per migliorare la qualità dei servizi e contenere i costi dell'azione amministrativa.

⁴⁰ I progetti avviati nella legislatura hanno comportato investimenti per circa 40 milioni di euro, destinati ai distretti del tessile-abbigliamento e alla filiera agro-alimentare di alcune regioni del Sud.

⁴¹ Con il DPCM 28 luglio 2005 e il decreto congiunto MIT-MAP del 29.07.2005 sono stati messi a disposizione 270 Meuro per iniziative di sviluppo precompetitivo, presentati da aggregazioni di imprese o tra imprese e centri di ricerca e università, su innovazioni radicali di prodotto e processo.

⁴² Iniziativa sui "Distretti tecnologici" congiunta DIT-Miur.

⁴³ DPCM 28 luglio 2005, che prevede lo stanziamento di altri 360 meuro.

Sul fronte della banda larga, il lavoro svolto dall'apposita Task Force⁴⁴ ha portato ad iniziative di incentivazione della domanda (acquisto di servizi Adsl) in tutto il Paese e all'approvazione del *Programma per lo sviluppo della banda larga nel Mezzogiorno*⁴⁵. La diffusione della banda larga, ossia "dell'ambiente tecnologico che consente l'utilizzo delle tecnologie digitali ai massimi livelli di interattività (necessari per la fruizione di determinati servizi)"⁴⁶ costituisce il fattore abilitante cruciale per l'accesso ai servizi on-line e lo sviluppo dei mercati della convergenza tra informatica, telecomunicazioni, elettronica di consumo e media. Le soluzioni tecnologiche attualmente in grado di fornire accessi a banda larga sono numerose: la più diffusa, Adsl (evoluzione dei sistemi telefonici tradizionali); la fibra ottica (ad altissime prestazioni, ma dipendente da nuovi cablaggi), il satellite (ideale per utenti remoti, ma con costi elevati e limiti nelle bidirezionalità delle trasmissioni), le nuove tecnologie *wireless* con standard ancora in assestamento⁴⁷. 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.

Gli incentivi alla domanda, il forte sviluppo di servizi digitali (pubblici e privati) a crescente consumo di banda e l'offerta sempre più ricca e innovativa, non solo in termini di prestazioni, ma anche di nuovi contenuti e modalità di tariffazione da parte degli operatori di telecomunicazione e degli Internet Service Provider (ISP) hanno portato alla rapidissima diffusione della banda larga nel tessuto produttivo, nell'ambiente domestico e nella Pubblica Amministrazione.⁴⁸ L'attuazione della politica regionale nazionale – prevalentemente attraverso la stipula di Accordi di Programma Quadro in tutte le regioni italiane – ha avuto un effetto generale di impulso. Anche le Amministrazioni regionali⁴⁹, oltre ad Infratel⁵⁰, hanno dedicato crescente attenzione alla realizzazione dei collegamenti e delle infrastrutture, pur mancando in buona parte l'obiettivo del coinvolgimento della finanza privata nella realizzazione degli interventi prevalentemente infrastrutturali.

Tuttavia, come si è visto nel Capitolo I, rimane un forte ritardo nell'utilizzo effettivo della rete da parte delle imprese per ottimizzare processi e vendere servizi e prodotti. È un profilo che sollecita, ancora, la lezione generale di un coordinamento strategico forte fra livelli di governo orientato soprattutto all'utilizzo della società dell'informazione da parte dei cittadini e delle imprese e quindi a esaltarne l'impatto innovativo. Nella stessa direzione muovono, nei contenuti, le lezioni 1 e 2 prima indicate.

⁴⁴ Istituita nel 2001 dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

⁴⁵ Il cui avvio è stato finanziato con 300 Meuro sulla delibera CIPE 83/2003 (50 per cento per la realizzazione di infrastrutture pubbliche di rete e 50 per cento per il sostegno della domanda e della produzione di servizi e contenuti su banda larga). Per la realizzazione del Programma sono state create due società operative: Infratel e Innovazione Italia.

⁴⁶ Così come definito dalla Task Force italiana sulla Banda Larga.

⁴⁷ La conseguenza è che molte iniziative sono state intraprese, ma nell'ottica di "sperimentazioni", che inevitabilmente rallentano lo sviluppo sia dell'offerta, sia della domanda.

⁴⁸ Il numero di accessi a banda larga è passato da circa 300 mila di fine 2001 ai 5,6 milioni di metà 2005, con una delle crescite più rilevanti in Europa. Contemporaneamente, la copertura della popolazione (con servizi ADSL) è passata da meno del 60 per cento del 2001 all'attuale 87 per cento – Dati Osservatorio Between.

⁴⁹ Oltre al Piano Lepida dell'Emilia-Romagna, già in attuazione, si segnala la preparazione e/o l'avvio – anche attraverso leggi regionali – di piani regionali per la banda larga di ampia portata in Piemonte, Lombardia, le due Province Autonome di Bolzano e Trento, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Puglia, Basilicata e Sardegna.

⁵⁰ Costituita dal Ministero Comunicazioni e Sviluppo Italia per la realizzazione di interventi infrastrutturali (attualmente la costruzione delle infrastrutture non è stata materialmente avviata, le gare per la progettazione sono in fase di svolgimento).

4 Reti e collegamenti per l'accessibilità

4.1 Mobilità, trasporti e logistica

a Lezioni

La politica dei trasporti nazionale è segnata dagli obiettivi tracciati dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), ripresi e sviluppati nei Piani regionali dei trasporti (PRT) e nelle pianificazioni a valle (Piano delle infrastrutture strategiche, Piani ANAS e Ferrovie, ecc.). È dunque alla luce di tali obiettivi e, in generale, della politica nazionale per le reti e i collegamenti che può essere valutato l'intervento della politica regionale diretto prioritariamente al Mezzogiorno. Da questo punto di vista, l'esperienza del periodo 2000-2006 indica come forte lezione generale, che solo una forte garanzia di aggiuntività può consentire alla politica regionale, nazionale e comunitaria, di accelerare la realizzazione dei programmi nel Mezzogiorno, anticipando l'iter ordinario e la sequenza delle realizzazioni, e concorrendo a eliminare il vincolo alla crescita economica per carenza di servizi. Perché ciò abbia luogo è necessario che la politica regionale per il Mezzogiorno poggi, a differenza di quanto avvenuto nell'esperienza fatta, su una pianificazione nazionale strategico-operativa, centrale e regionale, che, a partire da opzioni per le grandi reti di collegamento intereuropeo, fissi selezionate priorità e realistici tempi di attuazione per la progettazione e l'attuazione. Per l'intero paese, la lezione generale è che 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.

Accanto a questa lezione generale, cinque sono le lezioni specifiche:

- 1) Va rafforzata la capacità progettuale degli enti di gestione di rete (in particolare ANAS e RFI), assicurando meccanismi di selezione delle priorità e concentrando su questi 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;
- 2) L'odierna netta separazione fra progettazione e valutazione dei grandi progetti deve essere superata per saper disegnare contestualmente l'infrastruttura, la sua manutenzione e la gestione del servizio offerto;
- 3) 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;
- 4) Devono essere consolidati i risultati conseguiti con la creazione di una rete aeroportuale del Mezzogiorno 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. In questo, il raccordo dei collegamenti cielo-mare-terra e con la rete interregionale dei trasporti pubblici locali può creare quelle connessioni fra nodi e rete delle città e dei sistemi produttivi necessaria a valorizzare a fini di sviluppo il Mezzogiorno;
- 5) Sono da individuare 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.

Se l'obiettivo della politica nazionale e regionale per i trasporti da raggiungere è unico e ha riguardato, con particolare riferimento al Mezzogiorno, il superamento dei più evidenti ritardi nelle reti e nei servizi, è tuttavia necessario che sia monitorato e valutato l'apporto, in termini di qualità complessiva dell'intervento pubblico, attribuibile alle diverse componenti della politica attuata.

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

Il QCS obiettivo 1 ha messo a disposizione degli interventi per l'accessibilità del Mezzogiorno circa 7 miliardi di euro fra Programmi nazionali e regionali. Sono fondi aggiuntivi che, nell'ambito del PGTL, sono stati rivolti a soddisfare la domanda di mobilità e movimentazione merci attraverso interventi riguardanti: a) accessibilità; b) riequilibrio modale; c) intermodalità; d) qualità e efficienza; e) riduzione degli impatti ambientali.

Rispetto a questi obiettivi i principali interventi finanziati riguardano:

- 1) il completamento di opere autostradali e di viabilità ordinaria lungo la rete primaria (fra cui Salerno- Reggio Calabria, SS. 106 Ionica, SS 131 Carlo Felice);
- 2) il completamento di alcuni lotti ferroviari che conducono all'apertura e esercizio di parti della rete ammodernata (Bari-Taranto, Napoli-Roma, Bari-Lecce);
- 3) in ambito urbano o a servizio della rete delle città, interventi di completamento di aerostazioni (ad esempio Catania) e loro collegamenti ai centri urbani (Palermo e avviato a Bari) e ampliamento della rete regionale e urbana della metropolitana (Campania e Napoli).

Tali risultati, sono frutto anche del coordinamento istituzionale tra piani nazionali e regionali (cfr. oltre), da una parte, e programmi comunitari, ma sono solo in parte caratterizzati da effettiva aggiuntività. Alle risorse aggiuntive disponibili, non ha, infatti, corrisposto un parco progetti velocemente cantierabili in grado di assorbire prontamente le risorse. Rispetto al passato, l'efficiente gestione dei fondi comunitari per i trasporti ha consentito che al finanziamento di progetti coerenti o in fase di avvio già provvisti di copertura finanziaria (finanziamento indispensabile, in carenza di progetti, per assicurare il pieno assorbimento dei fondi comunitari) corrispondesse il trasparente "accantonamento" di risorse nazionali "liberate"; queste sono state esplicitamente vincolate a copertura di progetti nella stessa area del paese e con caratteristiche strategiche commisurabili. Tuttavia, ciò consente un recupero di aggiuntività solo nel medio-lungo termine e concorre a spiegare il mancato conseguimento degli obiettivi di spesa totale del periodo. È dalla valutazione di questa criticità che deriva la lezione generale di ancorare in futuro ogni eventuale impegno aggiuntivo della politica regionale a una pianificazione nazionale operativa che identifichi priorità e tempi realizzativi di attuazione.

Oltre a questo profilo, si rilevano alcune criticità:

- la finalità del riequilibrio modale ha trovato ostacolo nell'assenza di un vero luogo di accordo e concertazione sulle priorità e sequenza degli interventi, nelle strade e ferrovie, che meglio perseguissero l'obiettivo; la diversa disponibilità o velocità di maturazione di nuovi progetti ferroviari e la persistente assenza di metodi di prioritizzazione da parte dell'ente responsabile ha di fatto privilegiato ancora una volta la strada, rinviando l'attuazione vera e propria del riequilibrio modale; da questa criticità emerge l'importanza di rafforzare la capacità e qualità progettuale sottolineata nelle lezioni 1 e 2;
- lo sviluppo delle reti mostra disegni talvolta non coerenti: mentre alcune Regioni hanno puntato sul servizio ferroviario metropolitano regionale, indirizzando in tal senso le iniziative infrastrutturali, altre sono intervenute con disegni non chiari, mettendosi in condizioni di non influenzare con le proprie proposte le scelte dei grandi enti pubblici, complessivamente non proponendo opzioni forti a valenza multiregionale, in particolare nel Mezzogiorno; d'altro canto, far prevalere le logiche di utilità delle reti, trascurando gli effetti locali delle scelte fatte,

intervenire solo dove la domanda è esplicita e ampia, ha penalizzato per le ferrovie nel Mezzogiorno la stessa crescita della domanda laddove l'offerta di servizio è riconosciuta carente.

c Risultati e criticità della politica regionale nazionale

Il contributo della politica regionale nazionale si è articolato in due distinte linee di azione: complemento finanziario alla realizzazione di priorità regionali attraverso gli Accordi di programma Quadro promossi dalle Regioni; finanziamento, a partire dal 2004, di opere della cosiddetta Legge Obiettivo (L.O.)⁵¹.

Per quanto riguarda la prima componente, finalità degli Accordi di Programma Quadro è stata il coordinamento delle esigenze strategiche nazionali con quelle regionali e la costruzione di una visione complessiva degli sviluppi delle diverse componenti del settore. Ciò tuttavia non si è sempre trasformato in un'azione coordinata sul territorio e ampi sono gli spazi di miglioramento nella flessibilità e cogenza degli stessi Accordi (cfr. Capitolo V).

Per quanto riguarda la seconda componente, in presenza di finanziamenti limitati dedicati alle infrastrutture strategiche della Legge Obiettivo nel periodo recente 2004-2005, sono stati messi a disposizione 2.2 miliardi di euro del Fondo Aree Sottoutilizzate per opere selezionate secondo procedure verificabili e monitorate. Si sono concentrate le risorse su interventi di elevata dimensione, come *proxy* semplificata della strategicità, e progettualmente maturi: ne è derivato un impulso all'avanzamento dei lavori lungo tre dei principali assi stradali del Mezzogiorno⁵². La definizione di più completi criteri di strategicità potrebbe permettere un utilizzo più efficace dello strumento. Permane, peraltro, anche per questi interventi la difficoltà a rispettare i tempi delle fasi progettuali, a portare le opere selezionate dal progetto al cantiere.

d La politica nazionale

I progressi della politica regionale dipenderanno, come visto, dalla evoluzione della politica nazionale. Assumerà qui rilievo l'accelerazione della fase di progettazione⁵³ per le opere in Legge Obiettivo e la fissazione di priorità e di tempi di attuazione affidabili. All'interno di tali opere rilevante è la scelta di organizzare per corridoi plurimodali l'insieme degli interventi che dovranno garantire le connessioni fra l'Italia e l'Europa e il loro inserimento nei corridoi paneuropei la cui gestione, affidata al coordinatore di corridoio, deve inoltre garantire che le scelte fatte siano coerenti con gli obiettivi generali del corridoio stesso. È poi indispensabile che la fissazione di priorità e tempi sia accompagnata, a differenza di quanto sinora avvenuto, da un monitoraggio adeguato dell'attuazione. Permane, un rilevante problema di "territorializzazione" degli interventi, ossia di loro integrazione con l'offerta di altri servizi collettivi locali, necessari a garantire agli interventi stessi un impatto significativo sullo sviluppo come indicato nella lezione generale. L'intensità dell'impatto dipenderà (cfr. lezione 3) anche dal grado effettivo di concorrenza e pluralità di attori che entreranno nel mercato del trasporto pubblico locale contribuendo a migliorare e rendere più capillare l'offerta di servizi; ciò emerge quale lezione specifica per la futura programmazione.

Per quanto riguarda la logistica interna e internazionale, nel periodo 2000-2006, il suo sviluppo ha interessato sia alcuni nodi fondamentali, quali i porti e gli interporti, sia aspetti di riorganizzazione dell'efficienza della catena logistica – dall'apertura alla concorrenza nel trasporto merci ferroviario a migliori condizioni per il trasporto combinato fino alle banche dati dell'autotrasporto per

⁵¹ Legge 443 del 21 Dicembre 2001.

⁵² A3 Salerno-Reggio Calabria, statale 106 Ionica, Autostrada Palermo Messina.

⁵³ Oltre il 41 per cento del valore della Legge Obiettivo è in fase di progettazione preliminare o definitiva e il 33 per cento è stato affidato o è in corso di affidamento.

ottimizzare i carichi di ritorno. Con riferimento al Centro-Nord, si è posto l'accento sullo sviluppo dell'intermodalità e delle autostrade del mare ponendo le basi per sfruttare a pieno i vantaggi derivanti dalla conformazione e posizione dell'Italia al centro del Mediterraneo⁵⁴. Si è inoltre formato nel periodo una conoscenza tecnologica e gestionale della logistica (in particolare con l'esperienza della gestione pubblico-privata degli interporti) sorretta da un interesse delle Università e scuole di alta specializzazione per la logistica. Va comunque segnalato che il Mezzogiorno non si è dimostrato capace di agganciare il descritto processo di modernizzazione del sistema logistico nazionale. Appaiono ancora non completamente definite, nel quadro della politica nazionale, le opzioni concretamente praticabili, anche in considerazione del notevole sforzo di coordinamento e condivisione che esse richiedono, circa la possibilità di investire in un collegamento organico della gestione e della logistica dei porti e degli aeroporti per sfruttare la posizione geografica dell'Italia, e del Mezzogiorno in particolare, nell'area mediterranea e dei Balcani. In questa direzione devono essere interpretati i contenuti delle lezioni 4 e 5.

5 *Ambiente e risorse naturali e culturali*

L'ambiente e le risorse culturali sono stati due temi portanti della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006. In particolare, il 13 per cento dei fondi strutturali per il Mezzogiorno è stato destinato alla tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale a favore di uno sviluppo locale sostenibile. La politica regionale ha contribuito al miglioramento istituzionale in entrambi gli ambiti di intervento e, per quanto riguarda l'ambiente, ha dato impulso al completamento di alcune importanti riforme di settore. Tuttavia, permangono difficoltà attuative che condizionano l'efficacia delle azioni, seppur in misura diversificata, e frenano la concreta attuazione delle riforme. È mancata, inoltre, la necessaria integrazione tra gli interventi di valorizzazione dei beni culturali e le azioni di tutela ambientale, in particolare relative al paesaggio e alle aree di pregio naturalistico. È utile considerare lezioni, risultati e criticità distintamente per i due profili.

5.1 Ambiente e risorse naturali

a *Lezioni*

La componente ambientale e rivolta alle risorse naturali ha svolto un ruolo centrale nell'esperienza 2000-2006 di entrambe le aree del paese: sia per rispettare l'impegno comunitario a dare una forte componente di sostenibilità alla politica di sviluppo, sia per la percezione del potenziale di sviluppo di questi interventi. Nonostante i risultati raggiunti, la politica attuata ha risentito negativamente di una inadeguata saldatura (e talora di un ruolo meramente sostitutivo) con la politica nazionale, di gestione da parte delle Regioni e di regolamentazione da parte del Centro. Ne è derivata e vi si è associata una scarsa mobilitazione culturale e politica rispetto agli obiettivi di servizio che costituivano le missioni della politica regionale stessa.

Derivano da questa valutazione quattro importanti lezioni: due correlate fra loro, riferite trasversalmente alla capacità di *governance* dei diversi settori ambientali e dei programmi a esso riferiti, due specificatamente riferite all'*efficienza energetica e alle energie rinnovabili*.

- 1) Assai più forte deve essere l'impegno per un *approccio integrato* che tenga conto sia delle interconnessioni tra le politiche regionali relative ai diversi comparti ambientali, sia, tra queste e la politica nazionale, anche a sostegno dell'apertura dei mercati. Va rafforzata la strategia integrata anche territorialmente, per affrontare e prevenire fenomeni (ad esempio, l'inquinamento atmosferico) che travalicano le delimitazioni amministrative nazionali, regionali e sub-regionali. L'efficacia degli interventi richiede una più adeguata

⁵⁴ Con lo sguardo proiettato alle economie emergenti del Nord Africa, con le spalle saldamente ancorate all'Europa.

pianificazione, le connesse valutazioni ambientali strategiche, un più forte *partenariato*. Le Intese e gli Accordi di Programma Quadro rappresentano uno strumento efficace per conseguire queste finalità di integrazione, ma sarà utile rafforzare il coordinamento tra i diversi APQ settoriali operanti sul medesimo territorio e prevedere risorse destinate all'assistenza tecnica per l'attuazione degli interventi e per il monitoraggio della loro efficacia. In alcuni settori, segnatamente risorse idriche, rifiuti e aree di pregio naturalistico, è opportuno incentivare il ricorso a tali strumenti negoziali a livello sub-regionale (distretto agricolo o industriale). Si deve, inoltre, segnare una vera e propria discontinuità nell'attivazione di *partnership* e nel coinvolgimento degli attori locali nella definizione, attuazione e monitoraggio di questi obiettivi.

- 2) Condizione preliminare di successo è anche il *rafforzamento delle attività di supporto tecnico* e affiancamento dei soggetti pubblici coinvolti, caratterizzati in tutti i settori ambientali da debolezze operative e da carenze nella dotazione tecnica. Particolare rafforzamento richiedono le autorità di bacino incaricate della predisposizione dei relativi piani nella prospettiva di una loro evoluzione conforme al dettato della Direttiva 2000/60, nonché i soggetti incaricati a vario titolo delle *governance* delle aree protette e le autorità regionali/locali responsabili dell'elaborazione dei piani e programmi per la qualità dell'aria. Analogo sostegno dovrebbe essere fornito sugli aspetti progettuali e di monitoraggio ambientale, quale strumento per garantire la disponibilità di dati omogenei, attendibili e tempestivi. Inoltre, in taluni fondamentali settori d'intervento (idrico, rifiuti, bonifiche e ARPA) si avverte con forza l'esigenza di un superamento della programmazione a connotazione emergenziale e delle gestioni commissariali, per rientrare alla gestione ordinaria, sostenuta anche da specifiche sanzioni previste dalla programmazione comunitaria.

Per quanto specificamente riguarda l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, centrali nella strategia di Lisbona, due sono le principali lezioni emerse dall'esperienza 2000-2006:

- 3) Il rispetto degli impegni assunti dall'Italia nell'ambito del Protocollo di Kyoto, può trovare integrazione e spinta all'interno di una politica regionale per lo sviluppo non limitandosi ad adottare misure di promozione delle fonti rinnovabili di energia, come previsto nel periodo 2000-2006, ma assicurandosi che tale promozione attivi filiere produttive rilevanti per l'economia locale e potenziando significativamente l'integrazione delle politiche ambientali e settoriali: si pensi alla capacità di assorbimento di CO₂ da parte del sistema tramite interventi di forestazione;
- 4) L'azione volta alla sicurezza degli approvvigionamenti va perseguita attraverso il completamento delle interconnessioni, specie per quanto concerne le reti transeuropee; oggetto di attenzione devono essere anche il miglioramento delle reti elettriche e il completamento e potenziamento delle reti di trasporto e distribuzione del gas.

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

Nel 2000-2006, la tutela dell'ambiente e la conservazione delle risorse naturali è stata perseguita in primo luogo attraverso importanti misure non finanziarie:

- obbligatorietà della valutazione *ex ante* ambientale;
- costituzione, presso le Amministrazioni centrale e regionali delle Autorità Ambientali a presidio della qualità ambientale delle decisioni di spesa;

e, per le sole Regioni dell'obiettivo 1,

- introduzione di strumenti di premialità per accelerare competitivamente l'attuazione di fondamentali riforme di settore (ciclo integrato dell'acqua, smaltimento dei rifiuti e funzionamento del sistema delle Agenzie Regionali di Protezione dell'Ambiente);

- cospicuo programma di assistenza tecnica a rafforzamento delle strutture pubbliche ordinarie deputate.

Parallelamente, la leva dei finanziamenti diretti ha consentito alle Regioni, competenti in via concorrente per la potestà legislativa e in via esclusiva per l'attuazione di una parte rilevante dei programmi in materia ambientale, di avviare a realizzazione nel Mezzogiorno opere pubbliche comprese nella pianificazione pluriennale di settore e, quindi, coerenti con gli obiettivi di economicità ed efficienza degli investimenti.

L'effetto combinato del "quadro di regole" e dell'allocazione mirata delle risorse finanziarie, insieme al supporto fornito dalle azioni di Assistenza tecnica, ha contribuito ad accelerare l'attuazione della normativa ambientale, rafforzare le amministrazioni pubbliche e l'innovazione istituzionale, migliorare l'efficienza gestionale dei servizi (idrico e rifiuti), potenziare la prevenzione del rischio idrogeologico, creare precondizioni per la valorizzazione delle aree protette, avviare processi di graduale recupero delle aree contaminate, rafforzare la capacità di programmazione energetica delle Regioni. Nonostante i notevoli sforzi compiuti, a fine 2000-2006, si deve rilevare che gli obiettivi di politica ambientale attesi sono stati conseguiti ancora in modo parziale e diversificato a livello di settore e area territoriale.

Il permanere di una inadeguata capacità delle strutture amministrative di gestire processi complessi di programmazione, attuazione e controllo degli interventi, la fragilità organizzativa delle strutture amministrative regionali e locali, segnatamente nel caso del Mezzogiorno e la diffusa difficoltà della cooperazione interistituzionale, si sono dimostrati fattori fortemente condizionanti per la qualità delle politiche ambientali e il loro grado di implementazione e di integrazione con le politiche di sviluppo. Carenze si sono anche avute nella selezione degli interventi ambientali che, in taluni casi, sono risultate solo parzialmente in linea con gli effettivi bisogni dei territori. Ancora numerose le criticità sulla disponibilità e adeguatezza degli strumenti di pianificazione settoriale che, insieme alle difficoltà nell'elaborazione dei progetti in alcuni settori (es. suolo, bonifiche e rete ecologica), hanno contribuito ai ritardi nell'attuazione degli interventi. Nonostante gli interventi in materia di monitoraggio ambientale programmati per il periodo 2000-2006 abbiano contribuito a rafforzare e, in taluni casi, ad attivare le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), sostenute, di recente, anche dai gemellaggi per il trasferimento di competenze, le ARPA ancora oggi scontano l'incompleta attuazione della riforma del settore. Permangono quindi numerose criticità in materia di rilevazione, gestione e circolazione delle informazioni ambientali, particolarmente nel Mezzogiorno.

I risultati e le criticità, che nel loro insieme conducono alle lezioni prima schematizzate, sono analizzati di seguito per i singoli settori della politica ambientale.

Risorse idriche

Per quanto attiene all'uso sostenibile delle risorse idriche e alla piena attuazione del servizio idrico integrato (SII) si è assistito a un miglioramento dell'organizzazione territoriale (istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali) e istituzionale (insediamento delle Autorità d'Ambito), all'avanzamento della pianificazione d'ambito e all'avvio del processo di *privatizzazione* della gestione del SII: le Autorità d'Ambito insediate passano da 48 su 91 nel 2000 a 88 nel 2005 e i piani d'ambito adottati sono ormai 71, con una copertura del 100 per cento nelle Regioni obiettivo.1 (22 ATO); sono invece ancora soltanto 48 gli affidamenti di gestione del servizio effettuati, di cui 7 nelle Regioni obiettivo 1. Tuttavia, anche nel Centro-Nord, a situazioni più soddisfacenti in termini

di adeguatezza programmatica, gestionale e operativa, se ne affiancano altre particolarmente critiche⁵⁵.

Nonostante tale impegno, i livelli qualitativi delle acque sotterranee e superficiali non sono ancora soddisfacenti rispetto ai parametri di legge. Le perdite delle reti di distribuzione nel 2002 risultano pari in media nazionale al 42 per cento⁵⁶. Inoltre, la percentuale di famiglie del Mezzogiorno che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua ha raggiunto nelle Regioni obiettivo 1 il 29,4 per cento: è un dato insoddisfacente sia rispetto al valore obiettivo minimo del QCS del 15 per cento, sia rispetto al dato relativo al Centro-Nord (9,7 per cento)⁵⁷. Infine, l'infrastrutturazione fognario-depurativa è ancora insufficiente⁵⁸.

Per quanto riguarda la Direttiva Nitrati (91/676/CE), nonostante negli ultimi anni siano stati fatti importanti passi in avanti, in particolare con la designazione di ulteriori zone vulnerabili da parte delle regioni e con la redazione dei relativi Programmi d'azione, lo stato di attuazione risulta ancora insoddisfacente rispetto alle scadenze previste dalla citata direttiva anche per i ritardi nella azione di indirizzo centrale. Il monitoraggio delle acque risulta ancora insoddisfacente; in particolare, rimangono critici alcuni aspetti riguardanti il monitoraggio delle acque sotterranee.

Aria

Nel periodo 2000-2006, nonostante alcuni interventi generali indirizzati alla riduzione dell'impatto ambientale dei sistemi di mobilità in ambito urbano ed extra-urbano, l'assenza di specifiche politiche della qualità dell'aria che affrontassero in modo organico la riduzione delle emissioni in atmosfera ha determinato il permanere di livelli elevati di inquinanti, soprattutto nelle aree urbane dove si concentra la maggior parte della popolazione⁵⁹. Sussistono criticità della *governance* della distribuzione urbana delle merci (monopolio del trasporto su gomma, vetustà del parco veicoli e limitata capacità di carico) e della mobilità passeggeri, con forte frammentazione di flussi ed elevata frequenza degli spostamenti.

La maggior parte delle Regioni non è stata in grado di dotarsi di piani e programmi di risanamento e tutela (predisposti solo da 5 Regioni, nessuna delle quali dell'obiettivo 1) né di adeguati sistemi di monitoraggio della qualità dell'aria. Le reti di monitoraggio risultano infatti inadeguate, soprattutto nelle regioni dell'obiettivo 1, in relazione a ubicazione, copertura e qualità dei dati e tipologia delle stazioni (es. è eccessivo il numero delle stazioni di fondo e insufficiente quello delle stazioni di traffico). Inoltre, solo 14 Regioni, di cui 2 dell'obiettivo 1, hanno effettuato una completa zonizzazione del territorio. Ancor più preoccupante è la diffusa carenza di strumenti di valutazione (inventari delle emissioni, modelli ecc.) coerenti con gli analoghi strumenti nazionali, indispensabili per l'impostazione della pianificazione.

⁵⁵ Per esempio, ad oggi risultano approvati (nonostante le scadenze previste dal D.lgs. 152/99) i soli piani di tutela delle acque della Regione Toscana e della Provincia Autonoma di Trento, mentre risultano adottati quelli di Veneto, Valle D'Aosta, Lazio, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Lombardia, Piemonte e, nel Mezzogiorno, Sardegna.

⁵⁶ Da un'indagine su un campione di Ambiti Territoriali Ottimali effettuata dal Comitato per la Vigilanza per le Risorse Idriche e presentata al Parlamento nel 2002. Tuttavia, il dato non è confrontabile con l'indagine censuaria ISTAT sulle acque del 1999, da cui risulta una media nazionale pari al 28,51 per cento.

⁵⁷ Tuttavia, anche nelle Regioni del Centro-Nord, dopo miglioramenti successivi fino al 2002, si è registrato un peggioramento consistente nel 2003, che ha riportato l'indicatore al livello del 1999 (9,7 per cento).

⁵⁸ Ad esempio, nel 2003, il grado di conformità dei sistemi di depurazione delle acque reflue urbane a servizio di agglomerati con carico nominale maggiore di 15.000 A.E. era ancora pari al 75 per cento a livello nazionale e al 53 per cento nel Mezzogiorno.

⁵⁹ I giorni in cui è superato il limite giornaliero per il particolato (PM10), in alcune aree urbane superano i 150 a fronte dei 35 stabiliti dalla normativa. A tale proposito le conclusioni della Commissione Nazionale Emergenza Inquinamento Atmosferico (CNEIA) hanno evidenziato la necessità di ridurre le concentrazioni medie annuali di tale inquinante di almeno il 30 per cento su base nazionale per garantire il rispetto dei valori limite prescritti dalla normativa.

Energia

Alla efficienza energetica e all'utilizzo delle fonti rinnovabili (solare, idroelettrica, eolica e biomassa), che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto, nonché a colmare la disparità territoriale nella distribuzione del metano, il QCS destina circa il 2 per cento delle risorse finanziarie dei Programmi Operativi Regionali, ai quali si affianca un'azione di assistenza tecnica centrale, e oltre l'8 per cento dei finanziamenti a finalità ambientale.

Nel 2003, l'intensità energetica dell'economia italiana è stata pari a 192 TEP⁶⁰/Meuro di PIL (anno base 1995), in linea con la media EU15⁶¹.

In merito alle fonti rinnovabili di energia, nel periodo 2000-2003 la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili a livello nazionale è diminuita dal 21 per cento al 18 per cento, mentre le Regioni obiettivo1 hanno fatto registrare nello stesso periodo un modesto aumento dal 6,4 per cento al 7,2 per cento⁶². Inoltre, la popolazione servita da gas metano è aumentata nel Mezzogiorno dal 73,8 per cento del 2001 al 78,2 per cento del 2000, mentre la quota al Centro-Nord è rimasta pressoché stabile al 97 per cento. Sebbene questi risultati non possano essere collegati direttamente alla politica regionale comunitaria, quest'ultima si è mossa nella giusta direzione, seppur "timidamente" e con un modesto impegno finanziario.

Rifiuti

Nel settore rifiuti, la programmazione 2000-2006 ha puntato al completamento del processo di pianificazione regionale nonché alla riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti, al miglioramento della gestione, al completamento organizzativo ed impiantistico dei sistemi di gestione e al miglioramento del sistema informativo.

Rispetto alla Pianificazione regionale, si sono registrati importanti passi avanti rispetto all'inizio della programmazione. Di fatto a oggi tutte le regioni hanno approvato il Piano regionale sui rifiuti e si registrano solo alcuni sporadici casi di non conformità riguardo alla redazione dei Piani provinciali o di specifiche sezioni del Piano (imballaggi, rifiuti pericolosi).

Nonostante l'incremento registrato rispetto ai valori del 2000 attraverso investimenti mirati, nel 2003 la quota di raccolta differenziata per le regioni del Centro-Nord era pari al 28,2 per cento, ancora al di sotto dall'obiettivo del 35 per cento fissato dal D.lgs. 22/97 (con eccezione di Veneto e Lombardia). Le Regioni dell'obiettivo 1 sono passate dall'1,6 per cento del 1999 al 7,4 per cento (7,7 per cento per il Mezzogiorno) del 2003, attestandosi sul valore obiettivo minimo del QCS (7 per cento), ma su livelli lontani dal target massimo (15 per cento), dalla media nazionale e dall'obiettivo di legge. Nonostante l'aumento della raccolta differenziata e i progressi nel trattamento dei rifiuti, il 60 per cento dei rifiuti urbani è smaltito ancora in discarica (51,5 per cento Centro-Nord ed il 77 per cento Mezzogiorno). Relativamente alla infrastrutturazione volta al recupero energetico da rifiuti, la quota di termovalorizzazione dei rifiuti risulta di gran lunga inferiore alla media europea. Peraltro permane una scarsa sinergia con la politica energetica e, per i rifiuti a base di biomassa, con la politica agricola-forestale.

Bonifiche

Rispetto ai dati del 2000 lo stato della pianificazione è notevolmente migliorato, con 10 regioni che dispongono di piani conformi alla normativa. A oggi, 6 Regioni dispongono di un Piano regionale di bonifica da aggiornare e 5 sono ancora prive dello strumento di pianificazione a norma (di cui

⁶⁰ Tonnellate Equivalenti di Petrolio.

⁶¹ Fonte: Eurostat.

⁶² I dati sono tratti dalla Banca dati ISTAT degli indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo e si riferiscono alla produzione totale netta (quantità di energia elettrica prodotte misurate in uscita dagli impianti) da fonti rinnovabili (idroelettrico, eolico, fotovoltaico, geotermoelettrico e biomasse).

una del Mezzogiorno e quattro del Centro-Nord). Permane quindi la necessità di completare ed aggiornare la Pianificazione di settore.

Sul fronte della realizzazione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza si registra un'accelerazione degli interventi, in particolare sui 50 siti di interesse nazionale (SIN). A partire dal 2001 (anno di emanazione del "Programma Nazionale di bonifica e ripristino ambientale") in tutti i SIN è in corso o è stata completata la messa in sicurezza d'emergenza, si registrano piani di caratterizzazione per oltre il 70 per cento delle aree ubicate in ciascun sito e per 15 SIN (8 nel Centro-Nord e 7 nel Mezzogiorno) si dispone di una progettazione definitiva per gli interventi di bonifica (oltre 50 progetti).

A fronte di questi programmi, si registrano tuttavia difficoltà e ritardi nelle fasi progettuali ed esecutive degli interventi, legati spesso alla carenza di competenze del comparto pubblico nella gestione di operazioni di decisa complessità.

Difesa del suolo

A fronte della rilevante problematica del rischio idrogeologico in Italia (allo stato attuale, il 9,8 per cento del territorio nazionale è ad alta criticità idrogeologica con aree ricadenti nell'82 per cento dei comuni italiani), la programmazione comunitaria 2000-2006 ha mirato a migliorare il livello di sicurezza idrogeologica dei sistemi naturali a supporto delle funzioni insediative e produttive e ad assistere le Regioni nell'attuazione della pianificazione territoriale e degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

Le Regioni obiettivo 1, che scontavano molti ritardi nella messa a punto degli strumenti di pianificazione, hanno potuto giovare di una robusta assistenza tecnica che, associata a sanzioni, ha indirizzato le Regioni verso il completamento dei processi di approvazione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI). In particolare, se alla fine del 2001 erano stati approvati solo 3 PAI (Basilicata, Lao e Calabria), a oggi ne risultano approvati 8 su 14 mentre i restanti 6 sono in fase di approvazione.

Aree protette e biodiversità (Rete ecologica)

La Rete ecologica costituisce un'opportunità di sviluppo sostenibile per vaste aree territoriali, segnatamente nel Mezzogiorno dove sono generalmente caratterizzate da condizioni di marginalità e dove la valorizzazione delle risorse naturali può innescare processi di sviluppo basati su ripristino della fruibilità delle aree e promozione di attività locali di qualità.

La realizzazione della Rete ecologica in Italia ha rappresentato quindi un obiettivo fondamentale della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 e in particolare del QCS, attraverso lo sviluppo del sistema delle aree protette e della rete Natura 2000, insieme all'avvio del processo di pianificazione e gestione, in attuazione della politica comunitaria in materia (Direttive 92/43/CE "Habitat" e 79/409/CE "Uccelli") e della legge quadro sulle aree protette 394/91.

Nel periodo in esame, l'assetto territoriale del sistema delle aree protette e della rete Natura 2000 (rispettivamente, 9,8 per cento e 16,5 per cento del territorio nazionale) è stato incrementato, in particolare nel Mezzogiorno, tutelando così una parte rappresentativa della biodiversità presente sul territorio nazionale. Sono state pubblicate le liste definitive dei SIC delle regioni alpina, continentale e mediterranea; molte Regioni hanno lavorato per l'aggiornamento della banca dati e delle cartografie dei siti Natura 2000 e hanno istituito nuove ZPS, colmando il ritardo dell'Italia nell'attuazione della Direttiva "Uccelli".

Sono stati quindi avviati i processi relativi alle attività di gestione e di monitoraggio dei siti; questi processi sono interrelati e tuttora in corso, nel rispetto dei tempi previsti dalla Commissione Europea.

Tuttavia, persistono inefficienze nei sistemi di gestione e nell'attuazione delle misure di monitoraggio e di quelle conservazione di *habitat* e specie. Al 2004, in nessuna Regione dell'obiettivo 1 risultano predisposti e/o adottati gli opportuni strumenti di gestione⁶³ dei siti Natura 2000, se non per alcuni siti inclusi nel Parco Nazionale del Pollino. Gli enti gestori dei siti Natura 2000 di tutte le Regioni, a eccezione di alcuni siti in Calabria, non sono stati ancora individuati⁶⁴. Soprattutto, resta ancora debole l'integrazione di queste azioni con le politiche di valorizzazione: lo scarso coinvolgimento degli interessi locali, delle imprese e dei residenti, la mancata identificazione di obiettivi di sviluppo collegati all'azione ambientale toglie coerenza e consenso alle azioni; ne derivano le indicazioni contenute nella lezione 3.

c Risultati e criticità della politica regionale nazionale

In materia di ambiente si concentra il maggior numero relativo di Accordi stipulati (84/355) e articolati su base regionale, anche per l'uso dei fondi nazionali regionali. La sussistenza di regole e norme di contesto comuni a entrambe le macroaree di intervento delle politiche regionali non determina una specializzazione a monte dei due diversi strumenti, quello comunitario e quello nazionale, ma piuttosto una loro intercambiabilità e una esigenza di stretto coordinamento programmatico e funzionale. Congiunturalmente, tuttavia, a causa di vincoli e sanzioni molto stringenti sui programmi comunitari, può essersi verificato, in talune realtà, uno spostamento "programmatico" degli interventi da finanziare sulle risorse delle politiche regionali nazionali.

L'amministrazione centrale, in quanto titolare di azioni di indirizzo, coordinamento e sorveglianza, sia nel settore ambientale che in quello dell'energia, ha mantenuto un ruolo di vigilanza sulle scelte strategiche e operative delle autonomie, anche attraverso la sottoscrizione degli Accordi. Ha anche gestito finanziamenti per assistenza tecnica e azioni di sistema dirette al trasferimento di competenze ai territori ed al coordinamento delle azioni delle amministrazioni territoriali.

d La politica nazionale

I settori legati all'ambiente e dell'energia sono di recente apertura alle regole di liberalizzazione e privatizzazione e tali processi risultano ancora incompiuti. Le tensioni fra politiche con natura e finalità diverse, che inevitabilmente tendono a manifestarsi nei processi di apertura al mercato, hanno avuto ripercussioni negative sull'efficacia della politica regionale.

Sebbene in molti settori siano stati compiuti passi avanti nella definizione del quadro normativo e amministrativo⁶⁵, permangono vistosi e preoccupanti ritardi nel recepimento delle direttive comunitarie, che generano conflittualità istituzionale e incertezze⁶⁶. A queste ultime ha contribuito l'insufficiente attività di intermediazione, svolta dalle amministrazioni centrali, tra le amministrazioni regionali e gli organismi comunitari in materia di attuazione e applicazione delle direttive e di perseguimento delle strategie, prima tra tutte quelle fissate dal Consiglio di Goteborg.

Tali ritardi e la complessità e frammentazione del quadro delle competenze di governo dell'ambiente e dell'energia hanno rappresentato un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi della

⁶³ Un DM del MATT stabilisce l'obbligo per le Regioni di dotarsi, entro sei mesi dalla data di emanazione (11 luglio 2005), di misure di conservazione per le Zone di Protezione Speciale, prevedendo che tale obbligo venga esteso ai Siti di Importanza Comunitaria entro sei mesi dalla loro designazione in Zone Speciali di Conservazione.

⁶⁴ Fonte: Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000 – 2006 – gruppo di lavoro obiettivo Rete Ecologica. Report sulle Relazioni regionali previste dal QCS obiettivo 1 2000-2006 post Mid term Review, presentato al Comitato di Sorveglianza del QCS obiettivo 1 di aprile 2005.

⁶⁵ Per quanto riguarda le aree protette è stato completato il quadro normativo e amministrativo e le Regioni hanno adottato indirizzi per la gestione dei siti Natura 2000 sulla base degli indirizzi nazionali.

⁶⁶ Preoccupante, in questo contesto, il permanere di ritardi nel recepimento della Direttiva 2000/60/CE.

politica regionale. Su alcuni temi ambientali (acque, rifiuti e bonifiche) permane in alcune regioni del Mezzogiorno una gestione emergenziale.

Si sono posti, inoltre, problemi di coordinamento e distribuzione delle responsabilità a livello interistituzionale tra i vari livelli di governo e con le amministrazioni di secondo livello (come autorità d'ambito, comunità montane, consorzi di enti locali, enti di gestione delle aree protette) che operano sul territorio. Le Amministrazioni Centrali interessate e le Regioni non hanno ancora realizzato la necessaria concertazione sulla pianificazione e sulla gestione di area vasta, particolarmente rilevante nel caso della tutela dei siti di pregio naturalistico e della gestione della mobilità.

5.2 Risorse culturali

a Lezioni

Dall'esperienza delle politiche regionali nazionali e delle politiche nazionali nel periodo 2000-2006 si possono trarre due principali lezioni, riferite rispettivamente alle modalità di programmazione della politica nazionale e al ruolo dell'amministrazione centrale:

- 1) L'efficacia degli interventi sarebbe accresciuta da un'azione centrale che, come centro di alta competenza, offra metodi e criteri per definire priorità settoriali e territoriali, distinguendo fra gestione ordinaria della tutela, politiche nazionali di valorizzazione e obiettivi delle politiche regionali. La possibilità stessa di una politica di settore nazionale richiede che l'Amministrazione responsabile sia posta in condizioni di operare con respiro strategico e non sia confinata, per mancanza di risorse e di investimenti, a una faticosa – e peraltro sempre meno fattibile – gestione della tutela.
- 2) L'anticipazione delle prospettive aperte dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004)⁶⁷ e l'esperienza fatta suggeriscono che in tale azione di alta competenza il centro offra azioni di sistema finalizzate alla qualificazione complessiva delle risorse culturali, rendendo possibile sia la realizzazione di grandi progetti culturali per rafforzare le aree di eccellenza dell'offerta culturale, sia una sistematica attività di riequilibrio e di recupero dove le singole realtà locali non sono in grado da sole di raggiungere l'indispensabile massa critica.

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

La programmazione 2000-2006, ha attribuito una dimensione autonoma alle politiche culturali nell'ambito delle politiche di sviluppo. Il 5,8 per cento delle risorse pubbliche del QCS obiettivo 1 è stato assegnato alla “valorizzazione delle risorse culturali”. Gli obiettivi sono stati perseguiti favorendo un’“integrazione” sia orizzontale, con le altre risorse e con l'assetto del territorio (tramite i progetti integrati), sia “verticale”, articolando le tipologie di intervento in tre principali categorie: restauro e valorizzazione del patrimonio; miglioramento dei servizi per la fruizione; sostegno alle iniziative imprenditoriali collegate al settore. Nelle Regioni del Centro-Nord, gli indirizzi nazionali sono stati meno rilevanti e meno strutturata la definizione delle modalità di attuazione, anche se analoga è la priorità strategica attribuita al patrimonio culturale.

Alcuni dei risultati migliori della strategia in corso sono riconducibili al miglioramento della capacità istituzionale, in un quadro generale di soddisfacente affiancamento Stato-Regioni; in particolare per quanto riguarda il rafforzamento della capacità progettuale e l'irrobustimento

⁶⁷ Il Codice ha infine ridefinito i ruoli dell'Amministrazione Centrale e delle Regioni in materia di tutela, gestione e valorizzazione delle risorse culturali, in particolare per la gestione e valorizzazione, sostenendo un modello concertativo di *governance* che include, con Stato e Regioni, tutti gli attori principali, pubblici e privati.

istituzionale delle Regioni nel settore del patrimonio e della cultura, con l'istituzione di centri di responsabilità prima inesistenti o meno chiaramente definiti.

Ancora insoddisfacente è tuttavia l'efficacia delle azioni – pur con situazioni estremamente differenziate – nei confronti degli obiettivi di sviluppo. Ciò, a causa di inadeguate modalità attuative (sbilanciamento dei finanziamenti sugli obiettivi di tutela, polverizzazione e scarsa selettività degli interventi finanziati, insufficiente integrazione territoriale e funzionale), ma anche di un'impostazione strategica sbilanciata sul patrimonio culturale (a scapito dei servizi e delle attività) e sull'interpretazione della risorsa culturale quale componente dell'offerta turistica, trascurando la domanda proveniente dalla popolazione residente. Le difficoltà incontrate nel processo di attuazione sono principalmente di tre tipi:

- difficoltà di attuazione degli strumenti di programmazione integrata;
- difficoltà gestionali, legate in molti casi a un difetto di progettazione proprio della fase operativa e in parte alla tipologia di finanziamenti, che in grande misura sono orientati alle sole spese in conto capitale;
- inadeguata attenzione alla definizione degli impatti attesi sullo sviluppo socio-economico.

Persistono, inoltre, criticità:

- *nel decentramento e riparto delle competenze istituzionali.* La programmazione comunitaria è stata fortemente decentrata; la titolarità delle diverse funzioni relative al patrimonio culturale non è tuttavia univocamente interpretabile e la funzione di tutela, statale, condiziona la valorizzazione e gestione, richiedendo una maggiore integrazione del partenariato verticale;
- *nell'indirizzo centrale.* L'Amministrazione centrale ha svolto un efficace accompagnamento dei programmi operativi delle Regioni obiettivo 1; è tuttavia mancata sia un'attività di indirizzo per marcare il confine fra il ruolo delle politiche nazionali e quelle regionali, sia un ruolo del centro nel promuovere iniziative sovra/interregionali e di eccellenza.

c Risultati e criticità della politica regionale nazionale

Nel periodo 2002-2005 all'Amministrazione centrale responsabile sono stati assegnati 192,9 milioni di euro dalle delibere CIPE a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate, dei quali l'89 per cento destinato ad interventi specifici e il resto ad attività di assistenza tecnica ed azioni di sistema. La parte più rilevante delle risorse per le aree sottoutilizzate attribuite al settore dei beni culturali è stata programmata dalle Regioni attraverso gli Accordi di Programma Quadro Stato-Regione (APQ), con un valore complessivo pari a 796,11 milioni di euro nel periodo 1999-2005. Attualmente, sono stipulati 15 APQ, di cui 6 nelle Regioni dell'obiettivo 1. La delibera CIPE 36/02 non sembra, per il momento, aver sortito un impatto significativo nella convergenza fra interventi nazionali e interventi comunitari, che restano condizionati da logiche diverse⁶⁸. In riferimento all'esperienza passata, sono emerse alcune criticità legate al fatto che una parte rilevante degli interventi centrali ha fin dall'inizio una destinazione vincolata.

d La politica nazionale

Il contenimento della spesa pubblica a partire dal 2001 ha indotto una contrazione delle spese di funzionamento del Ministero per i beni e le attività culturali, negli ultimi quattro anni, pari al 48,9 per cento. Ciò ha comportato che la quasi totalità delle risorse ordinarie è stata destinata alla

⁶⁸ Tuttavia, l'esperienza dei singoli APQ presenta significative differenze e in alcuni casi particolari, come quello abbastanza atipico della Campania, il Ministero e la Regione sono riuscite in partenariato a integrare pienamente APQ e POR, sia sul piano dei contenuti strategici che sul piano finanziario.

gestione ordinaria, alla manutenzione e ad interventi minori. Per la copertura delle spese in conto capitale, sono sempre più necessarie le risorse derivanti dagli introiti del gioco del lotto, dalla legge 289/02⁶⁹ e da disposizioni normative di carattere specifico⁷⁰, che prevedono strumenti di finanziamento diretto, in conto capitale o in conto interessi, o indiretto (fiscalità di vantaggio).

6 Servizi per l'inclusione sociale e la sicurezza e per la salute

6.1 Politiche per l'inclusione sociale

a Lezioni

La “riduzione del disagio sociale nel Sud” costituiva una delle due componenti dell’obiettivo strategico del QCS obiettivo 1 2000-2006, attuata sia tramite alcuni interventi diretti per l’inclusione sociale e la lotta al disagio, sia grazie agli effetti indiretti della crescita economica. Nel loro complesso, i Programmi operativi hanno destinato circa 1 Miliardo di Euro di risorse pubbliche agli interventi di inclusione sociale e riduzione del disagio, che corrispondono a circa il 2,5 per cento delle risorse pubbliche messe a disposizione dal QCS e variano tra il 2 e il 4 per cento delle risorse dei Programmi operativi regionali. Nel Centro-Nord, l’Asse B del QCS obiettivo 3 è dedicato esplicitamente all’inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati per un ammontare complessivo di poco meno di 500 milioni di euro.

La lezione generale della realizzazione degli interventi cofinanziati dai Fondi comunitari è che la conferma di questa importante priorità per la politica regionale richiede una esplicita strategia attuativa specificata nel Quadro strategico nazionale e legata strettamente all’attuazione della politica nazionale. Potranno così essere formulati e perseguiti obiettivi e priorità operative al fine di integrare le finalità inclusive con quelle più direttamente rivolte agli obiettivi di crescita economica. È questa la condizione per permettere a tutti i cittadini di beneficiare delle opportunità offerte dalla politica regionale e di contribuire attivamente alla definizione e attuazione delle politiche di sviluppo. In assenza di ciò vengono a mancare l’aggiuntività e l’efficacia della politica stessa.

Il ruolo delle politiche nazionali non è solo quello di garantire risorse ordinarie adeguate per l’erogazione e la copertura dei servizi (ad esempio quelli socio-assistenziali o di cura per sostenere l’occupazione femminile nel Mezzogiorno), ma anche di contribuire a chiarire i ruoli dei diversi livelli di *governance* e degli attori coinvolti. Sono indispensabili il coinvolgimento dei diversi attori e istituzioni sul territorio, a partire dai responsabili delle politiche sociali locali, azioni di supporto ai Comuni, in particolare alle reti di piccoli Comuni: questo potrebbe contribuire a una più chiara identificazione dei destinatari degli interventi e delle cause di disagio assieme al rafforzamento delle competenze degli operatori nell’attuazione di azioni complesse e innovative.

Le lezioni specifiche riguardano:

- 1) Le opportunità di apprendimento e trasferimento di buone prassi e delle innovazioni realizzate nella programmazione 2000-2006 sia dai programmi comunitari (come quelli finanziati dai QCS in obiettivo 1 e 3, ma anche da Equal), sia dalle prime esperienze dei Piani di Zona Sociale.

⁶⁹ Che destina il 3 per cento, poi innalzato al 5 per cento, degli stanziamenti previsti per tutte le Grandi Opere infrastrutturali alla spesa a favore di interventi sui beni e le attività culturali.

⁷⁰ Ad esempio, il Decreto sulla competitività del 2005 o la legge istitutiva della SpA ARCUS

- 2) La necessità di estendere queste esperienze per contrastare diverse forme di marginalità e disagio, come l'immigrazione e più in generale le forme di discriminazione legate alla nazionalità o all'origine etnica.
- 3) La necessità di considerare esplicitamente il legame tra inclusione e disponibilità, accessibilità e qualità di servizi (alla persona, di base per le popolazioni urbane e rurali, per l'economia sociale).

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

Gli interventi diretti e le politiche per l'inclusione sociale nei Programmi del QCS 2000-2006 sono articolati in quattro principali categorie:

- inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale (interventi mirati all'inserimento e re-inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati e interventi per sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, con particolare riferimento alle azioni rivolte a donne in condizione o rischio di disagio);
- lotta e prevenzione della dispersione scolastica. Come indicato nel Paragrafo 2.1, si registra un forte collegamento tra dispersione e condizioni di disagio, familiare o di contesto territoriale;
- servizi alla persona, servizi di base per le popolazioni urbane e rurali, in particolare infrastrutturali, nonché servizi per l'economia sociale;
- promozione e sostegno della legalità (interventi che individuano la criminalità come fattore caratterizzante di marginalità ed esclusione e che promuovono la legalità in un'ottica di lotta al disagio e di sostegno all'inclusione, principalmente previsti dal PON Sicurezza e dal POR Sicilia).

Da un'analisi delle tipologie dei progetti effettivamente finanziati⁷¹, emerge che quasi la metà delle risorse impegnate sono state destinate a interventi formativi. La quota sale fino a quasi il 70 per cento se si considerano anche le attività di formazione incluse nei "percorsi integrati".

Nel loro complesso le politiche e gli interventi per l'inclusione sociale e la lotta al disagio registrano segnali di difficoltà attuativa, confermati sia dai dati aggregati di impegno e spesa, sia dalle indicazioni fornite nei rapporti di valutazione intermedia. Mentre in fase di programmazione molti Programmi avevano previsto di attivare una pluralità di interventi, spesso di carattere innovativo, adottando un approccio differenziato e organico rispetto alla molteplicità delle forme di esclusione e possibili strategie di riduzione del disagio, in fase attuativa spesso le uniche azioni avviate sono (come nel caso degli interventi formativi) quelle che prevedono attività più 'tradizionali', che non necessariamente coinvolgono nuovi attori o nuove modalità di programmazione.

Le criticità sono quindi in parte riconducibili alla mancanza di una specifica strategia attuativa nel QCS. Ma questo deriva, a sua volta, da problemi relativi all'attuazione, specie nel Mezzogiorno, della politica nazionale secondo le linee della legge 328/2000. L'assetto di *governance* e di competenze amministrative nel campo delle politiche sociali, avviato con la legge 328/2000 e poi in parte corretto dalle modifiche del 2001 dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione, che attribuisce l'esclusiva competenza legislativa alle Regioni (mentre quella amministrativa spetta ai Comuni), prevede un ruolo centrale delle Regioni, laddove in passato queste politiche sono state soprattutto gestite in assenza di un quadro di riferimento regionale o nazionale. Non sempre tuttavia esistono nell'Amministrazione regionale le competenze necessarie per attuare gli interventi programmati,

⁷¹ Cfr. Relazione Uval "Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del Quadro comunitario di sostegno obiettivo 1 - 2000-2006." Novembre 2004. Disponibile su http://www.dps.tesoro.it/documentazione/ual/rapporto_inclusione_sociale.pdf

individuando gli attori competenti sul territorio, facilitando il dialogo tra diversi livelli di Amministrazioni e i cittadini e definendo i destinatari degli interventi o delle cause di disagio.

Per quanto riguarda l'esperienza degli interventi con finalità di inclusione realizzati in obiettivo 3, pur nell'ambito di una impostazione meno complessa in cui gli interventi sono rivolti a specifiche categorie di soggetti svantaggiati, all'ampliamento delle categorie interessate si è affiancata una maggiore necessità di utilizzare approcci multidimensionali di accompagnamento e inserimento coinvolgendo gli attori socioeconomici preposti alla programmazione e attuazione delle politiche anche a livello locale (reti "multiattore anche a livello locale", formazione di operatori dei vari sistemi, valorizzazione delle imprese sociali). Le indicazioni della valutazione intermedia dell'obiettivo 3⁷² indicano come anche in quest'ambito le attività formative costituiscano la risposta prevalente ai bisogni dei soggetti più svantaggiati, mentre il ricorso ai percorsi integrati risulta del tutto marginale.

Queste constatazioni dettano una parte della lezione generale indicata, ossia la necessità di una chiara strategia, in raccordo con la politica nazionale e del rafforzamento delle competenze necessarie per l'attuazione di interventi complessi.

Si osserva, poi, che tali difficoltà appaiono meno forti nel caso di interventi, pur di natura complessa, che sono da un lato attuati da soggetti istituzionali con maggior esperienza sull'inclusione e dall'altro presentano target meglio definiti e azioni più precise, come nel caso degli interventi per la riduzione della dispersione scolastica. Ciò detta la seconda parte della lezione generale relativo al coinvolgimento degli attori e istituzioni del territorio, a partire dai responsabili delle politiche sociali locali.

c Risultati e criticità della politica regionale nazionale

La politica regionale nazionale risulta articolata in 6 APQ nel settore 'Servizi alla Persona e Comunità', tre nel Centro-Nord e tre nel Mezzogiorno, per un totale di circa 1,8 Miliardi di Euro, di cui 1,6 destinati al Centro-Nord. Uno di questi Accordi è specificatamente orientato alla riduzione del disagio sociale. Nel dicembre 2003 la Regione Siciliana ha infatti stipulato con il MEF e il Dipartimento per le Pari Opportunità un APQ con dotazione di circa 72 Milioni di Euro per il "Recupero della marginalità sociale e pari opportunità", volto a due priorità programmatiche: riqualificazione delle aree urbane in condizioni di degrado ambientale ed economico con manifestazioni di disagio sociale; accoglienza e supporto per minori e donne vittime di violenza e maltrattamento familiare.

d La politica nazionale

La legge 328/2000 sulla riorganizzazione dei servizi sociali e la redazione del Piano Nazionale sull'Inclusione Sociale, sanciscono la nuova sensibilità delle istituzioni (e delle politiche ordinarie di intervento) sul tema dell'inclusione sociale e il rilievo della complementarità tra diverse strategie di *policy*, ma presentano ancora problemi di attuazione.

L'attuazione della Legge 328/2000, fondata sul principio dell'integrazione delle politiche sociali, è interamente affidata alle Regioni e ai Comuni, tramite la realizzazione di Linee Guida Regionali e Piani di Zona Sociali (PZS), basati sulle priorità identificate dal territorio relative agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare, e attuati su scala inter-comunale. Tuttavia lo stato di attuazione della 328/2000 è molto variabile sul territorio nazionale.

In genere gli interventi delle Regioni, oltre che della legge 328, hanno anche tenuto conto della successiva riforma costituzionale del 2001 che ne rafforzava i poteri di intervento, per cui i piani

⁷² Cfr, Isfol, Struttura Nazionale di Valutazione Fse, La Valutazione intermedia del QCS obiettivo 3 in Italia, ottobre 2003.

sociali regionali sono stati spesso definiti in base alla competenza legislativa esclusiva attribuita alle Regioni. In diversi casi vi sono leggi regionali che disciplinano il sistema di offerta di prestazioni sociali e in quasi tutte le Regioni si è intervenuti per disciplinare aspetti organizzativi del sistema di *welfare*, così anche da consentire piena operatività ai Comuni impegnati nei Piani Sociali di Zona. È inoltre continuata l’emanazione di leggi di settore relative a aspetti specifici (per esempio sulla famiglia, sull’inserimento lavorativo dei disabili e sull’integrazione scolastica, sull’inclusione sociale degli immigrati, per il sostegno al reddito)⁷³.

Questo complesso quadro istituzionale e normativo, tuttora in evoluzione, ha comportato una limitata possibilità concreta di integrare la programmazione comunitaria con quella nazionale, anche se relativamente al Piano Nazionale per l’Inclusione Sociale, si registra coerenza delle categorie di interventi del QCS per l’inclusione sopra evidenziate con i contenuti degli obiettivi di tale Piano.

Nell’ambito dell’attuale ripartizione decentrata di competenze acquista maggior rilievo il ruolo del livello di programmazione nazionale per la definizione di regole comuni come ad esempio i livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni nel campo delle politiche sociali⁷⁴, le attività di raccolta sistematica e coordinata di informazioni di monitoraggio⁷⁵, la sollecitazione di attività valutative sulle politiche in corso, le azioni di sistema, le sperimentazioni di prototipi e modelli.

6.2 Servizi per la sicurezza

a *Lezioni*

Nel 2000-2006, accanto alle azioni per la legalità estere all’intero territorio e legate a quelle per l’inclusione sociale, l’obiettivo sicurezza ha assunto forte centralità nel QCS obiettivo 1, specie nelle quattro regioni del Mezzogiorno dove forte e diffusa è la presenza della criminalità organizzata. L’esperienza compiuta, pur rilevante, presenta elementi di criticità. Essi mostrano che perseguire in maniera integrata gli obiettivi della legalità e della sicurezza richiede un approccio diverso da quello che può essere offerto dai soli operatori delle forze di polizia e dal rafforzamento dei mezzi moderni di accertamento. La lezione di carattere generale è che i risultati forti indispensabili per lo sviluppo di tutte le Regioni del Mezzogiorno non dipendono più soltanto dalla prevenzione e repressione, ma riguardano la qualità della vita, la qualità urbana, nuove prospettive di educazione e promozione sociale, il contenimento delle aree di emarginazione; e che quindi si conferma la necessità di un coordinamento stretto tra gli Enti Locali e le Prefetture.

Dall’esperienza 2000-2006, emergono, inoltre, tre lezioni specifiche:

- 1) le politiche per la sicurezza devono essere ancor più articolate in funzione delle particolarità dei diversi fenomeni quali la criminalità organizzata, l’immigrazione clandestina, la “tratta” degli esseri umani, il lavoro sommerso e irregolare, l’abusivismo edilizio e commerciale, i crimini ambientali, la contraffazione, ecc. Va rafforzata perciò la capacità di misurazione e analisi, anche attraverso la definizione e sistematica rilevazione

⁷³ Cfr. MPLS 2005, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali, pag. 44. Leggi sulla famiglia sono presenti, oltre che in Lombardia (la cui legge è del 1999), in Puglia, Calabria, Lazio e Sicilia; leggi sull’inserimento lavorativo dei disabili e sull’integrazione scolastica sono state adottate da Basilicata, Liguria e Friuli Venezia-Giulia; leggi sull’inclusione sociale degli immigrati sono state adottate in Emilia Romagna e Friuli Venezia-Giulia; la Calabria ha adottato una legge per il sostegno al reddito nel periodo di studio e inserimento lavorativo post-laurea, mentre una legge sul reddito di cittadinanza è stata adottata in Campania ed è in fase di elaborazione in Basilicata.

⁷⁴ Una prima elaborazione è contenuta nel Documento del Gruppo di Lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell’assistenza*, Roma marzo 2004. Si veda anche Libro Bianco sul Welfare 2003.

⁷⁵ Ad esempio l’allegato statistico al Piano nazionale per l’Inclusione, il Rapporto ISEE 2004, il Rapporto di Monitoraggio sulle Politiche Sociali (bozza, settembre 2005) e i Rapporti annuali della Commissione di Indagine sull’Esclusione Sociale.

- di adeguati indicatori statistici, ed occorre altresì tener maggior conto delle differenze tra profili di pubblica sicurezza, promozione della legalità, inclusione sociale;
- 2) devono essere maggiormente definiti i rispettivi ambiti di intervento della politica ordinaria e della politica finanziata con risorse aggiuntive, anche per consentire a quest'ultima un più efficace aspetto di trasversalità e complementarietà rispetto alle altre politiche di settore o di rete;
 - 3) va perseguito un cambiamento culturale di tutti gli operatori della sicurezza pubblica tramite un rafforzamento delle capacità di utilizzo delle nuove tecnologie e un nuovo impulso alle iniziative più legate agli aspetti comportamentali.

b, c, d Risultati e criticità della politica regionale, comunitaria e nazionale, e politica nazionale

Gli obiettivi della programmazione 2000-2006 per la sicurezza, fissati in base al riconoscimento della centralità di questa funzione per lo sviluppo, sono riconducibili nelle aree obiettivo 1 a quattro principali aree di intervento:

- aumento del servizio effettivamente reso ai cittadini e alle imprese da parte delle forze di polizia tramite l'acquisizione di tecnologie evolute di comunicazione e controlli;
- rafforzamento del controllo delle frontiere e gestione dei flussi di immigrazione sia per rafforzare il contrasto alla immigrazione clandestina e ai traffici illegali connessi, che migliorare l'accoglienza e rispettare i diritti degli immigrati clandestini;
- diffusione della legalità e della sicurezza in aree particolarmente presidiate dalla criminalità organizzata (cfr. area tematica 1.1);
- cambiamento culturale delle forze di polizia come condizione per una gestione positiva del servizio sicurezza.

Agli obiettivi prima indicati si sono a vario titolo riferiti anche i successivi interventi finanziati dalle risorse per le aree sottoutilizzate (per complessivi 551 milioni di euro) nel corso del 2003-2005, sempre concentrati nel Mezzogiorno.

L'esperienza condotta permette di trarre un bilancio solo in parte positivo. Rimane in effetti tenace un approccio tradizionale che distingue nettamente nella prassi tra azioni di prevenzione – repressione ad opera delle forze di polizia – e azioni per il miglioramento della sicurezza e qualità della vita ad opera degli Enti Locali. La lezione di carattere generale emerge così dalla constatazione che i limiti ancora rilevanti riscontrati dipendono in modo rilevante da questa persistente settorialità. Si tratta, pertanto come indicato, di lavorare per un coordinamento stretto tra Enti Locali e le Prefetture, per garantire l'interazione tra i due ambiti evidenziati. Ciò comporta che sia le forze di polizia sia gli operatori delle Prefetture, interagendo con quelli degli uffici periferici dello Stato, degli Enti locali e della Regione, perseguano l'obiettivo di acquisire una sempre maggiore sensibilità culturale e comportamentale circa le ragioni che stanno a monte dei comportamenti illegali, ragioni che comunque non possono giustificare violazioni della legalità. È direttamente legata a questa prospettiva anche la lezione 2): definire meglio gli ambiti di intervento della politica ordinaria e della politica finanziata con risorse aggiuntive.

In questa direzione valgono anche considerazioni che riguardano aspetti specifici. Per quanto riguarda l'acquisizione di tecnologie, tali dotazioni, in alcuni casi innovative rispetto alla tecnologia preesistente, hanno in parte supplito alle carenze di finanziamenti ordinari. L'efficacia della nuova dotazione tecnologica nei confronti di un miglior servizio ai cittadini e alle persone presenti nei territori è stata, peraltro, condizionata dal non sufficiente coordinamento tra i menzionati operatori di sicurezza, dalla parziale esclusione digitale di molti operatori e dal persistere di approcci non puntuali alla comunicazione con la popolazione. Di qui la lezione 3), ossia l'opportunità di perseguire l'indicato cambiamento culturale anche tramite un rafforzamento delle capacità di

utilizzo delle nuove tecnologie e un nuovo impulso alle iniziative più legate agli aspetti comportamentali.

Per quanto riguarda l'immigrazione, la spinta al potenziamento e alla enucleazione della politica di contrasto ha privilegiato le scelte di investimento. La politica di raccordo con le autorità dei paesi di partenza, che aveva dato ottimi risultati nell'area adriatica, trova più difficoltà con la sponda nord dell'Africa. Sul versante della accoglienza i risultati non appaiono ancora soddisfacenti. Per quanto concerne, poi, il cambiamento culturale delle forze di polizia, mentre la formazione direttamente legata alla gestione dei nuovi apparati acquisiti ha raggiunto i risultati previsti, meno confortanti sembrano gli effetti relativi al cambiamento culturale degli operatori. Tale situazione, in una fase di contrasto contro i fattori di insicurezza (terrorismo e criminalità), potrebbe vanificare lo sforzo compiuto verso l'effettiva erogazione di un servizio diverso e migliore da parte delle forze di polizia. Di qui l'importanza della lezione 1) in merito ad una articolazione delle politiche in funzione delle particolarità dei diversi fenomeni. Mettere insieme e coordinare istituzioni tradizionalmente distanti ed obiettivi tradizionalmente separati è possibile solo con una netta divisione dei compiti e non mediante la confusione dei piani e dei ruoli.

6.3 Servizi per la salute

a Lezioni

Nel settore della sanità, la nozione di “servizi essenziali” è stata introdotta nel 1992, normando⁷⁶ il concetto di “livelli di servizi uniformi sul territorio da individuare sulla base anche di dati epidemiologici e clinici, con la specificazione delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini, rapportati al volume delle risorse a disposizione”, concetto rafforzato nel 2001⁷⁷ con un'articolata definizione dei “Livelli Essenziali di Assistenza”(LEA). L'esperienza indica in tale ambito una lezione di natura generale la quale sottolinea come, nell'affrontare le disuguaglianze geografiche e sociali, la politica per il sistema sanitario non può limitarsi al riequilibrio geografico della spesa in conto capitale (come in molte regioni ha finito per tradursi il pur rilevante Piano Sanitario Nazionale 1998-2000), ma deve affrontare le questioni delle disuguaglianze sociali, con particolare attenzione alle situazioni di marginalità e di pieno sfruttamento della società dell'informazione.

Anche le difficoltà incontrate nell'attuare il Piano 2003-2005, pure caratterizzato da un approccio più pragmatico a favore di particolari gruppi vulnerabili, suggeriscono di affrontare le disuguaglianze sociali legate alla salute e di effettiva uniformità di accesso alle prestazioni dei LEA tenendo conto di due lezioni specifiche:

- 1) combattere le disuguaglianze direttamente, attraverso politiche di prevenzione e di correzione del sistema delle cure;
- 2) indirettamente, con la partecipazione nella definizione e nel monitoraggio delle politiche economiche e sociali che possono avere un impatto sulla salute.

Le risorse aggiuntive possono a tal fine offrire un'opportunità specie per la seconda sfera di azioni.

⁷⁶ Legge di riforma N. 502 del 1992.

⁷⁷ DPCM 29 novembre 2001, in base al quale, oltre a fornire una prima definizione dei LEA stessi, sono state introdotte una serie di regole organizzative, di appropriatezza, di corretto utilizzo delle risorse e di economicità nello sviluppo delle attività che hanno costituito i presupposti per l'introduzione di una serie di indicatori atti al costante monitoraggio del livello di servizio erogato e dei risultati conseguiti.

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

Per quanto riguarda le politiche territoriali e di equità del sistema, emergono tre aree particolarmente rilevanti nell'ambito dell'articolazione dei LEA in riferimento alla disuguaglianze fra macro aree geografiche:

- l'assistenza distrettuale erogata dalle strutture del settore sanità;
- l'assistenza ospedaliera;
- l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro.

Il rafforzamento della funzione epidemiologica nelle regioni obiettivo 1 è stato perseguito nell'azione di assistenza tecnica centrale condotta nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2006. Lo sviluppo degli osservatori epidemiologici meridionali è stato finalizzato a migliorare la capacità di osservazione sul campo estendendo la rilevazione anche agli effetti delle disuguaglianze sociali sulla salute. Una particolare criticità emersa da tale esperienza è legata al processo di internalizzazione in ambito regionale delle competenze, dovuta alla mancanza di risorse umane con adeguate competenze tecniche e risorse strutturali per il funzionamento a regime delle strutture.

c Risultati e criticità della politica regionale nazionale

La politica regionale nazionale parte dagli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 e si attua attraverso Accordi e Intese tra Stato e Regioni. Nell'ambito del Piano Sanitario Nazionale 2003-2005, con l'Accordo Stato-Regioni 24 Luglio 2003, sono state individuate cinque linee prioritarie di attività (circa 3 miliardi di euro, di cui il 28 per cento al Mezzogiorno): sviluppo della politica dei LEA, cure primarie, rete integrata di servizi sanitari e sociali, centri di eccellenza (per l'integrazione tra assistenza, alta formazione e ricerca), comunicazione istituzionale (per le politiche di prevenzione attiva).

Il raggiungimento degli obiettivi della politica regionale nazionale, è favorito dall'accelerazione del processo di digitalizzazione dei servizi sociosanitari⁷⁸, di cui il Piano della Sanità Elettronica⁷⁹ è lo strumento di attuazione. Nelle regioni del Mezzogiorno, attraverso il FAS⁸⁰ e gli APQ, sono state programmate iniziative, riguardanti la Rete dei Medici di medicina Generale, la Telemedicina, la teleformazione in larga banda per un ammontare totale pari a 69,6 Meuro. A queste iniziative si aggiungono quelle finanziate dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione (59 Meuro circa) per la "Sanità elettronica" e la "Carta operatore". Dalla piena attuazione di tali iniziative ci si attende il miglioramento dell'efficacia dei servizi per i cittadini (come la riduzione dei tempi di attesa) e la concreta attuazione del fascicolo sanitario elettronico per ogni cittadino; la definizione di regole tecniche per la realizzazione del sistema di Sanità elettronica secondo standard di interoperabilità.

d La politica nazionale

Il programma "per la riqualificazione e l'ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico strutturale e tecnologico" (art. 20 L. 67/88), costituisce uno degli strumenti fondamentali attraverso il quale sono stati perseguiti gli obiettivi definiti nel Piano Sanitario Nazionale e finanzia un piano

⁷⁸ Che prevede in particolare 3 ambiti di intervento tra loro interconnessi e finalizzati ad obiettivi comuni: il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS); 2) le 'basi' (building blocks) del SSN per la costruzione del patrimonio semantico comune; il livello locale, ovvero i processi ed i sistemi informativi di supporto alla erogazione dei servizi al cittadino nonché a supporto del Governo della Sanità a livello Regionale e Territoriale.

⁷⁹ Il Tavolo della Sanità elettronica rappresenta la sede istituzionale di confronto e consultazione tra le Regioni, le Province autonome ed i Ministeri della Salute e dell'Innovazione Tecnologica per l'armonizzazione delle politiche della Sanità Elettronica e l'attuazione dei piani d'azione nazionale e regionali.

⁸⁰ Delibera Cipe 17/03.

di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie per un importo complessivo di 17,57 miliardi di euro, da realizzare tramite Accordi di programma con le Regioni⁸¹.

Il settore ospedaliero catalizza generalmente l'impegno maggiore delle risorse finanziarie del programma straordinario ex art. 20, assorbendo mediamente l'81 per cento delle risorse complessive a livello nazionale; la realizzazione di Residenze Sanitarie Assistenziali per anziani e per disabili assorbe circa l'11 per cento delle risorse finanziarie e i servizi territoriali di prevenzione e cura sono beneficiari del rimanente 8 per cento dei finanziamenti. Al programma straordinario ex art. 20 va aggiunto il Piano straordinario per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e di riqualificazione dell'assistenza sanitaria in alcuni grandi centri urbani (circa 1,24 miliardi di euro) e la Legge 39/99 per la realizzazione di strutture residenziali per cure palliative (206,60 Meuro).

Parte B - Le dimensioni territoriali: interventi e lezioni generali

Gli interventi settoriali si compongono nel territorio nel produrre panieri di servizi collettivi che concorrono alla sua competitività. Tanto maggiore è il grado di integrazione e complementarità dei servizi, tanto maggiore è l'effetto sulla competitività. Una modalità potenzialmente efficace per conseguire tale integrazione diffusa nei paesi industriali è quella di progetti integrati costruiti dal confronto negoziale e valutativo fra soggetti locali, detentori di competenze o proprietari o controllori dell'accesso a risorse.

In Italia, la politica regionale ha fatto affidamento su questi strumenti, vuoi per tipologie di territorio (Urban, Leader), vuoi per favorire l'emergere di una coalizione locale, in un approccio autonomo (Patti Territoriali) o in attuazione della programmazione regionale (Progetti Integrati Territoriali e altri progetti integrati di iniziativa regionale). Coalizioni di interessi locali integrati si sono formate anche nell'ambito di strategie regionali di avvicinamento a grandi mercati (in particolare Cina, India, USA), promosse dalle Giunte regionali o dai servizi per l'internazionalizzazione. Tali modalità integrate si caratterizzano per diverse modalità nel processo decisionale: regole del confronto partenariale e della competizione fra progetti e fra territori, modalità di raccolta delle proposte, criteri per l'assegnazione di risorse, meccanismi incentivanti, ruolo del livello istituzionale "superiore", centrale e/o regionale. In particolare, nel 2000-2006, i Progetti Integrati sono stati introdotti per attribuire priorità alla produzione locale di beni pubblici, superando l'impostazione dei Patti Territoriali centrata sulle agevolazioni alle imprese.

La valutazione dell'esperienza dell'ultimo decennio non è semplice. Si tratta, in primo luogo, di accantonare l'abbondante retorica. Sia quella del "localismo", dove con forti accenti autoreferenziali si misurano i risultati solo nel conseguimento di pur rilevanti obiettivi di processo, quali la densità del partenariato o l'avvio di finanziamenti e non invece dei servizi offerti a cittadini e imprese e dell'avvio di circoli virtuosi di sviluppo economico e sociale, trascurando inoltre il determinante apporto della "conoscenza globale" e del rapporto con i soggetti, privati e pubblici, che la detengono. Sia quella "vetero-centralista", disattenta alla corrispondenza fra servizi prodotti e fabbisogni/opportunità locali, o alla natura intrinsecamente territoriale e locale della conoscenza necessaria a disegnare e ad attuare gli interventi, anche quelli di rete, siano essi a progettazione centrale o regionale. Le analisi disponibili non consentono, in realtà, con poche eccezioni, anche per i tempi lunghi che questi interventi comportano, analisi sistematiche che misurino il valore aggiunto in termini di sviluppo dei metodi di progettazione integrata, confrontandoli con la performance di agglomerazioni urbane o produttive dove l'azione pubblica sia stata presente o assente. Due risultati sono, tuttavia, evidenti, da tutte le ricognizioni effettuate, specie con riferimento al Mezzogiorno:

⁸¹ Ad oggi solo quattro Regioni hanno concluso accordi di programma che coprono il 100 per cento dello stanziamento messo a disposizione: Toscana, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Valle d'Aosta. Le Regioni che risultano aver concluso accordi di programma per un ammontare inferiore al 50 per cento del totale degli stanziamenti regionali disponibili sono: Puglia, Calabria, Abruzzo e Molise.

- dove, ma solo dove, la progettazione integrata è stata attuata con standard adeguati di valutazione e di partecipazione e negoziazione, è maturata una consapevolezza prima inesistente, anche fra gli attori pubblici, su come affrontare le debolezze locali con un orientamento alla progettazione, si è rafforzata la capacità dei soggetti locali, si osservano i risultati in termini di benessere dei territori;
- è carente, fortemente carente nel Mezzogiorno, la capacità di questi progetti di coinvolgere “soggetti istituzionali forti” detentori o produttori di risorse essenziali al successo dei progetti: Università, grandi servizi di pubblica utilità, banche, intermediari globali di flussi turistici, ecc. Ciò ha privato i progetti di conoscenze e metodi innovativi e della integrazione con fondamentali servizi di rete.

Sulla base di questi e altri elementi emergono alcune lezioni generali che vengono poi declinate per i singoli profili della “dimensione territoriale”:

- 1) *Selezione e competizione sulla qualità.* La forte varianza dei risultati fra esperienze dove si delineano effetti positivi e permanenti e esperienze dove la progettazione integrata è regredita a sommatoria di micro-interventi settoriali di dubbia qualità pone la questione ineludibile della selezione: la assegnazione di risorse deve essere subordinata a una più forte valutazione, con un rafforzamento della capacità tecnica dei livelli regionali di governo; è questa la strada per favorire nel tempo l’accumulazione di capacità e l’affermazione di *leadership* innovative, mantenendo al tempo stesso un contesto sociale competitivo per evitare il consolidarsi di posizioni di rendita⁸²; è anche la strada per rafforzare il coinvolgimento del settore privato, sia nella fase delle scelte strategiche, sia nella fase della gestione a regime del territorio.
- 2) *Apertura e conoscenza esterna “forte”.* È necessario che i programmi e i progetti integrati si aprano alla conoscenza esterna e al rapporto con i “soggetti istituzionali forti” di cui sopra si è detto. A tale fine potranno concorrere un ruolo attivo sia le Regioni, sia il Centro come mediatori fra le “*leadership*” locali e tali soggetti, una maggiore concorrenza nel mercato dove tali soggetti operano (in particolare per i servizi di pubblica utilità), una più forte partecipazione delle autonomie funzionali (segnatamente, Università) alla programmazione 2007-2013, sin dal suo inizio. Un contributo forte in questa direzione potrà venire dall’azione di un soggetto/luogo istituzionale per la produzione di tecniche, di diffusione e conoscenza, di “filtro delle visioni alternative”, di sollecitazione e supporto: a tal fine, la Regione potrebbe svolgere il ruolo di raccordo e vaglio di progetti locali, verificandone le carenze e sinergie e gli aspetti di sostenibilità sociale e ambientale; luoghi di competenza centrale potrebbero favorire l’apertura delle esperienze locali alle migliori pratiche e opportunità internazionali e alla continua innovazione.
- 3) *Integrazione delle strategie di scala diversa.* È necessario rafforzare il coordinamento fra la programmazione delle infrastrutture a rete e degli interventi settoriali da una parte, e la programmazione locale dall’altra, anche attraverso l’individuazione di progetti di territorio che integrino le diverse scale programmatiche, favorendo i processi di coordinamento tra temi ed ambiti di intervento. In questo contesto, andrebbe anche ripensata la configurazione dei ruoli, delle modalità di concertazione e dei meccanismi di condizionamento reciproco nel rapporto fra la Regione e il livello sub-regionale.

Un ruolo importante in queste direzioni, specie nella seconda e nella terza indicate, potrà svolgere la Cooperazione territoriale, che costituirà un asse assai rilevante della prossima programmazione. L’esperienza del 2000-2006 riguarda gli interventi di cooperazione bilaterale, che hanno coinvolto,

⁸² È questo un aspetto piuttosto delicato, cui si riconduce anche il tema delle agenzie di sviluppo: se da una parte i processi di mobilitazione locale richiedono una lunga fase di apprendimento e sperimentazione, dall’altra è aperta la riflessione sull’opportunità di trasformare gli Uffici Unici responsabili dei PIT in potenziali strutture permanenti, con il ruolo di agenzie di sviluppo nei rispettivi territori.

specie nella dimensione transfrontaliera, risorse umane locali significative, rispondendo a esigenze di coesione economica, sociale e culturale. L'isolamento di queste azioni dal resto della progettazione territoriale e, in generale, dalla politica regionale suggerisce con decisione la necessità di accrescere fortemente la dimensione dei progetti, di fissare con chiarezza gli obiettivi (affiancando a ciò un processo di valutazione che ne renda visibili i risultati), di integrare, come e più che nel complesso della programmazione e progettazione integrata, le competenze esistenti con competenze in grado di governare la complessità dei progetti, di coinvolgere in essi risorse e poteri forti.

7 Città

a Lezioni

Nel 1999-2000, l'Italia anticipava il cosiddetto *mainstreaming* dell'approccio Urban oggi proposto dalla Commissione Europea, attraverso l'esperienza dell'asse "città" del QCS obiettivo 1 2000-06. L'asse "città" ha definito le aree urbane come una priorità strategica, finanziando progetti integrati urbani in 23 comuni capoluogo in sei regioni del Mezzogiorno. Gli obiettivi di programmazione hanno percorso molte delle indicazioni europee per il 2007, tra cui: la promozione di strategie e azioni per la competitività e per la lotta al disagio sociale; l'adozione su larga scala di progetti integrati definiti e attuati direttamente dai comuni; il proposito di mobilitare partenariato locale, cittadinanza, operatori e finanza privata. Inoltre, l'inserimento dei progetti integrati urbani nella programmazione regionale ha permesso una prima concreta sperimentazione di nuove (ancorché non sempre fluide) forme di raccordo strategico, programmatico, operativo e amministrativo tra Regioni e comuni.

Nel Centro-Nord, la zonizzazione per l'obiettivo 2 ha complicato l'approccio integrato, anche se diverse Regioni⁸³ hanno destinato quote significative (più del 30 per cento) delle proprie disponibilità finanziarie a processi di pianificazione locale animati dalle caratteristiche sopra-indicate. In genere, tali risorse hanno raggiunto centri medi e comuni minori singoli o associati, più raramente alcune grandi città (ad esempio Genova, Torino). Il quadro degli interventi città nei Fondi Strutturali 2000-2006 si completa con cinque città del Centro-Nord e altrettante in obiettivo 1 che sono impegnate nell'attuazione di progetti Urban 2.

L'esperienza fatta anticipa alcuni tratti che saranno ancor più costitutivi della prossima programmazione: decentramento, approccio integrato, raccordo tra programmazione regionale e comunale, cooperazione inter-istituzionale tra amministrazioni centrali, regionali e comunali.

Al tempo stesso, essa consente di meglio specificare le lezioni generali prima richiamate:

- 1) *Aumentare la selettività e il valore aggiunto dei progetti comunali*, superando l'attuale prevalenza di interventi di riqualificazione fisica dell'ambiente urbano, e aumentando l'incidenza nel portafoglio interventi di tipologie strategiche di investimento per lo sviluppo economico e la competitività, per interventi nel sociale e per la qualità della vita.
- 2) *Migliorare l'impianto strategico dei progetti rafforzandone la relazione con la pianificazione urbanistica*. Le scelte di intervento dovrebbero basarsi su una strategia di sviluppo (ad esempio piani o agende strategiche), interrelata e in costante adattamento – in termini di coerenza ed efficacia – con la strumentazione urbanistica, solida nell'analisi e realizzata con metodologie inclusive nei confronti di partner socio economici, avanguardie locali e cittadinanza⁸⁴. Andrebbero inoltre riconosciute e sostenute le realtà in difficoltà nella

⁸³ Tra cui: Abruzzo, Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, e Piemonte.

⁸⁴ I piani strategici finanziati dalla Riserva Area Urbane 2004 in 50 città e gruppi di comuni di otto regioni Mezzogiorno, se elaborati con standard minimi di qualità e rigore, potrebbero essere centrali nel guidare future politiche e investimenti.

costruzione di strumenti urbanistici e territoriali ‘ordinari’ (ad esempio Regioni con numero alto di comuni senza PRG).

- 3) *Superare evidenti debolezze nel sistema di criteri e nelle procedure di selezione.* L’abbondanza nominale e la parziale/mancata applicazione da parte delle Regioni dei criteri per progetti dell’asse ‘città’ ha talvolta trasmesso ai comuni segnali ambigui e “ecumenici”. È necessario semplificare e aumentare trasparenza, coerenza e efficacia incentivante dei criteri di selezione, anche valorizzando e replicando esperienze (tanto nei programmi cofinanziati da fondi europei o dal Fondo aree sottoutilizzate) di sistemi e procedure con aspetti innovativi⁸⁵.
- 4) *Un salto di qualità nella gestione.* Infine le esperienze suggeriscono che la programmazione *ex ante* regionale e locale dovrebbe affrontare i temi gestionali e istituzionali dei progetti in modo diretto, esauriente e comprensivo, ad esempio quantificando le risorse umane e materiali necessarie con costi, fonti e usi, o analizzando ruoli di istituzioni pubbliche e private nell’attuazione degli interventi. Per i rapporti Regioni-Comuni, si profila l’esigenza di un maggiore decentramento e semplificazione della gestione finanziaria e amministrativa. Una più accentuata delega comunale dovrà essere però bilanciata da più continue e rigorose istanze di monitoraggio/valutazione/sostegno tecnico sovra-comunali (provinciali, regionali e/o nazionali) per assicurare che gli interventi perseguano effettivamente gli obiettivi stabiliti *ex ante*, massimizzando il valore aggiunto ed evitando la frequente discrasia tra obiettivi ambiziosi, e piani di interventi “al ribasso” che ne rendano impossibile il raggiungimento.

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

Nonostante i propositi innovativi, non sempre gli obiettivi espliciti del QCS, dei programmi regionali, o anche dei singoli progetti comunali hanno trovato concretezza nei piani di investimenti finanziati. In particolare risulta inadeguata la programmazione di interventi per lo sviluppo economico e competitivo, e per il rilancio delle città e delle loro funzioni sui mercati-obiettivo regionali e extra-regionali.

Questo limite deriva anche dalla “leggerezza” dell’impianto strategico utilizzato dalle città come cornice per progetti e interventi⁸⁶. Le Regioni in obiettivo 1 non hanno potuto compensare tale debolezza, non disponendo di sufficienti strumenti, esperienza o priorità consolidate per indirizzare con efficacia la programmazione di città e reti urbane sul proprio territorio. Inoltre, in alcune realtà territoriali, le carenze investono anche piani o strumenti tecnici di gestione e controllo urbanistico-ambientale (da mappe dell’abusivismo agli stessi Piani Regolatori). Pur se oggi migliorata, è indubbio che tale situazione abbia ostacolato un uso efficace delle risorse⁸⁷. È da qui che emerge la lezione 2.

La fragilità delle strategie comunali e regionali ha avuto effetti negativi sulla funzionalità dei criteri di selezione per progetti e interventi: ambiziosi e condivisibili sulla carta, meno incisivi nell’effettivo utilizzo. La parziale applicazione dei criteri di selezione⁸⁸, indebolendo la trasposizione concreta degli obiettivi di programmazione, spiega ad esempio: (i) la scarsa (talvolta

⁸⁵ Ad esempio, appaiono interessanti i criteri e le procedure adottati per la RAU 2004, in alcuni Docup dell’Obiettivo 2 (ad esempio selezione dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale in Toscana o Lombardia) o APQ del Centro-Nord.

⁸⁶ I documenti strategici richiesti nel QCS e nei POR (su suggerimento della CE) alle città con più di 100mila abitanti (soglia peraltro arbitraria) come condizione per la preparazione e approvazione dei progetti, sono state redatte dai comuni e analizzate dalle Regioni che ne hanno valutato la consistenza come un mero adempimento burocratico.

⁸⁷ Tale considerazione trova piena conferma nella valutazione indipendente per Urban 1994-99 nell’UE 15: alla domanda valutativa “*quale priorità bisognerebbe assegnare nei fattori decisivi per decidere su future allocazioni di risorse*”, l’analisi per l’Italia definisce come la maggiore urgenza “*la qualità della strategie*”. Cfr. GHK (2003), *Ex-Post Evaluation Urban CI*, p. 119.

⁸⁸ Esempi di specifici criteri presenti in tutti i POR/CdP ma rimasti virtualmente inapplicati sono: (i) co-finanziamento privato; (ii) partenariato e partecipazione della società civile; (iii) analisi economico-finanziaria per la sostenibilità degli interventi; (iv) analisi di domanda per i servizi generati.

inesistente) partecipazione finanziaria del settore privato nei progetti⁸⁹; o (ii) l'incerta sostenibilità di medio-lungo periodo di numerose strutture finanziate per l'erogazione di servizi pubblici e semi-pubblici (sociali, culturali, di formazione, turismo, sport, tempo libero, incubatori d'impresa, ecc.)⁹⁰. Ne discendono le lezioni 1 e 3 prima richiamate.

Un ulteriore fattore critico deriva dagli aspetti gestionali, sottovalutati dai comuni proponenti e dalle Regioni in fase di analisi e disegno dei progetti. Molti comuni hanno infatti stentato a trovare al proprio interno risorse umane in quantità e qualità adeguate per la gestione strategica e tecnico-operativa dei progetti. Né hanno fornito risposta appropriata le pur numerose iniziative nazionali di assistenza tecnica, spesso orientate all'offerta, e probabilmente meno efficaci rispetto a un sostegno diretto e permanente alla crescita delle competenze installate nelle istituzioni locali. Altre difficoltà sono giunte da incertezze nei meccanismi di raccordo tra Regioni e Comuni. Pur considerando l'attenuante della sperimentazione (nell'asse città, per la prima volta un alto numero di progetti urbani di notevole portata finanziaria sono parte integrante della programmazione regionale), è indubbio che alcune indefinitezze nei processi decisionali e inefficienze nelle procedure operative⁹¹ e amministrative tra istituzioni comunali e regionali, abbiano ostacolato un più rapido start-up dei progetti.

Riguardo ai risultati, alcuni dati di interesse giungono dalla valutazione di Urban I 1994-99 per l'Italia, dove si sottolinea che, nei 14 progetti finanziati, le prime due categorie (su otto) su cui si è concentrato il maggiore impatto sono: (1) riqualificazione fisica dell'ambiente urbano (confermata dal dato che l'Italia, tra gli UE15, è stato il paese che ha investito più risorse in interventi di rigenerazione fisica); (2) impatto istituzionale. Il primo dato – facilmente misurabile – ci dice che i comuni hanno prediletto settori di investimento su cui hanno maggiore familiarità e vicini alle loro competenze “tradizionali” (dato confermato, in linea generale ma con significative eccezioni, nei progetti del QCS e nei 10 progetti Urban 2); la seconda categoria, pur fondamentale per gli effetti di innovazione e migliore *governance* locale, risulta tuttavia meno misurabile e più indiretta rispetto ai benefici/risultati “reali” di sviluppo⁹².

Infine, è opportuno valutare, nella prospettiva della Cooperazione territoriale, le esperienze sin qui conseguite attraverso i progetti di cooperazione fra reti di città nell'ambito delle Iniziative comunitarie.

c Risultati e criticità della politica regionale nazionale

La politica regionale nazionale, dedicata a città e aree urbane nel medesimo arco temporale, è ad oggi in attuazione con circa 20 APQ finanziati dal FAS per la riqualificazione di aree urbane o per servizi alla persona più o meno equamente divisi tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Tali programmi hanno spesso finanziato interventi identificati da altri strumenti di programmazione, quali i Prusst, i Programmi di Riqualificazione Urbana (Pru), i Contratti di Quartiere, o i PIT⁹³. Per le azioni della politica regionale nazionale, elementi informativi non sistematici indicano che gli APQ del settore si caratterizzano da interventi piuttosto frammentati. Il richiamo formale contenuto nelle Intese e

⁸⁹ Spicca in positivo il tentativo realizzato dalla Campania con la premialità regionale per l'asse 'città' finalizzata ad espandere l'utilizzo della finanza di progetto da parte dei comuni capoluogo.

⁹⁰ Per le carenze analitiche e informative delle schede intervento approvate; in particolare: analisi di domanda, e budget di funzionamento. Queste carenze potrebbero risultare meno severe nel CN, dove l'effetto combinato di risorse meno abbondanti, zonizzazione e/o più solidi sistemi di pianificazione/programmazione, ha indotto scelte più mirate. Inoltre, in alcune città in Obiettivo 2, le strategie per i grandi eventi (ad esempio Genova capitale europea della cultura nel 2004) o i piani strategici elaborati nei primi anni 2000 (Torino) hanno guidato la selezione di investimenti a maggiore impatto di sviluppo e ben integrati con parallele iniziative del settore imprenditoriale.

⁹¹ Ad esempio, incertezze e i lunghi intervalli nella selezione/approvazione degli interventi e nell'elaborazione degli accordi di programma; inefficienze nel circuito amministrativo-finanziario.

⁹² GHK, *op. cit.*, p. 56.

⁹³ Ad esempio APQ Aree Urbane della Regione Abruzzo, siglato nel dicembre 2004.

negli APQ ai criteri e alle linee programmatiche definite nell'ambito della programmazione comunitaria nelle diverse Regioni non sembra essersi rilevato particolarmente efficace nell'indirizzare gli interventi su strategie "forti" e obiettivi prioritari. È importante segnalare come l'esperienza della Riserva Aree Urbane 2004 per l'area Mezzogiorno abbia generato 8 APQ che hanno introdotto miglioramenti e innovazioni di metodo e contenuto, quali, ad esempio in alcuni casi, l'integrazione tra programmazione FAS e comunitaria attraverso bandi congiunti. Il punto di forza di questa esperienza è l'avvio di un processo partenariale che vede protagoniste amministrazioni centrali, regionali e comunali⁹⁴.

d **Politica nazionale**

A partire dai primi anni Novanta, diversi programmi e progetti promossi e coordinati dall'amministrazione nazionale hanno costruito un importante patrimonio di sperimentazione nelle politiche urbane e territoriali, in particolare: i Programmi di riqualificazione urbana, Urban Italia, i Prusst, e i Contratti di Quartiere.⁹⁵ A questi programmi si aggiunge l'importante iniziativa per la creazione e il sostegno alle Società di Trasformazione Urbana. Queste esperienze di politica nazionale hanno spesso trovato un ostacolo nella mancanza di copertura finanziaria e sono in alcuni casi divenute progettazioni disponibili in contesti programmatori diversi perdendo, tuttavia, parte della loro unitarietà di azione. In ultimo, vanno segnalate diverse iniziative oggi in fase di prima attuazione relative alla progettazione e programmazione territoriale e l'analisi e il governo delle trasformazioni territoriali. Esse includono i programmi Porti&Stazioni, S.I.S.Te.MA, e Piani strategici e Piani della Mobilità.

8 *Sistemi produttivi*

8.1 Sistemi industriali

a **Lezioni**

Nel periodo di programmazione 2000-2006, le politiche di promozione diretta, con incentivi, dello sviluppo sono state rivolte, oltre che a finalità compensative o di promozione dell'acquisto di macchine e, indirettamente, di riduzione di fallimenti del mercato del credito (cfr. area tematica 1.3), a obiettivi di natura "territoriale": attrazione di investimenti e creazione o rafforzamento di agglomerazioni territoriali di imprese. Molti strumenti di agevolazione sono stati attuati in maniera concentrata sul territorio e integrata con altre misure di tipo trasversale o infrastrutturale (bandi mirati della Legge 488, Contratti di Programma, APQ "Sviluppo locale" e progettazione integrata) finalizzate alla produzione di beni collettivi per favorire l'efficienza delle produzioni locali e l'affermarsi di modelli locali basati su relazioni fiduciarie ed esternalità positive. È proseguita, inoltre, l'attuazione dei Patti territoriali finanziati nella precedente programmazione e successivamente (2004) regionalizzati.

Le politiche possono favorire e assecondare processi spontanei. La lezione generale che emerge dalle indagini valutative condotte su alcune di queste azioni è che difficilmente gli strumenti riescono a introdurre discontinuità nelle storie locali e nei comportamenti degli attori, a meno che tali strumenti non rivestano una forte componente di "capacitazione" e non siano in grado di far emergere dal basso una diversa intenzionalità nei confronti del proprio territorio e, contemporaneamente, una forte apertura all'esterno degli attori locali, alla conoscenza e alle

⁹⁴ Tavolo Inter-istituzionale (2005), *La Riserva Aree Urbane della Delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione*, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Relazione_al_CIPE_Stato_di_Attuazione_RAU.pdf.

⁹⁵ Che nella modalità più recente del 2003-04, sono caratterizzati da una crescente partnership, anche finanziaria, con le Regioni.

competenze non solo locali. Questo richiede una capacità di valutazione delle autorità regionali che identifichino i territori dove le condizioni di competenza e coesione locale consentono di proseguire (e rafforzare secondo le lezioni specifiche che seguono) le esperienze di progettazione complessa territoriale, e i territori dove l'assenza di quelle condizioni suggeriscono strade meno complesse e più efficaci, consistenti nella produzioni di servizi essenziali e nella graduale costruzione delle competenze e della coesione (capitale sociale) necessari a un successivo passo in futuro.

Emergono, quindi, le seguenti quattro lezioni specifiche:

- 1) Occorre dare più peso alla *qualità complessiva del sistema locale*: le scelte di localizzazione sono infatti condizionate dal grado di ordine pubblico e legalità, dall'efficienza della logistica, dalla qualità della distribuzione di energia elettrica e delle telecomunicazioni, dalla presenza di risorse umane di eccellenza, dalla qualità dei servizi pubblici locali, e, in ambito rurale, dalla presenza di servizi essenziali per la popolazione rurale o dal funzionamento (disfunzionamento) del credito.
- 2) Va favorita l'apertura delle coalizioni locali alla *conoscenza esterna* e il coinvolgimento nei progetti di soggetti istituzionali forti, in primo luogo università e banche.
- 3) Nel perseguire con maggiore determinazione l'integrazione intersettoriale (con particolare riferimento al turismo e all'agroalimentare) e l'integrazione dei diversi *asset* a livello locale (valorizzazione integrata delle risorse naturali e culturali e delle produzioni di qualità) occorre tener conto della *pianificazione territoriale* sia in termini di razionalizzazione delle funzioni residenziale, produttive e ambientali, sia in riferimento alla coerenza con gli aspetti di tutela del suolo e del paesaggio.
- 4) Si conferma la necessità di *una politica nazionale per l'attrazione di grandi iniziative e investimenti dall'estero*, indispensabile a dare certezze e continuità a una domanda internazionale caratterizzata da precisi e alti standard di decisione, garantendo sinergie di sistema ed evitando una competizione fra territori di tipo improprio, al rialzo sugli incentivi e al ribasso sulla qualità degli impatti; nell'attuare tale politica lungo le linee avviate si dovrà favorire la localizzazione di iniziative imprenditoriali caratterizzate da maggiori potenzialità sia in termini di radicamento sul territorio (in quanto fondate su specifici vantaggi comparati locali, ad esempio in termini di logistica, fornitori locali, centri di ricerca, risorse umane qualificate, esternalità da filiera, opportunità con regioni estere confinanti, ecc.), che in termini di funzioni aziendali da localizzare. Dall'altra parte, si dovrà anche superare una permanente sfasatura fra strategie centrale e regionali che frenano l'attuazione e impediscono strategie di sistema fra più regioni.

b, c Risultati e criticità della politica regionale, comunitaria e nazionale

Gli interventi finanziati dai Fondi Strutturali e quelli finanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate si sono affiancati e spesso integrati anche sul piano finanziario. È mancata tuttavia una valutazione strategica unitaria in grado di ricostruire le politiche per i sistemi produttivi locali nella loro organicità, senza limitarsi a confronti fra singoli strumenti concepiti peraltro per obiettivi diversi. Di seguito vengono riportate alcune indicazioni sulle principali modalità di intervento in favore dei sistemi produttivi locali nel 2000-2006.

I Patti Territoriali complessivamente in essere sul territorio, approvati fra il 1997 e il 2002, con un picco nel 2001, sono 230. Ricerche valutative svolte evidenziano i seguenti elementi: i patti di prima generazione e di categoria "europei", realizzati in territori dove più forte è stata la consultazione partenariale sul territorio, comprendono alcuni tra quelli di maggior successo; la performance media è più bassa in quelli delle generazioni più recenti in cui il modello è stato replicato in serie; l'impatto è correlato con l'intensità della *leadership* e della partecipazione; i patti

più efficaci vedono allineata la *leadership* tecnica con quella politica; lo strumento si è prestato bene all'intervento in aree particolarmente arretrate. Chiare sono le indicazioni nella direzione delle lezioni 1 e 2 prima richiamate.

I Contratti di Programma sono stati utilizzati in passato per finalità di attrazione. Più di recente essi sono stati usati prevalentemente da consorzi di estrazione locale (dei 70 Contratti di Programma complessivamente approvati nel 2005, 41 riguardano consorzi di piccole e medie imprese). Di conseguenza, oltre a perdere efficacia nei confronti dell'obiettivo di attrazione degli investimenti essi sono stati spesso strumento concorrente con la 488; alla natura negoziale dello strumento, fonte di forte discrezionalità (che i criteri di priorità del 2003 non paiono avere adeguatamente orientato), non si è accompagnata un'adeguata capacità della Pubblica Amministrazione nell'orientare l'iniziativa imprenditoriale verso le finalità di sviluppo locale perseguite.

I contratti di filiera, finanziati dal FAS, sono stipulati con i soggetti della filiera agro-alimentare per rafforzare la competitività delle filiere agro-alimentari in un ambito territoriale multiregionale. Si tratta di uno strumento relativamente recente⁹⁶ per il quale non si dispone ancora di elementi valutativi, finalizzato a superare i confini amministrativi delle filiere e il raggio di azione dei programmi regionali. Alla competitività dei sistemi agro-alimentari hanno concorso anche gli interventi in favore del miglioramento delle Reti irrigue, previsti sia all'interno dei Programmi Operativi finanziati dai fondi strutturali; che quelli finanziati dal FAS nell'ambito degli APQ.

L'attrazione degli investimenti è una linea strategica nazionale recentemente rafforzata tramite il Contratto di localizzazione⁹⁷ e il "programma operativo pluriennale di *marketing* territoriale per l'attrazione di investimenti" gestito da Sviluppo Italia e caratterizzato da azioni di *marketing*, in stretto raccordo con le Regioni, mirate ad un'ottimale *matching* fra settori e territori, al fine di massimizzare i vantaggi comparati locali; ciò ha richiesto una mappatura delle specializzazioni territoriali, in connessione con il livello di infrastrutturazione e con gli altri principali fattori che influenzano le scelte localizzative delle imprese, e la definizione di appositi *ranking* per la comparazione tra il potenziale attrattivo di specifiche aree del Mezzogiorno e quello delle principali possibili alternative su scala mondiale. In base a tale valutazione, le azioni di *marketing* non sono quindi generaliste, ma mirate in determinati settori e paesi. I punti di forza e di criticità del confronto fra Centro e Regioni forniscono, per lo sviluppo dell'esperienza, indicazioni di cui alla lezione 4.

I Progetti Integrati Territoriali sono stati inizialmente proposti come modalità di attuazione dei programmi operativi regionali, per far convergere interventi finanziati da diverse misure verso un comune obiettivo territoriale, al fine di favorire l'individuazione di un numero contenuto di priorità territoriali su cui concentrare le risorse. Le Regioni hanno dato vita a modelli assai diversi di progettazione integrata⁹⁸. In alcuni casi il PIT ha costituito l'occasione per integrare fondi e interventi normalmente scollegati, ma in assenza di un vero e proprio progetto territoriale; quando tale progetto è esistito esso è, talora, consentito in una sorta di "programma d'area", in altri si è effettivamente tradotto in un "progetto" caratterizzato da target, criteri di selezione, metodi di monitoraggio.

Per quanto riguarda le 6 regioni dell'obiettivo 1 e il Molise, sono approvati 137 progetti integrati territoriali⁹⁹, ai quali è complessivamente destinato il 15 per cento delle risorse dei Programmi Operativi, per una superficie territoriale interessata pari a oltre l'80 per cento del totale delle 7

⁹⁶ Sono stati resi operativi nel febbraio 2004, dopo che nell'agosto 2003 il MIPAF aveva varato il decreto attuativo, con un notevole interesse riscosso presso gli operatori.

⁹⁷ Il Contratto di localizzazione si differenzia dal Contratto di Programma sostanzialmente per la previsione di Accordi di Programma Quadro finalizzati a favorire le infrastrutture materiali e immateriali complementari all'investimento agevolato.

⁹⁸ Essi si differenziano principalmente per: quota del programma riservata ai PIT e criteri di quantificazione ex-ante; modalità di raccolta delle proposte del territorio e meccanismi di valutazione e selezione; modalità di confronto partenariale; modelli gestionali per l'attuazione dei progetti.

⁹⁹ Cui si aggiungono i progetti integrati settoriali.

Regioni. Fermo restando l'impossibilità di valutare ancora, a questo stadio l'esito e l'efficacia di questa forma di intervento e il fatto che non faceva ad essi carico di costruire l'armatura infrastrutturale della regione, emergono dall'esperienza alcuni profili: si è spesso perso il principio di concentrazione delle risorse su un numero limitato di progetti e la capacità di definizione di un'idea forza capace di assumere rilievo nell'integrazione a livello territoriale delle politiche settoriali nazionali; peraltro, è mancato a essi l'apporto dell'azione strategica di rete della Regione come un apporto adeguato (non frammentario) del Centro in termini di raccordo con risorse e competenze forti, esterne al territorio: è mancata la capacità di identificare quei territori dove non esistevano le condizioni di competenza e coesione locali tali da sostenere un PIT e di disegnare per queste aree azioni più semplici volte ad assicurare servizi essenziali e ad avviare una graduale maturazione del capitale sociale del territorio. Derivano da queste considerazioni la lezione generale e le lezioni 1 e 3. Per quanto riguarda il Centro-Nord, la progettazione integrata si è affermata in 10 delle 14 Regioni¹⁰⁰, con un ammontare di risorse in percentuale sui Docup che presenta un'elevata varianza, passando da valori programmatici intorno al 15 per cento in Piemonte fino a circa il 50 per cento in Emilia Romagna.

Uno strumento di crescente importanza per il rafforzamento dei sistemi locali sono gli Accordi di Programma Quadro finalizzati a co-finanziare i Contratti di Programma, l'infrastrutturazione locale del territorio e interventi di natura eterogenea funzionali all'insediamento di imprese. Fra il 2002 e il 2005 sono stati stipulati 17 APQ e atti integrativi per lo sviluppo locale, di cui 7 nelle Regioni del Centro-Nord e 10 in obiettivo 1. La tendenza appare positiva per la possibilità di integrare offerta di servizi e promozione diretta.

8.2 Sistemi turistici

a Lezioni

La programmazione regionale comunitaria del periodo 2000-2006 ha perseguito espressamente l'obiettivo di un aumento delle presenze turistiche e per questa via dei consumi turistici. Nel Mezzogiorno l'aumento dei consumi turistici è stato visto come uno dei fattori di rottura per accelerare lo sviluppo. Meno esplicita è stata la strategia perseguita, la cui razionalità deve essere ricostruita tramite una lettura trasversale dei programmi regionali che hanno operato sia a favore del settore in senso stretto (imprese e infrastrutture) sia per qualificare le risorse territoriali che costituiscono il fondamento dell'attrattività turistica (patrimonio culturale, rete ecologica, paesaggio).

Alla politica per i sistemi turistici si applicano, in primo luogo, le stesse lezioni generale e specifiche, tratte per i sistemi industriali. Le specifiche criticità individuate indicano, poi, le seguenti lezioni:

- 1) È indispensabile promuovere un livello di qualità¹⁰¹, competitivo sui mercati internazionali, che valorizzi i vantaggi comparati dei territori e sia appropriato alle specifiche motivazioni che, in ognuno dei diversi mercati turistici indirizzano un turista a pernottare in una data località. Ciò implica puntare sui servizi per migliorare non l'immagine, ma la reputazione indotta dall'esperienza, sia diretta che percepita.

¹⁰⁰ In linea di massima, l'approccio del Centro-Nord sembra caratterizzato da contenuti progettuali più definiti al momento dell'approvazione; ruolo predominante delle Province, che sono spesso i soggetti attuatori della Progettazione Integrata; doppio livello di integrazione, soprattutto per quanto riguarda il turismo. Ad esempio, nel caso dell'Emilia Romagna, i Piani di Sviluppo Locale (PSL), a titolarità Provinciale, possono contenere Progetti Turistici a carattere integrato.

¹⁰¹ Qualità dei servizi di accoglienza sul territorio (segnaletica nei punti di accesso alle aree urbane e ai centri storici, servizi pubblici, informazioni, ecc.); di ospitalità, dove emerge una forte esigenza di omogeneità di criteri e di credibilità e riconoscibilità degli standard adottati; servizi complementari culturali, sportivi e ricreativi.

- 2) Rafforzare e innovare i meccanismi di intermediazione e commercializzazione dei prodotti turistici, che superi la tendenza dell'offerta a vendere i posti letto senza puntare sull'organizzazione orizzontale e sul *marketing*.
- 3) Forte esigenza di un luogo nazionale di competenza che, privo di poteri di coordinamento, supporti l'offerta locale nel conoscere e adeguarsi agli standard e nel portarla sul mercato internazionale.

b, c Risultati e criticità della politica regionale comunitaria e nazionale

Gli obiettivi di sviluppo turistico sono stati perseguiti in maniera diffusa e con un consistente impegno finanziario. È stato calcolato che complessivamente in Italia sono stati programmati interventi aggiuntivi con impatto sull'attrazione turistica per un importo di circa 14 miliardi di euro¹⁰². L'impegno del Mezzogiorno è stato considerevole, con circa 7 miliardi di euro programmati su risorse comunitarie (il 25 per cento circa del totale delle risorse programmate nel QCS obiettivo 1), prevalentemente tramite progetti integrati, e oltre 3 miliardi di euro programmati su risorse aggiuntive nazionali (circa il 12 per cento del totale della dotazione finanziaria degli strumenti attivati a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate).

Al di là dei tempi pur necessari al completamento degli interventi e al dispiegarsi degli effetti, questo impegno avrebbe dovuto produrre una discontinuità nell'andamento tendenziale delle presenze turistiche. Negli scenari del modello di valutazione del QCS obiettivo 1, così come rivisti nell'ambito della valutazione intermedia, si è stimato come risultato delle politiche un valore compreso tra 3,56 e 3,63 giornate di presenza (italiane e straniere) per abitante: il valore effettivamente raggiunto nel 2004 è stato di 3,43, e dunque inferiore alle attese.

Il turismo sta attraversando una fase di difficoltà di natura non congiunturale, che si riflette prevalentemente nelle dinamiche delle presenze (nel 2005, terzo anno consecutivo di diminuzione delle presenze turistiche nazionali, la flessione è arrivata al 4 per cento circa). La perdita di competitività del turismo italiano si manifesta in particolare nei comparti maturi (quali il turismo balneare), dove la concorrenza internazionale è più intensa sia dal punto di vista dei prezzi sia dal punto di vista della qualità dei servizi offerti (in sintesi il rapporto qualità prezzo).

A fronte della crisi di competitività, l'efficacia delle politiche in atto, è stata ridotta da alcuni fattori:

- le strategie di sviluppo turistico in attuazione attraverso i Progetti Integrati Territoriali hanno interessato territori troppo ampi (circa il 44 per cento dei Comuni ricadenti in PIT dichiarano una "vocazione turistica") e non sono state fondate su una adeguata valutazione *ex ante* sia delle potenzialità delle risorse sia delle effettive prospettive di crescita della domanda¹⁰³;
- si è prestata ancora troppa poca attenzione alla quantità e alla qualità dei servizi per il turismo, alle motivazioni e alle scelte di consumo della domanda turistica e al ruolo strategico della commercializzazione e promozione dei prodotti turistici; si è prodotta molta offerta, ma senza una adeguata comprensione di tutti i requisiti della domanda;
- in un contesto di competenze prevalentemente regionali, ma in cui operano anche istituzioni centrali, è mancato un disegno strategico unitario e una capacità di coordinamento tra i vari livelli di governo (centrale, regionale e locale) e tra questi e il mercato;
- è mancata, nella programmazione 2000-2006, un'azione forte di coordinamento tra le diverse iniziative centrali, tra queste e le Regioni e tra le Regioni fra loro. La legge 135/2001 è stata

¹⁰² Di cui circa 10 miliardi a valere sui fondi comunitari e 4 miliardi di euro a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate.

¹⁰³ Come ha dimostrato l'approfondimento condotto sull'attrattività turistica del Mezzogiorno attraverso l'analisi dei Progetti Integrati Territoriali. L'indagine è stata realizzata nell'ambito del QCS Regioni Obiettivo 1 2000-2006 - Programma Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS).

attuata solo parzialmente, in particolare con riferimento alla Conferenza nazionale del turismo e ai Sistemi Turistici Locali (STL), anche in conseguenza a valutazioni controverse;

- permangono fattori di debolezza dell'offerta che vede una forte frammentazione dei servizi ricettivi e complementari, un sistema imprenditoriale debole e un sistema occupazionale precario.

Discendono da queste criticità le lezioni prima richiamate.

8.3 Sistemi agro-alimentari

a Lezioni

Sono carenti le evidenze che permettano di capire se gli interventi previsti dal pilastro I della Politica Agricola Comunitaria (mercati) e quelli di sviluppo rurale più specificamente indirizzati alla competitività del comparto abbiano concorso e come al raggiungimento dell'obiettivo comune di ammodernamento e di maggior dinamismo del settore. Per quanto riguarda l'integrazione con la politica di coesione, mancano valutazioni della rispondenza delle politiche di rete (in particolare la politica del trasporto e della logistica) attuate nel periodo 2000-2006 con le esigenze della filiera agro-alimentare, con particolare attenzione allo spostamento locale, interregionale e internazionale delle merci.

In generale, in aggiunta ad alcune considerazioni trattate con riguardo agli altri sistemi produttivi, si rileva una scarsa integrazione tra gli interventi dei diversi Fondi, sia per le regioni del Centro-Nord che, in parte, per le regioni del Mezzogiorno. Alcune delle motivazioni hanno riguardato le sfasature temporali della programmazione¹⁰⁴; problemi di *governance* e di comunicazione tra diversi responsabili istituzionali; scarso impegno nel disegno di strategie comuni; impostazione della valutazione per fondo¹⁰⁵ e poca attenzione all'integrazione tra programmi. Sono i profili di cui dovrà tenere conto il tentativo di integrazione fra politica regionale e politica di sviluppo rurale che si intende realizzare nel 2007-2013.

b, c, d Risultati e criticità della politica regionale, nazionale e comunitaria, e politica nazionale

La competitività delle filiere agro-alimentari è stata oggetto delle politiche regionali del periodo 2000-2006. Il perseguimento di tale obiettivo è avvenuto con interventi a favore della competitività delle filiere agro-alimentari previsti all'interno dei POR e dei Piani di Sviluppo Rurale (inclusi gli interventi irrigui)¹⁰⁶, finanziati dai Fondi Strutturali, e con strumenti quali i contratti di filiera (vedi Par. 8.1) e gli APQ finanziati dal FAS¹⁰⁷.

In Italia le scelte strategiche delle regioni in questo campo si sono spesso concentrate sui profili settoriali della politica di sviluppo rurale, con l'obiettivo di migliorare la capacità competitiva del

¹⁰⁴ Per le Regioni del Centro-Nord che avevano due programmi distinti, i PAS e i DOCUP.

¹⁰⁵ Scarse sono state le analisi di tipo georeferenziato, che permettessero di ricostruire l'insieme degli interventi ricaduti su un territorio, senza distinzione di Fondi.

¹⁰⁶ L'organizzazione della programmazione dello sviluppo rurale nel nostro Paese, per il periodo 2000-2006 è avvenuta in maniera differente tra Centro-Nord e Mezzogiorno (Regioni obiettivo 1). *Nelle regioni obiettivo 1*, gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono finanziati con a) i Piani di Sviluppo Rurale, al cui interno con il FEOGA Garanzia sono finanziate le ex misure di accompagnamento (Agro-ambiente; Impboschimento delle Superfici Agricole e Prepensionamento) e le indennità compensative per le aree svantaggiate; b) i POR, al cui interno sono finanziati interventi più tipicamente strutturali (investimenti alle aziende agricole; infrastrutture rurali; misure per la diversificazione rurale), finanziati dal FEOGA Orientamento. In tutte le regioni non incluse nell'obiettivo 1, gli interventi di sviluppo rurale sono cofinanziati dal FEOGA Garanzia e trovano applicazione nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). Sia al Centro-Nord, che nell'area Obiettivo 1, sono stati attivati i Programmi *Leader*.

¹⁰⁷ Sia gli APQ a carattere irriguo che quelli propriamente agro-alimentari.

settore agro-alimentare. Questo comportamento si ritrova sia all'interno dei POR delle regioni obiettivo 1, sia nei PSR delle regioni del Centro-Nord. L'*obiettivo competitività* è stato perseguito, prevalentemente con interventi settoriali, ovvero finalizzati all'aumento della competitività aziendale, sia delle aziende agricole che delle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

A questo fine, gli interventi per la gestione delle risorse idriche, nell'ambito dei POR (obiettivo 1) hanno mirato a migliorare la gestione della distribuzione e l'utilizzo delle risorse anche per il numero di aziende irrigue servite. Nell'ambito dei PSR (Centro-Nord) gli interventi hanno anche riguardato l'adeguamento delle infrastrutture irrigue. Nonostante i sistemi produttivi agro-industriali, con l'affermarsi di filiere e di veri e propri distretti agro-industriali, rappresentino una realtà molto importante del sistema economico e sociale di alcune regioni del Mezzogiorno, in quest'area persiste una situazione di debolezza strutturale. In particolare, tra gli elementi di debolezza si rileva: la dimensione ancora ridotta delle aziende agricole¹⁰⁸, le carenze "logistiche" relative al comparto agro-alimentare; la diffusione della grande distribuzione e la debolezza del settore agricolo in termini di potere di mercato¹⁰⁹.

Per quanto riguarda il coordinamento tra le politiche idriche regionali e quelle nazionali, va segnalato il Piano idrico nazionale previsto dalla L. finanziaria 2004 che si propone di armonizzare i diversi interventi in atto (Programma Nazionale per l'Approvvigionamento Idrico in agricoltura, Interventi Legge Obiettivo). In tale ambito il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (MIPAF) ha recentemente approntato il Piano Irriguo Nazionale concordato con le Regioni.

9 Sistemi rurali

a Lezioni

Lo sviluppo delle aree rurali dipende in misura significativa, specie nel territorio italiano, densamente antropizzato, dallo sviluppo dei sistemi produttivi, industriali, agro-alimentari e turistici che vi operano. Ma la potenzialità di queste aree è anche legata ad altri fattori, ambientali, paesaggistici, identitari, che spesso le caratterizzano e ne fanno volano di sviluppo: paesaggi e rete parchi come fattore di attrazione turistica; aree non antropizzate come polmoni delle aree urbane; ecc. Il territorio rurale, in quanto portatore di questi servizi, diventa esso stesso "un prodotto" particolarmente apprezzato da consumatori di fasce sociali e gusti anche assai diversi, ma comunque sempre più sensibili a questi valori.

La valorizzazione di questi fattori ha trovato attuazione nelle politiche regionali attraverso l'obiettivo di sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali¹¹⁰. L'esperienza esaminata suggerisce che nella programmazione dello sviluppo rurale, devono trovare maggiore spazio gli interventi più innovativi, in particolare quelli finalizzati alla diversificazione delle fonti di reddito e al miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali. L'esperienza suggerisce che tali interventi hanno funzionato meglio quando applicati attraverso forme integrate di programmazione (Progettazione Integrata o programma Leader).

¹⁰⁸ Specialmente in termini relativi al Centro-Nord.

¹⁰⁹ In relazione alla diffusione della Grande Distribuzione Organizzata (GDO), i vantaggi per l'intero sistema agro-alimentare, e in particolare per gli agricoltori, sono correlati alla loro capacità di rispondere alle richieste sempre più onerose dei distributori, puntando sulla qualità, la sicurezza e la rintracciabilità come elementi fondamentali di competitività. In quest'ottica, l'incapacità delle misure dedicate, all'interno dei POR, al miglioramento della qualità delle produzioni agricole appare ancora più grave.

¹¹⁰ Questo obiettivo intendeva perseguire un miglioramento su tre principali versanti: quello della valorizzazione delle risorse endogene esistenti nelle aree interessate (imprenditoriali, ambientali e paesaggistiche, risorse legate all'identità culturale e sociale delle singole aree), passando anche per la conservazione, tutela e valorizzazione delle risorse ambientali (incluse le foreste); quello del sostegno e la diversificazione del sistema delle imprese locali nei settori collegati con l'agricoltura, anche attraverso l'ampliamento degli sbocchi commerciali per le produzioni agricole di qualità e le *micro-filiere* territoriali; quello del miglioramento dei servizi essenziali e del contesto infrastrutturale nelle aree rurali.

È necessario puntare, nel futuro, su quegli strumenti di programmazione che, più di altri, permettono il coinvolgimento di soggetti non solo agricoli, ma rurali in un'accezione più ampia del termine. Ma la componente agricola resta rilevante e deve rafforzarsi la valutazione congiunta sull'impatto della PAC e delle politiche di sviluppo rurale rispetto alle modifiche dei territori rurali.

Infine, le politiche per le aree rurali devono integrarsi con il resto della politica regionale, sia nel Centro-Nord sia nel Mezzogiorno a partire da una conoscenza dei reali bisogni delle aree rurali in termini di offerta e fruizione di servizi collettivi in favore della popolazione lì residente.

b Risultati e criticità della politica regionale comunitaria

L'obiettivo di sviluppare le aree rurali è stato perseguito prevalentemente con interventi di tipo infrastrutturale¹¹¹, soprattutto ristrutturazioni di strade rurali. Interventi più innovativi, in favore della diversificazione delle attività nelle aree rurali, dove sono inseriti i contributi per la trasformazione di prodotti tipici e la costruzione o potenziamento di agriturismi e di aree turistiche, sono presenti ma hanno trovato poco spazio nella programmazione. La diversificazione ha interessato principalmente la realizzazione o il potenziamento degli agriturismi, tralasciando altre potenzialità, quali quelle legate alle attività artigianali e alla trasformazione di prodotti di qualità. Particolarmente critica la situazione degli interventi in favore della "qualità", nonostante le potenzialità di queste produzioni in un'ottica di sviluppo locale integrato¹¹². Scarsamente presente anche il perseguimento dell'obiettivo del miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali¹¹³. Sono le considerazioni che conducono alle lezioni prima schematizzate.

¹¹¹ Progetti specifici per l'irrigazione interaziendale, l'elettrificazione di zone rurali e soprattutto la costruzione o ristrutturazione di strade rurali.

¹¹² Queste misure potrebbero giocare un ruolo più rilevante anche nel miglioramento del rapporto di filiera tra produttore primario e GDO (vedi tema 8.1).

¹¹³ I servizi di assistenza sanitaria, creazione di asili nido, miglioramento o potenziamento dei servizi di trasporto, ed infine diffusione della cultura del riciclaggio dei rifiuti, hanno ricevuto l'1 per cento del contributo pubblico totale in favore dell'agricoltura e lo sviluppo rurale nei POR.

IV OBIETTIVI DI COESIONE E COMPETITIVITÀ PER IL 2013 E PRIORITÀ DI INTERVENTO

IV.1 La strategia 2007-2013: ipotesi generali

La diagnosi dello stato dell'economia e gli scenari presentati nel Capitolo I, da una parte, le valutazioni, finanziaria e "reale" della politica regionale 2000-2006 esposte nei capitoli II e III, dall'altra, convergono nel fornire indirizzi preliminari per la strategia regionale nel periodo 2007-2013.

La diagnosi dello stato dell'economia ha individuato le principali cause della prolungata stagnazione sociale e di produttività in quattro fattori: una scarsa innovazione imprenditoriale; un mercato dei capitali inefficiente; la permanente difficoltà dello Stato nell'offrire e promuovere servizi collettivi; un livello inadeguato di competenze. Si tratta di fattori comuni a tutto il paese, ma che assumono particolare gravità nel Mezzogiorno, dove le difficoltà dello Stato si manifestano in un difficile rapporto con i cittadini e in una difficoltà a contenere l'azione della criminalità organizzata.

Da questi fattori discende una forte sottoutilizzazione, specie nel Mezzogiorno, delle potenzialità di lavoro, produzione e benessere del paese. È proprio a questi fattori che può rivolgersi con utilità la politica regionale.

Lo spazio della politica regionale e i suoi indirizzi sono ulteriormente segnati da uno scenario a medio-lungo termine dove il cambiamento degli equilibri economici mondiali e la rapida evoluzione delle preferenze dei consumatori rendono, a un tempo, necessario e possibile un maggiore utilizzo del potenziale, mentre l'evoluzione demografica richiede di dare adeguato impiego alla popolazione inattiva e alle nuove leve della popolazione immigrata.

A partire da queste basi, la valutazione della politica regionale condotta nei capitoli II e III, oltre a mostrare che esiste un potenziale importante di "lavori in corso" i cui effetti, se bene sfruttati, potranno positivamente manifestarsi nei prossimi anni, fornisce indirizzi su cosa preservare e su cosa cambiare nell'impostare una nuova stagione di politica regionale.

A tali indirizzi, che costituiranno uno dei riferimenti per il confronto che condurrà alla stesura del Quadro strategico nazionale, è dedicato questo capitolo. Essi vengono riassunti in questa premessa, distinguendoli in *continuità*, *discontinuità*, *priorità*.

Continuità

Tre appaiono gli elementi di continuità suggeriti dall'analisi svolta:

- 1) la politica regionale, comunitaria e nazionale, per il 2007-2013 va mirata nell'intero paese a obiettivi di produttività, competitività e innovazione, accompagnati da una forte attenzione all'inclusione sociale (che, oltre che fattore di riduzione delle tensioni sociali, è fonte decisiva di rinnovamento e innovazione e, quindi, di utilizzo del potenziale del paese) e alla qualità della vita e dell'ambiente (che sono componenti essenziali del potenziale di sviluppo del paese);
- 2) il modo più efficace per perseguire tali obiettivi è quello di produrre e promuovere servizi collettivi di qualità che, innalzando la qualità della vita, del lavoro, del fare-impresa, determinano attrattività per le persone e i capitali, avvalendosi in modo complementare di forme mirate di incentivazione;
- 3) il Mezzogiorno presenta un tale potenziale di sviluppo inutilizzato e tali criticità comuni (nel ruolo e nella capacità dello Stato e nel suo rapporto con il settore privato), da rendere

opportuna non solo una quota dell'intervento generale simile a quella del precedente ciclo di programmazione, ma anche una forma appropriata di unitarietà strategica, quale le "Linee guida" approvate dalla Conferenza unificata hanno codificato nella previsione di un "Documento strategico per il Mezzogiorno".

Discontinuità

Al tempo stesso, proprio l'esperienza 2000-2006 indica la necessità che vengano introdotte nell'azione di politica regionale alcune significative discontinuità nel metodo, al fine di rimuovere gli ostacoli sinora incontrati. Le più rilevanti e generali possono essere così riassunte:

- 1) le *priorità* dovranno essere identificate con più coraggio del passato nei Programmi delle Amministrazioni attuatrici, lungo le linee che il Quadro Strategico Nazionale avrà indicato; in particolare, come emerge dalle indicazioni contenute in questo stesso capitolo potranno assumere rilievo, specie nel Mezzogiorno, progetti articolati multi-regionali di forte rilievo; ma la selezione delle priorità sarà possibile e, soprattutto, potrà essere salvaguardata nel processo attuativo, soltanto se essa sarà sostenuta, sia da una più coraggiosa diffusione nel processo decisionale di una *cultura della valutazione*, sia da una forte attivazione del *partenariato economico e sociale* e con le rappresentanze degli altri interessi diffusi;
- 2) la *centralità della qualità dei servizi* come fine della politica regionale dovrà essere indicata e salvaguardata, almeno per il Mezzogiorno, dalla identificazione nel Quadro strategico nazionale di un gruppo assai limitato di servizi essenziali per i quali fissare *obiettivi di servizio*, presidiati da meccanismi di incentivazione, che le Amministrazioni attuatrici si impegnano a raggiungere; questo e altri simili interventi sono necessari per favorire, con consenso e senza strappi, quel riequilibrio della politica regionale da incentivi a investimenti pubblici che si è avviata, ma con ritmi troppo lenti, in questi anni;
- 3) il *sistema bancario*, che resta, in Italia, il perno del mercato dei capitali, deve essere coinvolto strategicamente e operativamente nella politica, anche oltre il nuovo ruolo che esso è chiamato a svolgere con la riforma degli incentivi;
- 4) *l'unificazione delle due componenti, comunitaria e nazionale* (Fondo per le Aree Sottoutilizzate) della politica regionale, già decisa nelle "Linee guida", deve trovare piena attuazione, sia nella programmazione generale (cioè nel Quadro strategico nazionale), sia negli atti centrali e regionali di programmazione operativa, sia nell'unitarietà delle responsabilità di attuazione e per ogni livello di governo;
- 5) *l'integrazione* da parte di Amministrazioni centrali e Regioni *della politica regionale nella politica ordinaria*, deve essere perseguita a garanzia dell'*addizionalità* finanziaria della prima, ma anche della sua *efficacia*; è questa anche la condizione affinché, nel dibattito "alto" di politica economica, la politica regionale cessi di essere percepita come un sistema sussidiario di "agevolazione" delle aree in difficoltà e ne venga invece colto il forte potenziale di rinnovamento (per la natura territoriale, per la chiarezza degli obiettivi, per il rigore del metodo, per la natura partecipata del disegno e dell'attuazione) di politiche settoriali spesso antiquate e inefficaci;
- 6) in uno scenario normativo nazionale che per molti settori resta e, presumibilmente, resterà non chiarito, le *Intese istituzionali e gli Accordi di Programma Quadro* fra Stato Centrale e Regioni e fra queste e i livelli locali di governo dovranno essere a un tempo *semplificati* e, anche attraverso un modulo a "geometria variabile", diventare il luogo efficace di reciproci e *cogenti impegni*, soprattutto in merito agli interventi "cardine" dei Programmi dove è indispensabile il convergere di più volontà;

- 7) *la programmazione finanziaria dovrà essere rafforzata* soprattutto a presidio della effettiva *addizionalità* della spesa regionale prevista dal dettato costituzionale: a tale scopo, oltre che completare i miglioramenti del quadro informativo realizzati nel 2000-2006, sarà fra l'altro necessario – come risulta dall'analisi del Capitolo II – prevedere una maggiore coerenza del vincolo di destinazione territoriale della spesa in conto capitale ordinaria (30 per cento al Mezzogiorno), dare certezza settennale anche alle risorse della politica regionale nazionale, migliorare le capacità di previsione della spesa da parte delle Amministrazioni attuatrici e, in connessione a ciò, isolare la politica regionale dagli effetti degli interventi emergenziali sulle pubbliche finanze. In queste condizioni si potrà mirare a chiudere la sfasatura che resta aperta tra ciclo del progetto e ciclo dei finanziamenti.

Queste discontinuità riguardano l'intera politica regionale. Nel Mezzogiorno esse diventano un fattore decisivo per superare i limiti che la nuova politica ha sinora avuto.

Nel testo che segue le discontinuità vengono toccate per ognuna delle nove aree tematiche o dimensioni territoriali del documento. La discontinuità 1 trova fondamento nelle considerazioni che seguono sulle priorità. Alla discontinuità 2 è dedicato il Paragrafo IV.2, mentre quella 3 è approfondita nel Paragrafo IV.3, nell'ambito del tema 1. Le discontinuità 4, 5 e 6 vengono anche approfondite nel Capitolo V. La discontinuità 7 è stata analizzata nel Capitolo II.

Priorità

I vantaggi comparati e le priorità degli interventi di sviluppo già in corso e da completare sono talmente diversificati fra regioni, anche all'interno del Mezzogiorno, da sconsigliare, in un documento preliminare di indirizzo nazionale predisposto dal Centro, di indicare priorità esaustive delle cose da fare. Esse potranno emergere solo dal confronto con i Documenti strategici regionali e con il Documento strategico per il Mezzogiorno, nonché dalle valutazioni quantitative di scenario che si intende sviluppare nei prossimi mesi. Non è questo dunque l'intento di questo capitolo.

Il suo fine è piuttosto quello di indicare, per le possibili linee di azione, alcuni principi e indirizzi che l'esperienza 2000-2006 (nel Capitolo III), le tendenze individuate (nel Capitolo I) e le riflessioni di questi mesi suggeriscono.

Con queste cautele, è comunque utile riassumere qui di seguito i principali indirizzi che emergono dal lavoro svolto. Si configurano tre distinti assi generali di intervento: quattro priorità relative all'intero paese; due priorità centrali per il Mezzogiorno, di complemento a un rilancio della politica nazionale; tre priorità territoriali fra loro interrelate e indispensabili al successo dell'intero programma:

- I) Un primo asse di intervento riguarda quattro priorità determinanti per tutte le aree del paese, identificate nel Piano nazionale di Lisbona, e a cui la politica regionale può dare un contributo determinante: ricerca e innovazione, capitale umano, ambiente e modernizzazione dei mercati e delle istituzioni pubbliche. Più in dettaglio:

- La promozione della *ricerca* e dell'*innovazione* è prioritaria perché qui sta il divario più eclatante del paese, perché qui è più alta la redditività degli interventi (in considerazione del potenziale esistente, anche in molti punti del Mezzogiorno), perché elevati sono i cambiamenti in atto che possiamo cogliere (vantaggi comparati recuperabili), perché molti sono i punti di eccellenza, perché cospicuo è l'investimento già compiuto da mettere a uso. Meritocrazia, selettività/valutazione, forte legame fra ricerca/innovazione e istruzione/formazione sono le parole chiave di questa linea di intervento esposte nel testo che segue. In particolare, per quanto riguarda le imprese, sarà necessario distinguere fra tre tipologie di intervento: la formazione di lavoratori/imprenditori, per metterli in condizione di innovare; il supporto mirato al rinnovamento organizzativo attraverso il ricorso pieno alla

società dell'informazione; la mediazione fra ricerca e imprese, attraverso l'azione continuativa di figure dedicate, pubbliche e/o private.

- Inefficace sarebbe questa azione se non fosse accompagnata da un forte intervento sul *capitale umano* che ricostituisca rapidamente una qualità diffusa di competenze in grado di assicurare fra imprenditori, burocrati, operai, tecnici, artigiani, agricoltori, consumatori, un linguaggio avanzato comune che è condizione di crescita in una società post-fordista (dove, cioè, nei processi produttivi, esiste forte specificità reciproca fra fasi e funzioni): per rendere mature e comunicabili le preferenze, per consentire in fabbrica, o sul lavoro in genere, il *feed-back* fra livelli professionali, per trasmettere le commesse lungo la catena distributiva. Si tratta di accrescere ancora il grado di scolarità secondaria (in tutte le tipologie di scuola) e universitaria e di aggredire l'“incompetenza” dei quindicenni, così grave, dalla matematica alla lettura, specie nel Sud del paese. Ma si tratta anche di rilanciare un forte processo formativo degli adulti e degli immigrati che riduca l'esclusione sociale e consenta loro di sostenere la crescita del PIL nazionale. Inoltre, gli interventi sul capitale umano rappresentano uno degli ambiti elettivi di azione per sostenere di processi di regolarizzazione e emersione dal sommerso che peraltro, necessitano di azioni trasversali che coinvolgano un ampio spettro di ambiti di intervento.
- L'intervento sull'*ambiente* è molto più di un requisito, peraltro doveroso, che gli obblighi europei e internazionale prevedono per la politica regionale e deve essere prioritario assieme alla *cultura*. Per la configurazione geografica del paese e il combinato disposto del “buon” stato di preservazione del patrimonio naturale culturale e degli altissimi rischi che esso corre; per il rilievo che la qualità della vita (del paesaggio, dell'aria, del mare, del cibo, della tradizione) ha nelle preferenze di noi italiani e per l'attrazione che queste identità territoriali esercitano sul resto del mondo; per la permanente forza e la capacità di reazione di molte aree del settore agricolo; per i benefici economici che ne possono derivare attraverso il turismo e la filiera agro-alimentare; per il grado di concentrazione di questo patrimonio nel Mezzogiorno; per le notevoli prospettive di ricerca e di innovazione che questi comparti presentano e le filiere produttive che essi possono attivare (nel riciclaggio dei rifiuti, come nella fruizione dei siti archeologici; nelle energie rinnovabili e nella riduzione del consumo energetico come nel design); per i risultati parziali (spesso non visibili ma “di base”) conseguiti nella programmazione in atto; per tutte queste ragioni, investire nel patrimonio naturale e culturale può dare fortissimi risultati e costituisce priorità centrale della nuova programmazione; dovranno essere, opportunamente identificati e quantificati gli obiettivi dell'azione e gli strumenti cogenti dell'attuazione.
- Nulla di tutto ciò sin qui prefigurato e di quanto segue potrà essere realizzato se non verrà dato adeguato impulso a completare il processo incompiuto – non nelle norme, ma nella loro attuazione – di *modernizzazione dei mercati e della Pubblica Amministrazione*. Da un lato, sta alle amministrazioni che presidiano i grandi servizi di pubblica utilità e i servizi pubblici locali – decisivi per l'efficacia della politica regionale – la necessità di dare certezza, continuità ed efficacia alla regolazione, a garanzia di una genuina concorrenza, e alla Pubblica Amministrazione in genere, l'esigenza di completare il processo di rafforzamento istituzionale, specie attraverso l'acquisizione di elevate competenze. Dall'altro, vi è l'opportunità e la necessità di configurare una strategia della *politica della promozione diretta e dell'incentivazione* che, a complemento della politica di offerta di servizi, e in coerenza con una visione dei vantaggi comparati del nostro sistema negli scenari delineati, privilegi gli obiettivi “orizzontali” dell'innovazione, della ricerca, dell'ambiente, dell'inclusione sociale, con un approccio mirato anche ai sistemi d'impresa, e, al tempo stesso, favorisca un impegno più forte del sistema bancario a sostegno della crescita, rafforzi la nuova strategia di attuazione degli investimenti esteri, accompagni la progettazione integrata territoriale e i processi di apertura internazionale dei territori.

II) Un secondo asse di intervento riguarda due priorità indispensabili per il Mezzogiorno, perché necessarie a un balzo del suo sviluppo, ma la cui attuazione deve essere primariamente affidata alla politica nazionale, ordinaria, potendo la politica regionale aggiuntiva, integrarne e rafforzarne l'impatto, non certamente sostituirla: la sicurezza e l'inclusione sociale; le reti infrastrutturali e logistiche. Più in dettaglio:

- *L'inclusione sociale* è priorità della politica nazionale specie nel Mezzogiorno, dove essa presenta ancora così elevate criticità (anche quando, anziché con la “povertà monetaria”, la si misuri con l'accesso ai servizi essenziali) e dove così alta è l'occupazione sommersa: alla riduzione dell'emarginazione e dell'esclusione sociale possono concorrere in modo determinante le quattro priorità indicate in precedenza, se esse sono realizzate avendo ben presente l'obiettivo dell'inclusione, ma è indispensabile un'azione nazionale di raccordo a cui la politica regionale deve potersi poggiare. Ciò è ancora più evidente nel caso della *sicurezza*. Nelle quattro regioni del Mezzogiorno dove la criminalità organizzata ha un ruolo diffuso e profondo e inquina, anche quando non attivamente presente, parte rilevante dell'azione pubblica, una più forte azione di politica nazionale per la sicurezza è condizione di buon governo. Di nuovo: la politica regionale non può sostituire questa azione; può solo affiancarla, accompagnandone l'azione con la diffusione capillare della cultura della legalità in tutti i settori dell'intervento e prevedendo operazioni mirate, aggiuntive, con esplicita finalizzazione territoriale.
- Anche il *completamento delle reti e dei nodi logistici*, in coerenza con la vocazione ambientale e turistica del Mezzogiorno (più ferrovie, più mare, più trasporto aereo) e con l'opportunità di un suo collegamento con alcune grandi direttrici Mediterranee e Balcaniche, è condizione necessaria del balzo dell'area. Si tratta di una condizione che può essere soddisfatta solo se si affermerà una pianificazione nazionale, concertata fra Centro e Regioni, che stabilisca priorità, tempi credibili, sistemi di monitoraggio, esplicitazione delle connettività territoriali degli interventi. Se queste condizioni saranno soddisfatte, la politica regionale potrà opportunamente aggiungere i propri finanziamenti alle azioni della politica nazionale.

III) Ma l'impianto sin qui richiamato non è ancora completo. È necessario ampliarlo e integrarlo in tutte le aree del paese con il terzo asse d'intervento che riguarda le tre dimensioni territoriali dell'azione pubblica: città, sistemi produttivi, aree rurali.

L'insieme degli interventi che la politica regionale può realizzare lungo le quattro priorità del primo asse di intervento e, specie nel Mezzogiorno, a sostegno delle politiche ordinarie del secondo asse di intervento, debbono trovare attivazione e integrazione attraverso una *forte programmazione e progettazione territoriale*: città, sistemi produttivi, aree rurali sono i punti focali, in parte sovrapposti, ma dotati di una propria identità, talora forte, talora assai più debole, dove tale azione territoriale ha luogo: il documento individua per ognuno di essi gli elementi di continuità e discontinuità su cui lavorare.

In generale, la vocazione e l'attuazione territoriale della politica regionale, comunitaria e nazionale, devono essere rilanciate:

- assicurando una forte integrazione fra scale diverse di programmazione, locale, di area vasta, nazionale e internazionale;
- aprendo il livello locale all'apporto di competenze esterne forti: università, banche, gestori di *multi-utilities*, mediatori di flussi internazionali di turismo;
- assicurando una maggiore e più efficace mobilitazione del partenariato e delle avanguardie locali attorno a obiettivi monitorabili.

Specie nel Mezzogiorno, le città assumono, in modo diverso rispetto alla loro dimensione, un ruolo centrale nell'attuazione di questi indirizzi.

La Cooperazione territoriale prevista dalla politica regionale comunitaria deve diventare un fattore di propulsione della progettazione territoriale locale, una palestra per la sfida della globalizzazione e della competitività, legando le scelte di questo livello a strategie di apertura dell'Italia e del Mezzogiorno, soprattutto nel Mediterraneo e nei Balcani. In tal senso, la dimensione e la qualità dei partenariati internazionali rappresenta un elemento cruciale per affrontare tali sfide, sia rispetto alle aree di vicinato e pre-adesione, ma anche rispetto i grandi mercati emergenti (in particolare Cina e India).

I “come” e i “se” di questi tre assi strategici sono approfonditi e documentati nelle pagine che seguono, tema per tema.

IV.2 Fissare obiettivi vincolanti di servizio per alcuni servizi essenziali

La ricognizione dell'esperienza 2000-2006 effettuata nel Capitolo III mostra che la strategia rivolta nel Mezzogiorno al miglioramento dei servizi ha dato risultati non ancora soddisfacenti.

La carenza di alcune condizioni minime di servizio (disponibilità e accessibilità di servizi alla persona, fornitura e qualità dell'acqua, istruzione e formazione, ecc.) in porzioni ancora molto vaste del territorio del Mezzogiorno, determina una situazione di disagio sociale e di non competitività e alimenta la rappresentazione del Mezzogiorno come area arretrata. Poiché si ritiene che per il 2007-2013 la strategia di sviluppo debba continuare ad attribuire un ruolo centrale alla produzione e promozione di servizi collettivi è indispensabile affrontare e rimuovere questo limite emerso nella programmazione in corso. Le analisi effettuate suggeriscono che al mancato raggiungimento di obiettivi minimi di servizio concorrono la lentezza dei percorsi di miglioramento, pure intrapresi, e 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.

Nasce qui l'ipotesi di fissare, nel 2007-2013, *target* vincolanti di servizio per un numero assai limitato di servizi. L'esperienza di *targeting* vincolante effettuata (con sanzione e premi finanziari) per gli obiettivi intermedi, sempre nel 2000-2006, mostra che il sistema istituzionale e politico italiano e, segnatamente, del Mezzogiorno è estremamente reattivo a tale metodo. La fissazione di obiettivi e di tempi per il loro raggiungimento potrebbe riportare l'attenzione e la mobilitazione non più solo sui risultati finanziari e sui processi, ma sulla finalità ultima delle politiche. Il ricorso a meccanismi di incentivazione finanziaria con metodi simili a quelli già sperimentati nel ciclo 2000-2006 (premi e sanzioni, criteri per l'eleggibilità della spesa) o altri simili potrà garantire che essi acquistino priorità per le Autorità attuatrici.

L'ipotesi qui prospettata per la discussione è motivata dal fatto che la produzione di molti servizi prioritari per lo sviluppo del Mezzogiorno dipende, oltre che da capacità finanziarie e amministrative di gestione di questi stessi servizi, dalla carenza delle condizioni “infrastrutturali” per produrli (scarsità di depuratori o inefficienza della rete idrica; qualificazione degli insegnanti o dei formatori; ecc.). È alla creazione di tali condizioni che si rivolge la politica regionale di coesione nel ridurre strutturalmente, ossia una volta per tutte, gli squilibri economico-sociali (cfr. Costituzione, art. 119.5). La fissazione di obiettivi di servizio per alcuni, pochi, servizi identificati come prioritari nella strategia, può, dunque, essere uno strumento per accelerare il riequilibrio; l'impegno a erogare servizi finali potrà, infatti, spingere le autorità non solo a realizzare le condizioni, ma anche a dare loro seguito. La “mobilitazione” intorno all'obiettivo diventerebbe un fattore di spinta e di ritorno politico e culturale in caso di successo. Questo impegno, può trovare un

utile complemento nell'azione di sostegno alle competenze della Pubblica Amministrazione (cfr tema 1).

Quali servizi

La scelta dei servizi, pochi, per cui prevedere il metodo qui prospettato, dovrebbe essere guidata non da considerazioni generali di perequazione – fondamentali, ma da affidare all'azione ordinaria – quanto piuttosto da considerazioni attinenti la strategia di sviluppo che sarà stata scelta nel Quadro Strategico Nazionale. È ai servizi essenziali, prioritari in quella strategia, che si dovrà restringere la scelta. In tale ambito la ulteriore selezione dovrebbe poi essere fatta in base a due criteri:

- *responsabilità*: il livello di servizio deve dipendere in modo significativo dall'intervento di politica regionale da parte dell'Autorità a cui viene assegnato l'obiettivo cogente;
- *misurabilità*: devono essere disponibili o costruibili (con misurazioni *ad hoc*) indicatori che approssimino in modo condiviso, anche dalle parti economiche e sociali portatrici di competenze e di *voce* (ossia responsabili, in parte, della successiva "mobilitazione"), i livelli di servizio e che siano adeguatamente e tempestivamente misurabili.

Allo stato delle conoscenze attuali e a titolo ancora esemplificativo (necessario ad avviare un dibattito), potrebbero essere oggetto di approfondimento ai fini della rispondenza ai suddetti criteri: servizi di istruzione, servizi alla persona, sociosanitari e di conciliazione, servizi agli utenti dei centri per l'impiego, acqua, rifiuti, servizi on-line, continuità nel servizio energetico per le imprese e i cittadini. Ma l'elenco, a questo stadio preliminare, serve solo a dare il senso di una direzione possibile di lavoro e di confronto fra le parti.

Come rendere vincolanti gli obiettivi?

Una volta individuati i servizi per cui adottare il metodo, si tratterebbe di attribuire le diverse responsabilità (e i costi di attuazione) al livello di governo appropriato secondo i casi specifici e di definire le modalità più adatte per rendere gli obiettivi vincolanti.

Al fine di evitare che il metodo dia luogo a incentivi distorti nei comportamenti o conflitti successivi fra livelli di governo, è necessario che siano chiariti in modo esplicito i ruoli di ciascuno dei soggetti coinvolti. Infatti, per quanto la scelta venga limitata a obiettivi il cui conseguimento dipende "in modo significativo" da una data Autorità, sarà presumibilmente vero che essi dipenderanno anche dal concorso di azione di altre Autorità. Risulteranno, quindi, necessari accordi tra le parti, in raccordo con la normativa europea e nazionale. Nel caso di coinvolgimento di Amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali, le Intese e gli APQ potrebbero essere le sedi istituzionali adatte per definire consensualmente, anche in concertazione con le parti economiche e sociali, gli obiettivi e i *target* e sancire i rispettivi e reciproci impegni, anche relativamente alla sostenibilità economico/finanziaria degli interventi nel tempo. In altri casi, in cui fossero coinvolte solo le Regioni, le Amministrazioni provinciali, i Comuni, le altre autorità locali, potrebbero essere considerati strumenti di accordo, di "patto" a livello regionale.

Solo al termine di un processo in cui, all'interno del QSN, fossero state individuate e attribuite con chiarezza le distinte responsabilità, diverrebbe possibile individuare con chiarezza il percorso attuativo. Esso dovrà includere la previsione dei costi per raggiungere l'obiettivo a carico del programma e i meccanismi di incentivazione finanziaria più adeguati per sostenere il raggiungimento degli obiettivi.

Per quanto riguarda le modalità di fissazione e calcolo dei target, potrebbero essere fissate soglie minime, ovvero si potrebbe tenere conto delle differenze nella situazione di partenza esistenti tra

territori¹, da affrontare o con adeguate azioni di accompagnamento (che potrebbero includere il contributo di esperienza dei soggetti più avanzati, nonché l'accompagnamento alla capacità di lavorare per obiettivi) e/o con soglie differenziate che tengano conto di progressi di ciascuno. La fissazione del target dovrebbe ovviamente essere legata alla valutazione dei costi.

Infine, potrebbero essere valutati ambiti di applicazione relativi anche solo a porzioni di territorio o di popolazione interessati da particolari interventi aggiuntivi.

IV.3 Indirizzi per aree tematiche e dimensioni territoriali

Parte A: Le aree tematiche

1 Mercati e istituzioni pubbliche

1.1 Amministrazioni Pubbliche: capacity building, e-government, valutazione, legalità

a Obiettivi e priorità della politica regionale

Il rafforzamento della capacità amministrativa e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche rimangono obiettivi centrali della politica regionale, comunitaria e nazionale, nel periodo 2007-2013. Ciò è necessario al fine di consolidare, diffondere e rafforzare in chiave sistemica i processi di apprendimento istituzionale già avviati nell'attuale ciclo di programmazione.

La strategia per il *capacity building* per il 2007-2013 è orientata alla diffusione dell'innovazione e agli interventi sul capitale umano con l'intento di rafforzare soprattutto le capacità di attuazione della politica di sviluppo territoriale. Le azioni seguenti dovrebbero in particolare essere orientate a:

- rilanciare la strategia di accompagnamento ai processi di innovazione amministrativa nei seguenti campi: azione amministrativa; governo dei processi decisionali; assetti organizzativi e di gestione condivisa fra più soggetti istituzionali (Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali) di servizi e progetti di sviluppo territoriale; procedure di selezione e valutazione dei progetti; riconoscimento e integrazione della prospettiva delle imprese nei progetti territoriali e coinvolgimento dei privati (cfr. Capitolo III, tema 1.1);
- adeguare i profili professionali e le competenze specialistiche, nella gestione, nella valutazione e nel governo di relazioni negoziali. Si tratta, in particolare, di immaginare nuove forme di contrattualizzazione, ricorrere a forme flessibili di ingresso e di puntare su una rinnovata politica del personale e di qualità della dirigenza, prevedendo anche un processo di internalizzazione delle competenze strategiche. I meccanismi di formazione dovrebbero adottare metodi e modelli basati sulla selezione di mercato dell'offerta formativa, su percorsi di inserimento del personale interno in esperienze di stage e esperienze lavorative in contesti qualificati, di valutazione dei risultati raggiunti;
- investire sulle reti locali, sovra-locali, interregionali, nazionali e internazionali per accelerare la diffusione della conoscenza tra le Amministrazioni; valorizzare le buone pratiche e le esperienze di eccellenza potenziando la creazione di comunità professionali e rafforzare le funzioni di informazione capillare dei cittadini e delle imprese sulle opportunità progettuali e di finanziamento;
- rimettere l'idea progetto al centro della costruzione dei partenariati istituzionali, ricercando le competenze al livello istituzionale o territoriale in cui si trovano e individuando le intersezioni appropriate con le politiche nazionali di settore; la logica progettuale, se reale, è in grado di spiazzare le rendite di posizione derivanti dal possesso e controllo di tecnicismi ridondanti;

¹ Ivi incluse le possibili differenze tra aree urbane ed aree rurali (secondo le diverse tipologie), anche con riferimento alla questione dell'accessibilità.

- rafforzare il partenariato economico sociale a livello territoriale, attraverso modalità più aperte di informazione e dialogo da parte delle amministrazioni (cfr. ipotesi prospettate nel Paragrafo V.3), anche dando spazio ai soggetti innovatori con modalità di audizione diretta delle imprese e degli altri soggetti, basate su principi di trasparenza e su semplici procedure.

Per l'*e-government*, appaiono prioritari:

- una completa attuazione della strategia nazionale, che privilegi, soprattutto per il Mezzogiorno, il raggiungimento rapido di standard di qualità, di completa interattività nell'erogazione di servizi on-line; per il Centro-Nord, la riduzione delle differenze di servizio tra piccole e grandi amministrazioni, anche facendo ricorso per entrambi gli obiettivi a meccanismi premiali;
- procedere oltre l'innovazione (spesso limitata ai supporti tecnologici) dei processi amministrativi per puntare sulla trasformazione dei processi organizzativi della PA e sulla maggiore *accountability* dei processi decisionali, valorizzando l'informazione pubblica per la creazione di nuovi servizi a valore aggiunto² accessibili attraverso ogni canale tecnologico.

In tema di *legalità*, la differenziazione per macroaree geografiche appare oggi determinata dalla capacità pervasiva delle organizzazioni criminali nella società civile e nelle amministrazioni meridionali. Emerge con maggior forza la necessità di una attenzione continua e pressante agli elementi di legalità dei comportamenti delle Pubbliche Amministrazioni e di un rafforzamento delle funzioni di controllo. Ciò implica che le iniziative di legalità debbano avere un prevalente orientamento territoriale, poiché è solo in questa dimensione che possono essere consolidati percorsi virtuosi che richiedono una responsabilità diffusa da parte della PA nel suo complesso. Tali iniziative investono tre particolari ambiti di azione: le procedure di acquisizione di beni, servizi e opere pubbliche, un miglioramento della qualità dell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese e azioni di sensibilizzazione della società civile. Si tratta di azioni che devono essere intraprese dalla politica nazionale e a cui la politica regionale potrà e dovrà dare un contributo se la politica nazionale ne avrà costituito le condizioni. Occorre rafforzare il percorso intrapreso attraverso gli Accordi di Programma Quadro e dare piena attuazione ai progetti avviati con particolare enfasi sull'erogazione di servizi anche in collegamento con le iniziative di innovazione amministrativa e *e-government*.

Con riferimento alla *valutazione* si può affermare che in questo periodo di programmazione sono state poste le basi per una modifica qualitativa nell'uso della valutazione ai fini della decisione pubblica. È cioè venuto il momento, in una fase di maggiore maturità delle istituzioni e di consapevolezza degli strumenti e delle loro finalità, di finalizzare meglio l'uso che, nella pratica amministrativa, può essere fatto della valutazione. Gli indirizzi che si possono delineare per il periodo 2000-2013 riguardano tre profili:

- definire prioritariamente i contenuti specifici e portare a compimento un sistema di valutazione unitario coerente con lo scenario di integrazione della programmazione dei Fondi Strutturali e dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate³ in base all'esperienza acquisita nel corso della programmazione comunitaria in relazione alle metodologie di valutazione dei programmi e dei grandi progetti e ai processi di *capacity building* in tema di valutazione, nonché in base all'esperienza più concreta relativa alla selezione dei progetti per la costruzione degli Accordi di Programma Quadro;
- rafforzare opportunamente e ulteriormente le competenze e le pratiche dei Nuclei di Valutazione delle amministrazioni centrali e regionali favorendo anche il ruolo di sostegno all'amministrazione nei processi di programmazione e di scelta che queste strutture possono svolgere. Tale rafforzamento passa attraverso un'estensione della pratica valutativa lungo il

² Si veda la Direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

³ Sarebbe auspicabile l'estensione di tale sistema unitario anche alla valutazione dei programmi di sviluppo rurale finanziati dal FEASR.

ciclo della valutazione (nei suoi vari momenti – *ex-ante*, *in-itinere*, *ex-post* – nella definizione dei criteri di selezione, nei momenti di analisi e ricerca valutativa su specifici strumenti di *policy*) focalizzando l'attenzione anche sulle valutazioni *ex-post* di programmi o progetti conclusi;

- la valutazione è un momento (accompagnato da metodiche specifiche) del processo di formazione della decisione pubblica che attiene, come funzione, non solo ai “tecnici” ma anche all'amministrazione. È opportuno che nel futuro periodo di programmazione l'amministrazione giochi un ruolo sostanziale nel momento della valutazione, non solo in quanto committente di valutazioni indipendenti fornite dal mercato o da strutture tecniche interne, ma anche come prioritario utilizzatore e iniziatore di momenti valutativi; l'esperienza dell'autovalutazione dei programmi comunitari (cfr. Capitolo III) è stato un primo passo in questo senso.

Per l'*internazionalizzazione*, intesa come apertura internazionale delle istituzioni e dei soggetti privati, occorre ulteriormente accompagnare e sostenere la capacità dei sistemi territoriali (nelle loro declinazioni istituzionali, imprenditoriali, sociali e culturali) di sviluppare partenariati più strutturati e stabili, particolarmente nelle aree riconosciute come prioritarie (Mediterraneo, Balcani e grandi mercati emergenti) attraverso una organica azione di apertura internazionale anche nell'ambito di programmi integrati multiregionali. A tal fine, un potenziamento delle relazioni tra amministrazioni centrali, Regioni e sistemi locali, anche, sarà essenziale per garantire coerenza, sinergia e misurabilità delle strategie di sviluppo regionali, anche di cooperazione, nei confronti delle priorità nazionali e comunitarie (cfr. Parte B).

Infine, per rafforzare la promozione delle *pari opportunità*, il QSN dovrà sviluppare un “approccio duale”, teso sia a innovare maggiormente le “politiche dirette” – incentivando l'effettiva partecipazione delle donne al mercato del lavoro e promuovendo lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile al fine di migliorarne la posizione lavorativa, in particolare nel Mezzogiorno – sia a dar corpo e concretezza all'attuazione del “principio di *mainstreaming*”⁴ in tutti i settori di intervento, anche con azioni di supporto e di *capacity building*, non tralasciando il ruolo che una valutazione inclusiva di aspetti legati alle differenze di genere gioca a tale proposito.

b Scenario della politica nazionale

L'efficacia dell'azione di *capacity building* della politica regionale sconta un rilancio della corrispondente strategia nazionale che possa intervenire prioritariamente su: a) accompagnamento all'attuazione del decentramento amministrativo; b) sostegno alle politiche per l'innovazione amministrativa; c) valorizzazione e riqualificazione del capitale umano della Pubblica Amministrazione; d) diffusione di una cultura della valutazione nell'intero campo della spesa pubblica, non solo nel “recinto” della politica regionale. Nel rafforzamento della strategia di modernizzazione, l'accompagnamento degli Enti locali nel completamento del processo di attuazione del decentramento amministrativo assume ruolo di rilievo per dare concreta applicazione al principio di autonomia secondo criteri di efficienza, economicità, efficacia e tempestività dell'azione pubblica.

Per l'*e-government* saranno determinanti: la piena realizzazione dell'infrastruttura di comunicazione tra tutte le PA; lo sviluppo di interoperabilità e cooperazione applicativa (Sistema

⁴ Ad esempio per il miglioramento delle condizioni di vita delle donne e la conciliazione tra vita familiare e professionale (salute, servizi alla popolazione, servizi per le imprese quali nidi, centri diurni per l'infanzia, orari e modelli organizzativi conciliativi, piani degli orari e dei tempi delle città nei trasporti locali, nuove tecnologie e *digital divide*) o per la partecipazione delle donne alla vita produttiva (politica per le imprese, l'imprenditoria anche sociale ed il turismo; politica per la ricerca, l'innovazione, la società dell'informazione) Nello specifico, operare per il conseguimento delle pari opportunità, per le donne imprenditrici, per le donne che intendono avviare un'impresa e/o inserirsi nel mondo del lavoro autonomo.

Pubblico di Connettività); l'attività di regolazione e verifica di standard operativi individuati dal Codice digitale della Pubblica Amministrazione, nonché la piena attuazione del Codice stesso.

Per la *legalità*, si è detto: la politica regionale porterà il suo contributo solo se la strategia prima richiamata sarà fatta propria dalla politica nazionale.

1.2 Mercato dei servizi: regolazione e concorrenza

b Scenario della politica nazionale

Il recepimento pieno e il rispetto della normativa comunitaria in materia di concorrenza – in particolare nei mercati in passato protetti, l'effettiva apertura alla concorrenza dei cosiddetti servizi a rete e servizi pubblici locali, il ri-orientamento degli aiuti alle imprese finalizzato all'integrazione delle finalità di sviluppo regionale con i profili orizzontali della ricerca, innovazione, ambiente, capitale umano, la semplificazione della regolamentazione anche sulla base di una valutazione del suo impatto normativo, economico e sociale, rappresentano fattori determinanti per la realizzazione di un maggior livello di trasparenza e informazione e per lo sviluppo di un mercato interno più concorrenziale e sono dunque condizione essenziale per il successo della politica regionale.

In relazione agli interventi indirizzati ai servizi in via di liberalizzazione, gli operatori e le imprese hanno segnalato da tempo la necessità di poter operare in un quadro di certezza della regolazione che è auspicabile sia garantito per il futuro periodo di programmazione.

Per i servizi pubblici locali, cui si rivolge con attenzione particolare la politica regionale nazionale e comunitaria, è opportuno individuare modalità di raccordo, a livello nazionale, o di coordinamento, a livello regionale, delle forme di regolazione e vigilanza a tutela del consumatore-utente attraverso le quali sia possibile monitorare il processo di modifica delle condizioni di erogazione dei servizi nel senso auspicato di miglioramento della qualità.

Ai fini di una accresciuta trasparenza nei mercati dei servizi pubblici locali e a rete è auspicabile che siano attuate forme di comparazione delle prestazioni erogate che permettano di confrontare il livello del servizio (in riferimento sia all'efficacia sia all'efficienza della prestazione) fra aree territoriali diverse⁵ e fra operatori diversi. Anche senza arrivare a formule cogenti di concorrenza per comparazione (*yard stick competition*), che non sarebbero agevolmente applicabili nel presente contesto, appare tuttavia opportuno che, a livello regionale e nazionale, si individuino modalità comuni di acquisizione dei dati, di elaborazione delle informazioni e di misurazione dei singoli servizi e delle loro dimensioni qualitative, che permettano confronti indicativi sull'efficienza della gestione e l'efficacia dell'erogazione dei servizi fra operatori.

Impegni e misure di accompagnamento per garantire un miglior funzionamento del confronto concorrenziale potranno essere declinati in modo specifico in relazione ai temi prioritari del QSN e della sua attuazione.

1.3 Mercato dei capitali: banche e aiuti di stato

a, b Obiettivi e priorità della politica regionale, e politica nazionale

Poiché, in base alla diagnosi del Capitolo I, scarsa innovazione e scarsa crescita (fra loro legate) costituiscono due fra i principali fattori delle difficoltà di competitività del paese, assume massimo rilievo la questione del mercato dei capitali, di come favorire con l'azione di politica regionale il

⁵ Sarebbe auspicabile, ad esempio, poter ricostruire il livello dei servizi offerti nelle aree urbane e in quelle rurali.

finanziamento dell'innovazione e della crescita. Oltre che a riprendere, in primo luogo, il sistema delle medie e piccole imprese, questo profilo è rilevante anche per le micro-aziende, dove fortissima è l'inaccessibilità al credito, e le grandi imprese dove pure si osservano fenomeni di nanismo (nel confronto internazionale e di scarsa propensione media alla ricerca).

Le politiche di incentivazione di programmi di investimento privato dovranno, in primo luogo, essere coerenti con gli orientamenti in materia di aiuto di stato stabiliti dalla Commissione dell'UE, attualmente in fase di revisione.

È da condividere l'indirizzo comunitario intrapreso nel 2004 in atto volto a privilegiare, con margini di flessibilità e una maggiore attenzione alla valutazione economica, forme di aiuto rivolte ai profili "orizzontali" dell'innovazione, della ricerca, dell'ambiente, dell'inclusione sociale. La nuova politica regionale per le aree arretrate, fondata su azioni di contesto volte ad accrescere i servizi e la produttività è utilmente completata da queste forme di intervento che affrontano la tendenza delle imprese a sotto-investire in questi ambiti, dove i ritorni sono solo parzialmente internalizzati sotto forma di profitto.

La permanenza di aiuti di stato regionali appare ragionevole solo in aree arretrate dove particolarmente forti, non solo nei confronti delle piccole e medie imprese, sono i "fallimenti" del mercato (*market failures*) dei capitali e del credito, e anche in questo caso essi dovranno essere utilizzati in maniera selettiva. Nonostante ciò, contrariamente a un originario indirizzo, la Commissione ha di recente presentato una bozza di orientamenti per gli aiuti regionali contraddittoria con la nuova e più moderna impostazione che contempla gli aiuti di stato regionali anche al di fuori delle aree arretrate. Ciò ha costretto l'Italia a un forte impegno negoziale, ancora in corso, per assicurare alle aree del Centro-Nord (se non altro per motivi difensivi) le stesse opportunità d'aiuto regionale offerte ad aree avanzate di altre parti d'Europa.

L'orientamento per il 2007-2013 rimane, comunque, quello indicato dalle lezioni del Capitolo III: costruire una strategia unitaria Stato-Regioni che si configuri come una "politica dei vantaggi comparati". Rifuggendo dalla "sindrome dello strumento unico" e al tempo stesso, superando la frammentazione degli interventi, questa strategia dovrà identificare gli strumenti più appropriati a conseguire i quattro grandi obiettivi in cui è utile ripartire l'azione di incentivazione.

Il primo di questi obiettivi assume, come si è detto, rilevanza prioritaria: la *correzione del sottoinvestimento in ricerca, nell'innovazione, nell'ambiente*, attività dove le ricadute sono in larga misura non appropriabili dall'impresa che realizza l'investimento (fallimenti del mercato del prodotto). Lo sviluppo e diffusione dei risultati della ricerca, dell'innovazione e trasferimento tecnologico rappresentano, con i temi della sostenibilità e certificazione ambientale, del risparmio energetico e della mitigazione degli effetti ambientali delle attività produttive, il perno e le priorità al centro della strategia per la competitività, lo sviluppo e la coesione. Per la natura con cui tali esternalità si producono, è opportuno che gli investimenti in tale campo siano agevolati, con misure di incentivazione orizzontale, sia nel settore della ricerca e dell'innovazione che dell'ambiente. Questi profili sono trattati in modo approfondito ai punti 3.1 (ricerca e innovazione) e 5.1 (ambiente). In linea generale, è comunque evidente che il disegno di questi interventi e l'assegnazione di risorse fra di essi devono avere a riferimento una politica per la ricerca, l'innovazione e l'ambiente in tutti i settori produttivi, che costituisce la forma moderna di cosiddetta "politica industriale".

La seconda linea di intervento riguarda la *correzione dei fallimenti del mercato dei capitali e del credito*, rilevante soprattutto nel Mezzogiorno. Lungo le linee anticipate nel Capitolo III, si potrà qui trarre effetti dalla riforma introdotta dai commi 354 e ss. dell'art.1 della legge finanziaria per il 2005, cui ha fatto seguito la revisione della legge 488/92 dettata dall'art. 8 della legge N. 80 del 2005. A questo scopo l'attivazione del nuovo fondo di rotazione a tasso agevolato – al quale possono cumularsi contributi in conto capitale – richiede, a monte, un pari impegno finanziario da parte di una banca. La riforma mira a promuovere dunque una logica di condivisione del rischio

che, chiamando in causa capitali pubblici (alternativi al multiaffidamento condiviso insieme alle banche concorrenti), possa facilitare relazioni migliori tra banche e imprese (*relationship banking*) e, di conseguenza, comportamenti bilaterali virtuosi nelle fasi di valutazione e monitoraggio degli investimenti. Inoltre, sarà opportuno che le istituzioni finanziarie, oltre ai parametri di valutazione attualmente in uso, adottino metodologie e competenze per la definizione del merito del credito, non solo sulla fondamentale base della valutazione del “prenditore”, ma anche sulla base del relativo *rating tecnologico* (cfr. tema 2.1). Il tradizionale incentivo generalista della legge 488 si trasforma, insomma, in incentivo e promozione del credito bancario e come tale potrà essere utilizzato per rafforzare la leva del credito nella crescita delle imprese, specie del Mezzogiorno.

Il rafforzamento del ruolo del sistema bancario e finanziario nelle politiche di sviluppo va oltre questo profilo. Esso richiede, tra l’altro, la definizione di una strategia di adeguamento dei Confidi alla nuova realtà di Basilea 2. Dopo la modifica del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, pochi grandi Confidi del Nord hanno raggiunto dimensioni finanziarie tali da superare il problema e operare pressoché alla stregua di vere e proprie banche. I Confidi del Sud – piccoli, parcellizzati, sia per territorio che per categorie economiche e sigle associative – stentano a compiere un percorso di aggregazione indispensabile per raggiungere la necessaria massa critica (capitalizzazione). Da valutare sono anche forme di sostegno pubblico, in termini di incentivi e di promozione, a consorzi fra imprese per il credito, con la previsione di forme di “disimpegno progressivo” dell’appoggio pubblico. Gli interventi relativi al *venture capital* richiedono, anche, una loro ‘taratura’ alla realtà del mercato, promuovendo, con realismo, la diffusione dello strumento e senza pagare elevati costi in termini di impegno per le Amministrazioni.

La terza tipologia di intervento riguarda le diverse *forme negoziali di incentivazione*. Esse sono utili per accompagnare (in misure limitate e in base a metodi di forte selettività) progetti territoriali di sviluppo. Sembra opportuno, anche in questo caso, privilegiare aiuti di natura orizzontale. Le *forme negoziali di incentivazione* appaiono utili anche come strumento per concorrere, assieme al miglioramento delle condizioni di contesto, all’attrazione di investimenti dall’estero. Il ricorso *ad esse*, tuttavia, non deve più avvenire caso per caso, ma può avere luogo solo all’interno di un Programma di attrazione come quello che Sviluppo Italia ha in corso (cfr. tema 8).

Infine, occorrerà valutare con la massima attenzione se e quale ruolo attribuire alla *compensazione degli svantaggi localizzativi*. Tale forma di incentivazione generalista e automatica andrà valutata sia in considerazione della sua semplicità e tempestività di attuazione, sia della modesta o nulla aggiuntività che essa sembra avere.

A partire da queste valutazioni e da quelle che le Regioni stanno elaborando, sarà poi indispensabile, sulla base dell’esperienza non positiva 2000-2006⁶, che Regioni e Stato sviluppino una strategia unitaria codificata nel QSN che identifichi obiettivi, strumenti, assicuri una meditata concentrazione delle risorse sulle quattro categorie di obiettivi indicate e consenta così quella continuità e coerenza degli interventi che è mancata in questi anni. Questa strategia dovrà prevedere strumenti appropriati di flessibilità da utilizzare in relazione a risultati tempestivi di un migliorato sistema di valutazione e monitoraggio sull’efficacia delle azioni⁷. Nel disegno della strategia, oltre alle medie e piccole imprese, che costituendo l’ossatura produttiva del paese rappresentano il punto di riferimento delle azioni indicate, sarà necessaria un’attenzione particolare da un lato ai profili specifici delle grandi imprese, dall’altro del sistema delle micro-imprese o dei lavoratori/imprenditori (cfr. temi 3 e 4).

Anche in questo caso, la politica regionale dovrà tener conto di quanto previsto per l’attuazione della Legge 80/2005 sopra richiamata (prevalentemente indirizzata a promuovere la competitività

⁶ Ci si riferisce ad esempio alle lezioni desumibili dalle Valutazioni Indipendenti del QCS e dei Programmi Operativi, all’autovalutazione, agli studi e ricerche valutative.

⁷ A tal fine si evidenzia l’utilità della funzione svolta dalla task force MEF-MAP-IPI nell’ambito del QCS Obiettivo1.

del sistema produttivo italiano) e di quanto indicato dal Piano nazionale per l'Innovazione e la Crescita dell'Occupazione (PICO) in relazione ai temi dell'innovazione e trasferimento tecnologico (cfr. tema 3.1).

1.4 Mercato del lavoro

a Obiettivi e priorità

Nel campo dei servizi per l'impiego, con i D.lgs. 181/2000 e 297/2002, è stato definito un sistema basato sulla forte integrazione degli strumenti previsti (orientamento, formazione, accompagnamento). La realizzazione del sistema appare però ancora diseguale su base territoriale e fondata su standard di qualità non ancora omogenei. Nel breve-medio periodo è necessario che si operi sia per il consolidamento delle modalità di approccio all'utenza, sia per l'affinamento dei servizi complementari all'assistenza alla ricerca di lavoro e all'accompagnamento al lavoro.

L'innalzamento della qualità dei servizi offerti dai Servizi Pubblici per l'Impiego (o comunque offerti come servizio pubblico), in termini di maggiore capacità di raggiungere l'utenza ed efficacia nell'orientamento verso misure di politica attiva, richiede l'aumento delle capacità di programmazione degli enti locali coinvolti, nonché il completamento del processo di delega; una più sistematica integrazione con il sistema dell'istruzione e della formazione; l'operatività delle connessioni telematiche ed informative, anche quale elemento delle politiche di mobilità; la maggiore specializzazione dei servizi erogati, anche attraverso servizi personalizzati per i diversi tipi di target (donne, lavoratori senior, immigrati, ecc.), con particolare attenzione alle categorie meno interessanti per i soggetti di mercato ed alla popolazione straniera. Inoltre, l'espansione delle reti esistenti ed il raccordo tra di esse diviene necessario in un contesto in cui i nuovi operatori pubblici e privati sono sempre più numerosi.

Tali azioni sono particolarmente importanti nel Mezzogiorno, dove vi è l'esigenza di rendere più capillare la presenza delle unità operative sul territorio e il riallineamento dei relativi livelli funzionali, in modo da colmare il *gap* territoriale esistente rispetto alle altre macroaree del Paese.

Inoltre, il tema *dell'emersione del lavoro e delle attività non regolari* riveste valenza trasversale ai diversi ambiti che sono trattati in questo capitolo (in particolare, ma non solo, per il Mezzogiorno) e assume particolare rilievo con riferimento ai sistemi produttivi (compreso il settore agricolo), all'inclusione sociale, alla legalità e al mercato del lavoro. A prescindere quindi dalle singole azioni che possono essere intraprese e che sono richiamate negli ambiti specifici, la questione deve essere considerata con maggiore attenzione rispetto a quanto sinora avvenuto, considerando le implicazioni che derivano dalla conoscenza dell'articolazione del fenomeno. Si rendono quindi necessarie azioni mirate e specifiche per tipologie di sommerso, settori di attività e territori. In parte il sommerso è destinato a estinguersi a fronte di processi di ordinato sviluppo, in parte va aiutato a regolarizzarsi. L'azione va iscritta, in considerazione degli obiettivi effettivi di sviluppo e competitività, all'interno di un'impostazione generale che promuova il sostegno della legalità e dell'uso diffuso e condiviso delle regole.

b Scenario di politica nazionale

Il processo di completamento del sistema dei servizi per l'impiego su livelli di prestazione il più possibile omogenei per qualità sul territorio nell'interesse degli utenti richiede che sia mantenuta una regia complessiva che possa contribuire alla trasparenza e conoscibilità del funzionamento del sistema nel suo complesso, in particolare attraverso un monitoraggio nazionale sul funzionamento del sistema pubblico, sulle attività della componente privata e sulla relativa integrazione.

Inoltre, la definizione di standard per le prestazioni di servizio (livelli essenziali delle prestazioni da erogare), da realizzarsi a livello nazionale, tramite un accordo in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni (percorrendo una via già sperimentata in tema di standard minimi per i Servizi pubblici per l'impiego) secondo il principio "di leale collaborazione", dovrebbe porsi come momento di condivisione dello stimolo all'avanzamento qualitativo dei servizi erogati, contribuire al raccordo tra operatori pubblici e privati e agevolare la definizione dei sistemi di accreditamento regionali finalizzata a consentire la partecipazione attiva nei servizi locali per il mercato del lavoro dei nuovi operatori.

2 Istruzione e formazione del capitale umano

2.1 Istruzione

a Obiettivi e priorità

Le analisi e le evidenze empiriche raccolte nell'impostazione di questo documento⁸, l'evoluzione del contesto tecnologico e i ritardi significativi accumulati dal nostro paese (cfr. Capitolo I), l'esperienza positiva della Programmazione 2000-2006 (cfr. Capitolo III), convergono nell'indicare che è il miglioramento delle competenze acquisite attraverso l'istruzione uno degli obiettivi prioritari del prossimo periodo di programmazione, specie nel Mezzogiorno, dove grave è il divario oggi esistente. Questa scelta appare rilevante con riguardo ai tre effetti distinti, ma connessi, che il miglioramento delle competenze può assicurare:

- effetti (più) immediati sui *rendimenti privati* individuali, e in particolare sulle prospettive occupazionali e di reddito;
- stimolo che l'istruzione ha sulla creatività e la *predisposizione all'innovazione* e alla produttività. Essa può agire da leva per gli imprenditori affinché concettualizzino le proprie stesse scelte e stabiliscono così un "ponte" con la ricerca, può mettere i lavoratori nelle condizioni di interagire in modo proficuo con i quadri e gli imprenditori. In un paese dove il livello di istruzione della famiglia e l'origine sociale sono fattori determinanti – spesso più rilevanti del merito e della motivazione – nella probabilità di conseguimento di titoli, l'istruzione può inoltre assicurare, non solo equità, ma anche il più pieno sviluppo e utilizzo delle "capacità innate" (o potenzialità), indipendentemente dalle catene ereditarie;
- esternalità in termini di *rendimenti sociali*: relativi alla salute, alla criminalità, alle occasioni di accumulazione di conoscenza e capacità (*Life-long Learning*), alla partecipazione attiva dei cittadini alla vita sociale e ai processi di sviluppo: tutte componenti che influenzano in senso ampio lo sviluppo e il benessere della collettività.

L'efficacia di un intervento di politica regionale nel campo dell'istruzione è affidato a una combinazione di valutazione e accertamento dei meriti e mobilitazione locale. L'esperienza 2000-2006, promuovendo processi di crescita dell'autonomia scolastica legati al conseguimento di risultati, mostra infatti che la progettualità realizzata territorio per territorio è necessaria per adeguare gli interventi alle effettive competenze e agli effettivi fabbisogni di giovani, insegnanti, famiglie, del mondo universitario e dell'impresa, che fanno parte della filiera dell'istruzione. 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. È inoltre necessario definire obiettivi realistici

⁸ Vedi sintesi del seminario "Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo e coesione" disponibile su http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/seminari/Sintesi_seminario_QSN_Scuola.pdf

per la politica regionale, che rispondano ai bisogni specifici dei territori e che tengano conto dei tempi lunghi necessari per eliminare i divari in termini di competenze. Ne consegue che la definizione di obiettivi nazionali di qualità è parimenti necessaria, affinché il sistema scolastico, oltre a conseguire livelli comparabili nel confronto internazionale, sia in grado di promuovere competitività nelle aree territoriali. È indispensabile quindi, ancor più che nel 2000-2006, considerare i vincoli per la politica regionale nelle aree dove le competenze di base sono più basse (Mezzogiorno) e le opportunità laddove esse sono più alte (Centro-Nord).

Seguendo questo metodo, si possono perseguire le seguenti priorità:

- *superamento delle carenze del sistema scolastico* non solo in termini di quantità, ad esempio tramite interventi per la riduzione dell'abbandono scolastico, ma anche di qualità, mirando a migliorare le competenze di base degli studenti, specie nelle aree in ritardo. Tale obiettivo deve essere perseguito sia con azioni dirette alla scuola, sia attraverso interventi sul contesto (riduzione dell'esclusione sociale, formazione degli adulti – i “genitori” – contrasto all'illegalità, ecc.), integrati con i primi;
- *aumento dell'attrattività della scuola*, anche per incoraggiare i giovani a considerare l'insegnamento una professione stimolante e per incentivare lo sviluppo professionale e la motivazione degli insegnanti esistenti;
- *introduzione e diffusione dell'uso delle nuove tecnologie* che influiscono, sia sulle modalità di apprendimento, sia sulle stesse competenze di base. Occorre dunque proseguire negli investimenti finalizzati a sviluppare la *società dell'informazione nella scuola*, sia per quanto riguarda l'implementazione e l'aggiornamento delle tecnologie di settore e multimediali, sia per promuoverne l'utilizzazione da parte degli insegnanti e degli studenti;
- *integrazione più intensa tra scuole e territorio*. In questo campo è necessario non solo continuare a sostenere gli sforzi già in atto per migliorare il rapporto tra scuole e imprese, ma anche incoraggiare una collaborazione più intensa tra scuole e Università, tramite attività di orientamento soprattutto rispetto alle facoltà tecnico-scientifiche dove vi è più carenza di iscritti e laureati. La politica regionale può incoraggiare un miglior rapporto tra le scuole e i cittadini, promuovendo un ruolo più ampio della scuola come luogo di incontro e aggregazione sociale anche al di là delle attività didattiche o dell'orario di lezione. Essa può inoltre assicurare un più forte ruolo del partenariato, non limitandosi al ruolo istituzionale, ma dando voce e spazio alle istanze di tutti gli attori coinvolti, nella scuola e sul territorio (insegnanti, studenti, genitori, imprese, università, terzo settore ecc.): è questo il modo per *aumentare la conoscenza e la consapevolezza dei cittadini* sugli standard dei servizi offerti (anche facendo ricorso a una più ampia diffusione di dati a disposizione e un investimento per ulteriori analisi e valutazioni⁹) e produrre quella mobilitazione locale da cui dipendono l'efficacia e la qualità dell'istruzione anche in termini di attese e quindi di domanda;
- sviluppare la *cooperazione transnazionale* per contribuire alla realizzazione di uno spazio aperto europeo dell'istruzione e della formazione;
- favorire lo sviluppo di un'offerta formativa interculturale. In ragione del numero sempre crescente di stranieri che accedono al sistema scolastico, è opportuno valorizzare il ruolo della scuola come principale luogo di integrazione tra cittadini italiani e stranieri (bambini, giovani e genitori), al fine di favorire una maggiore coesione del tessuto sociale.

⁹ In particolare, è necessario rafforzare la raccolta e la diffusione di dati disaggregati a livello regionale per vari indicatori di partecipazione all'istruzione e alla formazione, di dispersione scolastica e di transizione dalla scuola alla vita attiva. I dati PISA 2003 sulla percezione degli studenti circa le proprie competenze in matematica confermano la necessità di effettuare uno sforzo maggiore per comunicare le informazioni a disposizione, non solo ai decisori e ai tecnici del settore, ma soprattutto agli utenti dei servizi, studenti e insegnanti, perché possano comprenderne i limiti e le opportunità. In quest'ottica la valutazione, già elemento centrale dell'attuale PON Scuola, acquista importanza strategica sia per comprendere gli effetti delle politiche, sia per dare voce a tutti gli agenti delle politiche dello sviluppo, in primo luogo i cittadini.

Questi obiettivi e priorità devono tenere conto delle forti differenze territoriali (ad esempio aree rurali più marginali e aree urbane) e in particolare delle forti differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Quanto all'obiettivo della *Cooperazione*, o a quanto a esso ispirato, l'istruzione dovrà assumere rilievo nella cooperazione transnazionale assicurando, laddove possibile, la coerenza e la complementarità con altri programmi comunitari. Tale obiettivo può indurre forte aggiuntività e incisività nelle politiche educative rispetto al passato. Occorrerà dare valore aggiunto alle reti già costituite, valorizzando e sfruttando anche reti di competenza, costituite dalle migliori personalità italiane all'estero; favorire la mobilità di docenti e alunni/e per favorire "l'Europa dell'Istruzione", un sistema di reti per aree tematiche auspicate di comune interesse.

In funzione di questi obiettivi, diventa assolutamente prioritario il *sostegno al sistema di valutazione nazionale dell'istruzione*, necessario per tenere sotto controllo i fattori di sviluppo e miglioramento dei livelli di apprendimento e della qualità complessiva delle istituzioni scolastiche.

In questo contesto, e tenendo conto di quanto prefigurato nel Capitolo I, dovrebbe essere ulteriormente promosso, nell'ambito della politica nazionale, il processo di definizione di standard nazionali di qualità che possano quindi contribuire ad assicurare il miglioramento della qualità del sistema e delle performance delle competenze degli studenti e di tutti gli operatori del sistema nei contesti territoriali. La politica regionale potrebbe quindi, in tale ambito, contribuire a definire e conseguire gli obiettivi di servizio maggiormente legati alle finalità di sviluppo (cfr Paragrafo IV.2).

b Scenario di politica nazionale

Le priorità individuate hanno uno stretto collegamento con gli aspetti più rilevanti della riforma del sistema scolastico in via di definizione e sono fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi europei fissati dalla Strategia di Lisbona¹⁰. Tutte fanno riferimento a due caratteristiche della riforma e degli orientamenti europei nel campo dei sistemi di istruzione e formazione:

- la realizzazione di tutte le condizioni necessarie per un sistema di apprendimento permanente di cui fanno parte tutte le componenti del sistema d'istruzione e formazione;
- lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione che costituiscono lo strumento della società della conoscenza, nelle due direttrici fondamentali delle infrastrutture tecnologiche e nella capacità d'uso ai diversi livelli, dalla cultura di base a quella specialistica.

Il quadro normativo della riforma è ancora in fase di evoluzione. In questa fase occorre pertanto identificare e condividere le linee strategiche delle aree territoriali fin dall'inizio della programmazione, prefigurando un forte raccordo Stato – Regioni (soprattutto in funzione del supporto nella fase transitoria, sia dell'attuazione della riforma, sia del trasferimento di competenze) e prevedendo un'unica regia nel coordinamento dell'area istruzione attraverso un programma destinato a sostenere le politiche nelle diverse aree del Paese.

¹⁰ Nel primo Rapporto sull'attuazione della "Strategia di Lisbona", sono state individuate cinque priorità, tra le quali la necessità, nell'ambito della promozione della società della conoscenza, di ridurre gli abbandoni scolastici, di adeguare i sistemi di istruzione in linea con gli obiettivi della società della conoscenza e di rafforzare le politiche di lifelong learning. Il peso dell'istruzione quale "fattore critico grazie al quale l'Europa può assicurare la sua competitività in un contesto di mondializzazione" e perseguire l'obiettivo della coesione sociale, è stato ribadito dalla Commissione europea nella Comunicazione al Consiglio Europeo di Primavera (2005).

2.2 Politiche attive del lavoro, formazione, occupabilità e adattabilità

a *Obiettivi e priorità*

In considerazione del ritardo di formazione della forza lavoro italiana, che incide sulla capacità di innovare anche i percorsi professionali individuali, nonché del persistere della “circolarità della dispersione”, per il quale accedono con maggior frequenza ad opportunità formative gli individui più istruiti e qualificati (anche con effetti di esclusione sociale) e anche considerando le allarmanti prospettive demografiche (cfr. Capitolo I), le politiche vanno indirizzate a sostenere l’ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro, assumendo come centrale il nesso che va dall’accrescimento delle competenze degli individui alla loro capacità di stare (e rimanere a lungo) sul mercato del lavoro insieme a quello della disponibilità di servizi reali per la facilitazione della ricerca di lavoro, per l’inserimento lavorativo e per la conciliazione tra attività lavorativa e altre attività (in particolare per il segmento femminile).

L'apprendimento permanente¹¹ è stato identificato come condizione essenziale per realizzare gli obiettivi di Lisbona. Il Consiglio europeo¹² ha invitato gli Stati membri a far sì che l'apprendimento permanente sia un'opportunità offerta a tutti nelle scuole, nelle imprese e nelle famiglie e a sviluppare pertanto una strategia globale e coerente in questa direzione che garantisca una qualità elevata delle opportunità offerte ai diversi livelli. Fare dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita un traguardo sociale prioritario e un diritto di cittadinanza esigibile, implica dunque che si operi per costruire e consolidare un sistema nazionale di certificazione delle competenze e dei crediti formativi, coerente con il contesto europeo, capace di ottimizzare l'integrazione tra i diversi sistemi dell'istruzione, della formazione professionale, dell'università e delle imprese anche e soprattutto attraverso il riconoscimento delle competenze che l'individuo acquisisce nel corso della sua vita nei diversi contesti di apprendimento formale, non formale ed informale (*integrazione orizzontale*).

La costruzione di tale sistema non potrà che implicare anche un investimento cospicuo nella definizione degli standard di conoscenze e competenze che fanno capo alle diverse filiere professionali. Ciò consentirà di rafforzare ulteriormente l'integrazione tra i sistemi, contribuendo anche alla necessaria mobilità professionale e geografica dei lavoratori e del loro capitale di competenze (*integrazione verticale*).

Un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata all'accesso all'apprendimento permanente per gli individui meno qualificati e per il personale delle piccole e medie imprese. Inoltre le condizioni di accesso dovranno essere agevolate dall'organizzazione dell'orario di lavoro, dai servizi di sostegno alla famiglia, e da nuove forme di ripartizione dei costi.

Sul versante delle politiche per il lavoro e l'occupazione si può operare per:

- incrementare l'occupazione e ridurre la disoccupazione e l'inattività, costruendo una strategia volta a conseguire l'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro, anche nella prospettiva del rapporto tra generazioni. Ciò richiederà in generale un equilibrato mix tra politiche attive e passive del lavoro, ivi compresi gli incentivi all'occupazione¹³ e politiche sociali che assicurino un'adeguata compatibilità tra flessibilità, sicurezza e qualità della vita e del lavoro (in particolare, la messa in campo di interventi a favore dei giovani, delle donne, dei lavoratori over 55, dei soggetti svantaggiati e di specifiche politiche di integrazione per gli immigrati);

¹¹ In questo contesto i termini “apprendimento permanente” Lifelong Learning” e “apprendimento lungo tutto l’arco della vita” sono utilizzati in modo equivalente.

¹² Si veda la Risoluzione del Consiglio del giugno 2002 (2002/C 163/01).

¹³ Tali incentivi non dovrebbero peraltro essere di tipo generalista, ma mirati a target e obiettivi specifici (sostegno allo sviluppo locale; alle PMI innovative; particolari segmenti di individui svantaggiati o discriminati).

- migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la modernizzazione e il rafforzamento dei servizi e dei sistemi del mercato del lavoro (vedi anche tema 1.4);
- attivare misure finalizzate a sostenere la mobilità professionale e geografica;
- promuovere azioni mirate e specifiche di contrasto per tipologie di sommerso, settori di attività e territori;
- implementare il funzionamento del sistema statistico informativo del mercato del lavoro.

Sul versante delle politiche per l'istruzione e la formazione, in coerenza con quanto affermato al paragrafo precedente, è opportuno:

- strutturare e riorganizzare l'intera gamma dell'offerta formativa per garantire l'apprendimento permanente, mettendo in sinergia e portando a sistema i diversi percorsi per l'acquisizione di competenze di giovani e adulti, collegandoli con il territorio e con i risultati delle analisi dei fabbisogni¹⁴;
- assicurare, da parte del sistema della formazione, uno sforzo complementare a quello dell'istruzione, di forte qualità nelle iniziative, da indirizzarsi prioritariamente ai casi in cui gli individui in giovane età non riescano a rimanere all'interno del sistema scolastico;
- assicurare la qualità nei vari percorsi attraverso azioni volte al miglioramento e allo sviluppo della qualità delle competenze delle risorse umane che operano nei diversi contesti di apprendimento, completando in tal modo quel processo di innalzamento della qualità dell'offerta formativa nazionale iniziato con il dispositivo DM 166/2001 relativo all'accreditamento delle sedi formative e di orientamento;
- promuovere un sistema trasparente e certificabile delle competenze acquisite nei diversi contesti e percorsi di apprendimento, in modo da favorire la mobilità, professionale e geografica, dei cittadini e dei lavoratori e il riconoscimento reciproco tra sistemi anche a livello europeo;
- costruire un sistema di formazione continua flessibile che assicuri il coinvolgimento di tutti i lavoratori, tenuto conto della diversa gamma di rapporti contrattuali flessibili, rendendo complementari gli interventi promossi attraverso le risorse comunitarie, nazionali, regionali e dei Fondi Paritetici Interprofessionali. Si segnala quindi l'esigenza che si finalizzino gli interventi da un lato per favorire una formazione di base dei lavoratori per l'acquisizione delle competenze chiave per il *Life-long Learning*¹⁵ e dall'altro per accompagnare con maggiore intensità i cambiamenti dell'organizzazione del lavoro. In quest'ambito vanno favoriti percorsi di formazione continua per lavoratori occupati e imprenditori correlati ad analisi adeguate delle innovazioni produttive in atto, e prevedibili, di processo e di prodotto, collegati sia allo sviluppo territoriale che ai fenomeni di internazionalizzazione, promuovendo le connessioni con il mondo della ricerca e potenziando le sinergie tra gli interventi finanziabili tramite risorse provenienti da fonti diverse (FSE, normative regionali/provinciali/nazionali, Fondi interprofessionali per la formazione continua);
- prevedere specifici interventi formativi a favore degli imprenditori, titolari di impresa e soci, che migliorino sia la loro capacità di interrelazione con gli altri sistemi (ad esempio credito, ricerca, cfr anche temi 3.1 e 3.2) sia la loro capacità di anticipazione e gestione dei cambiamenti;

¹⁴ In proposito è in corso di riattivazione la struttura della cabina di regia presso il Ministero del Lavoro.

¹⁵ Le competenze chiave individuate dall'U.E. nell'ambito dell'attuazione della strategia di Lisbona, che saranno nei prossimi mesi formalizzate in una Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio, sono: 1. comunicazione nella lingua materna 2. comunicazione in una lingua straniera 3. cultura matematica e competenze di base in scienze e tecnologie 4. cultura numerica 5. imparare ad apprendere 6. competenze interpersonali, interculturali, sociali e civiche 7. spirito d'impresa 8. sensibilità culturale.

- curare i raccordi e le ricadute sul sistema produttivo dei percorsi formativi, agevolando anche la creazione di reti e periodi di tirocinio dei laureati presso le aziende, in particolare in tema di innovazione e ricerca;
- sviluppare le diverse forme di *cooperazione territoriale* per contribuire alla realizzazione di uno spazio aperto europeo dell'istruzione e della formazione, anche con riguardo, ad esempio, alla domanda di formazione e mobilità dei lavoratori nei Paesi in pre-adesione e di 'Vicinato'. In questo senso andrebbe rafforzata la cooperazione con quei Paesi per la gestione dei flussi e per un migliore incontro tra domanda e offerta di formazione e lavoro, nonché per lo sviluppo di una mobilità transnazionale nell'ambito di politiche di prossimità.

Occorre anche operare affinché la programmazione territoriale pubblica dia indicazioni certe alle attività dei soggetti sociali e si raccordi con questi. Inoltre è opportuno operare una saldatura più stretta delle politiche dell'istruzione, della formazione, del lavoro e dell'inclusione con lo sviluppo territoriale e la coesione sociale. Per fare ciò, appare utile sviluppare accanto a meccanismi di coordinamento tra livello regionale e nazionale, anche meccanismi istituzionali di coordinamento tra livello regionale e livello locale, da una parte, di cooperazione orizzontale tra gli enti territoriali dall'altra, per garantire lo sviluppo della sussidiarietà tra livelli istituzionali, una maggiore complementarità tra politiche per lo sviluppo economico e politiche per l'occupazione, l'incardinamento delle politiche dell'occupazione nelle politiche di sviluppo.

In sintesi, occorre investire maggiormente e in modo più efficace nella promozione dell'occupazione, nell'apprendimento permanente e nel capitale umano all'interno di una strategia coerente che possa indirizzarsi verso più sviluppo, più competitività, più occupazione, maggiori opportunità per le persone di progredire a livello personale e professionale. In ogni caso sarà necessario valutare con attenzione gli obiettivi specifici da perseguire nei diversi contesti in relazione alla possibilità di mobilitazione non solo di risorse finanziarie, ma anche umane e di competenza.

Infine, le politiche per l'inclusione e le pari opportunità, come trattato nelle relative aree tematiche (cfr. temi 1.1 e 6.1), dovranno costituire azioni trasversali alle strategie di intervento sopra descritte.

b Scenario della politica nazionale

Le politiche volte a conseguire tali obiettivi potranno essere rese maggiormente efficaci mettendo a sistema gli interventi, favorendone un'attuazione coerente e promuovendo le necessarie omogeneità e la definizione ed il conseguimento di standard minimi, laddove ciò comporta servizi necessari e utili ai cittadini¹⁶.

In questo senso va richiamata la costruzione di un quadro di regole e standard a sostegno dell'attuazione delle politiche formative e del lavoro che è stata accompagnata da un articolato dibattito. Una intensa attività regolativa e di concertazione ha fatto seguito all'approvazione all'inizio del 2003 della Legge di delega al Governo in materia di riordino della regolazione del mercato del lavoro¹⁷ (in direzione di favorire l'aumento dei tassi di occupazione, la promozione della qualità e la stabilità del lavoro – anche attraverso contratti ad orario modulato compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori – e provvedere al riordino dei contratti a contenuto formativo, ridefinendo e valorizzando l'istituto dell'apprendistato).

¹⁶ Ciò sia nell'ambito del sistema integrato istruzione-formazione, sia nell'ambito del sistema delle politiche e della regolazione mercato del lavoro.

¹⁷ Legge 30 del 14/2/2003 e successivi relativi decreti legislativi applicativi.

Per quanto concerne l'apprendistato, pur essendosi ormai riformulato il quadro generale¹⁸, rimangono da completare aspetti rilevanti sia di portata generale quali gli strumenti di riconoscimento dei crediti formativi acquisiti attraverso l'apprendistato (ai fini della spendibilità di questi nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale); sia per il completamento della strumentazione a livello territoriale e della contrattazione collettiva. In questo contesto il Ministero del Lavoro, il MIUR, i rappresentanti regionali designati dalla Conferenza Stato-Regioni e il partenariato economico e sociale sono chiamati a lavorare congiuntamente alla predisposizione del Repertorio delle Professioni, il cui scopo è quello di armonizzare le qualifiche professionali (come previsto dall'art.52 del D. Lgs 276/2003).

Di portata più ampia è l'impegno degli attori istituzionali e del partenariato economico e sociale richiesto per la costruzione di un affidabile sistema statistico che consenta, attraverso due diverse Commissioni, di monitorare e valutare l'attuazione delle politiche formative e del lavoro.

Strumento assai rilevante è la cosiddetta Borsa continua nazionale del lavoro, sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro diretto a consentire una più efficiente catalogazione e divulgazione a livello nazionale delle informazioni su *vacancies* e candidati, basato su una rete di nodi regionali la cui funzionalità deve però ancora essere completata. Tale strumento, inoltre, riveste una fondamentale importanza anche a fini di monitoraggio.

Una pista di lavoro fondamentale per l'effettiva integrazione dei sistemi del lavoro e dell'istruzione e formazione a sostegno dell'occupabilità degli individui è quella dedicata alla certificazione delle competenze e alla definizione di standard formativi validi sull'intero territorio nazionale. In questa direzione si colloca l'adozione del libretto formativo del cittadino, approvato in Conferenza Unificata del 14 luglio 2005, quale strumento chiave per la trasparenza dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Un tavolo tecnico cui partecipano i diversi soggetti istituzionali e del partenariato ne sta ora accompagnando l'attuazione della sperimentazione a livello regionale. Il libretto inoltre si pone in coerenza e sinergia con la borsa continua del lavoro per favorire l'incontro domanda e offerta del lavoro.

Nell'ambito della formazione continua, ha assunto particolare rilievo l'attivazione dei Fondi Paritetici Interprofessionali, derivante dall'applicazione dell'art.118 della Legge 388/2000. Si tratta della gestione diretta da parte dei partner sociali di interventi a favore dei lavoratori delle imprese aderenti ai Fondi interprofessionali stessi. Una programmazione integrata e coordinata di tali attività in sinergia con le competenze regionali in materia, è elemento essenziale per garantire l'effettivo accesso e partecipazione di tutti i lavoratori dei diversi settori e delle diverse tipologie di impresa. Una sede di raccordo importante in tale direzione è costituita dall'Osservatorio per la formazione continua, che vede coinvolti il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Parti Sociali, finalizzato all'esigenza di una migliore *governance* e di un sistema adeguato di monitoraggio delle politiche della formazione dei lavoratori.

In un'ottica di sinergia e ottimizzazione delle risorse devono essere considerati i fondi nazionali disponibili per l'intervento in questi ambiti¹⁹. In coerenza con gli indirizzi europei, primi fra tutti quelli riferiti alla Strategia Europea per l'Occupazione, si è avviato un lavoro di definizione – in partenariato con tutti gli attori coinvolti – di criteri, priorità e modalità gestionali, al fine di

¹⁸ L'attuale legislazione valorizza, infatti, l'istituto dell'apprendistato ridisegnandolo come l'unico contratto che consente di coniugare lavoro e formazione. Viene in particolare potenziato l'apprendistato professionalizzante per il conseguimento di qualifiche specifiche attraverso l'esperienza lavorativa e una formazione dedicata; sono peraltro previste anche altre due tipologie: per l'acquisizione di un diploma e di formazione superiore; e per l'espletamento del diritto dovere all'istruzione formazione.

¹⁹ Si tratta delle risorse: destinate a sostenere il diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale (già obbligo formativo art. 68 L.144/99) anche nell'ambito dei percorsi di apprendistato; finalizzate all'attuazione di interventi in materia di formazione continua (L.236/93); a favore delle politiche di conciliazione (L.53/2000) e del diritto al lavoro dei Disabili (L.68/2000). La maggior parte di tali risorse è ripartita annualmente tra le Regioni e le Province Autonome, eccetto quelle della L.53/2000 i cui beneficiari sono anche le aziende.

consentire una reale complementarità tra fondi nazionali e fondi comunitari²⁰. L'impegno in questa direzione deve essere tuttavia ulteriormente sviluppato e rafforzato in modo da riuscire effettivamente a costruire un sistema trasparente e coerente, necessario per conseguire gli obiettivi della politica comunitaria e nazionale.

Infine, anche in considerazione della quota crescente di manodopera e personale straniero nel mondo produttivo, occorre promuovere delle misure – in accordo con le parti sociali – volte a favorire una effettiva integrazione dei lavoratori non italiani nel tessuto sociale e produttivo. In tal senso, è indispensabile prevedere, anche nell'ambito della responsabilità sociale delle imprese, misure finalizzate al contrasto di qualsiasi forma di discriminazione. Altrettanto utile è la promozione del dialogo tra le parti sociali e le istituzioni locali, per la predisposizione di iniziative finalizzate a diffondere una maggiore consapevolezza all'integrazione degli immigrati nel contesto produttivo.

3 Ricerca e Innovazione

L'analisi delle cause della scarsa crescita della produttività e l'esperienza del 2000-2006 indicano negli interventi per la ricerca e l'innovazione uno dei principali assi della politica regionale, comunitaria e nazionale per il 2007-2013, sia nel Centro-Nord, sia nel Mezzogiorno. Si tratta quindi di ripartire dalla politica e dalle esperienze in corso per introdurre rafforzamenti e discontinuità ricavati dalle lezioni di questi anni e per dare all'intervento forte visibilità e un flusso certo e cospicuo di risorse.

In quanto segue, muovendo dalle puntuali lezioni riassunte nel Capitolo III si indicano alcune ipotesi di indirizzo, di contenuto e di *governance* da confrontare nei prossimi mesi.

3.1 Ricerca e Innovazione tecnologica

a Obiettivi e priorità

Le carenze di potenziale scientifico e capacità innovativa rappresentano una delle principali ragioni della crisi di competitività nazionale. Ne discende l'esigenza di assegnare, nel futuro QSN, una priorità strategica alle politiche per la ricerca e l'innovazione, calibrando le azioni a seconda della loro natura, con intensità diverse tra macroaree del Paese.

Affinché ciò si realizzi, appare innanzitutto indispensabile assumere un approccio strategico fondato sulla cooperazione e il coordinamento tra l'Amministrazione centrale e le Regioni e tra Regioni stesse per assicurare un'efficace allocazione delle risorse pubbliche e un impatto strutturale delle stesse, focalizzare gli strumenti su obiettivi strategici e consentire l'avvio tempestivo dei progetti assicurando loro certezza finanziaria e amministrativa. A tal fine, occorre valorizzare e consolidare l'utilizzo mirato e robusto delle attività di monitoraggio e valutazione, favorendo il ricorso a criteri di selezione appropriati e trasparenti ai quali anche legare forme di premialità (ad esempio rispetto alle carriere, al collegamento tra imprese e Università, alla multiregionalità, ecc.).

Per superare i limiti di tipo relazionale e organizzativo tra Università e imprese sin qui evidenziati, appare di primaria importanza intervenire per costruire, anche valorizzandole, competenze e modalità di mediazione tra di esse.

²⁰ Ad esempio, in sede di ripartizione dei fondi della L.236/93 sono stati comunemente identificati target prioritari cui indirizzare gli interventi delle Regioni (lavoratori over 45, occupati in imprese di piccolissima dimensione, lavoratori svantaggiati a causa di titoli di studio inadeguati, ecc.), mentre è stata introdotta la finanziabilità di azioni di sistema nell'ambito della L.144/99 (ora D.Lvo 76/2005), a sostegno in particolare della costruzione delle anagrafi regionali degli studenti.

Rispetto a ciò e ai contenuti della strategia, diviene prioritario:

- promuovere interventi lungo tutta la filiera della ricerca, da quella di base “*mission oriented*” a quella ricerca applicata, allo sviluppo precompetitivo, nonché all’industrializzazione dei relativi risultati, in tutti i casi assicurando meccanismi che premino, anche all’interno del contesto Universitario, i risultati migliori;
- sfruttare e sviluppare reti di cooperazione fra il mondo della ricerca e le imprese, nelle quali leve di “mediatori della conoscenza” promuovano la consapevolezza degli imprenditori sui fabbisogni di ricerca e di innovazione che possano loro consentire di mantenere e accrescere i propri vantaggi comparati e favorire così una trasmissione cooperativa di conoscenza tra impresa da una parte e Università e centri di ricerca dall’altra: è solo questo il modo per promuovere, presso il sistema produttivo, la diffusione dei risultati della ricerca, soprattutto pubblica, lo sviluppo precompetitivo, il trasferimento di nuove tecnologie, l’applicazione alla produzione e alla distribuzione di soluzioni ICT (cfr tema 3.2), valorizzandone anche la trasferibilità di buone pratiche a livello nazionale;
- migliorare la capacità di selezione delle istituzioni pubbliche e finanziarie nella valutazione dei progetti di ricerca e innovazione (*rating tecnologico*);
- rafforzare e consolidare il coinvolgimento di banche e intermediari finanziari nel capitale di rischio di iniziative di ricerca e innovazione tecnologica (cfr tema 3.2 ad esempio stimolando gli *spin-off* dalla ricerca);
- favorire 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, in linea con quanto sta emergendo nel corso del confronto con la Commissione europea in tema di aiuti di Stato all’innovazione;
- ampliare e qualificare l’offerta di servizi per favorire un rapido e diffuso processo di innovazione della base produttiva (spesso delle PMI) affinché, dall’introduzione e potenziamento dell’innovazione organizzativa e di processo (ad esempio facendo ricorso al pieno sfruttamento delle potenzialità offerte dall’ICT), si possa incentivare la propensione a fare ricerca e innovazione, anche adeguando la specializzazione del sistema produttivo italiano;
- rafforzare le attività di ricerca mirate a conseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale anche in coerenza con i progetti strategici del Piano Nazionale della Ricerca e in collegamento con le politiche ambientali.

Per il conseguimento di tali obiettivi, occorre che la politica regionale aggiuntiva, tenendo fermo il principio delle pari opportunità, concorra e investa allo stesso tempo nel miglioramento qualitativo del capitale umano (riferito alla filiera che va dalla formazione superiore fino all’alta formazione scientifico-tecnologica), con interventi, che siano selettivamente rigorosi, sia sul lato dell’offerta che della domanda e che possano consentire, ad esempio, di aumentare il numero di laureati in discipline tecnico-scientifiche, accrescere, anche attraverso interventi di formazione continua, le competenze del personale da destinare al lavoro scientifico e parascientifico, promuovere l’aggiornamento continuo degli imprenditori così come dei ricercatori pubblici e privati alimentando le necessarie competenze del sistema produttivo e delle istituzioni scientifiche, senza tralasciare di migliorare la qualità della vita dei ricercatori, degli studenti e prevedendo azioni mirate di sensibilizzazione, socializzazione e dimostrazione verso i cittadini.

A tal fine, la promozione e/o il rafforzamento di poli di eccellenza (ad esempio distretti tecnologici e laboratori pubblico-privati), in settori strategici – con la funzione di attrattori di investimenti e talenti – può assumere rilievo strategico, unitamente all’introduzione di meccanismi, tra l’Università e le imprese, che favoriscano scambi, anche a tempo determinato, di ricercatori e

tecnici e/o figure specializzate (ad esempio ingegneri), valorizzando altresì le competenze accademiche, scientifiche e professionali italiane all'estero, nell'ottica di favorirne il rientro.

Infine, è dal rafforzamento e consolidamento²¹ della strategia nazionale per la ricerca che derivano una migliore collocazione del Sistema nazionale a livello internazionale. Essa va perseguita attraverso la promozione delle eccellenze e il sostegno alla cooperazione scientifica in particolare con i *new comers*, anche con riferimento ai 12 programmi strategici del Piano Nazionale della Ricerca, al programma²² di internazionalizzazione degli Atenei mirato a sostenere la mobilità dei docenti, ricercatori e studenti e alla Rete delle Università dell'Adriatico e dello Jonio²³.

In concreto ciò comporta che siano intensificati gli strumenti e progetti di cooperazione, siano essi comunitari che bilaterali, nell'ottica del superamento dell'interazione e cooperazione tra singoli ricercatori e gruppi di essi per orientarsi verso il potenziamento di un sistema di accordi tra istituzioni che includa gli organismi scientifico-tecnologici che hanno maturato esperienze importanti e valorizzabili nel contesto internazionale. Tale strategia dovrebbe rivolgersi anche alle alleanze scientifico-tecnologiche tra imprese leader nazionali con partner qualificati degli altri Paesi, consentendo agli attori nazionali di accedere a tecnologie complementari, a competenze scientifico-tecnologiche non possedute e di creare i presupposti per avviare aggregazioni industriali di spessore continentale.

Quanto alle priorità per area geopolitica, appare prioritario valorizzare le iniziative di cooperazione scientifica già avviate²⁴ nel bacino del Mediterraneo, migliorando quindi il posizionamento strategico delle Regioni del Mezzogiorno in quest'area, senza tuttavia trascurare la promozione di collaborazioni con i paesi che stanno divenendo protagonisti dello sviluppo scientifico e tecnologico (es. Cina e India). In tal senso, i nuovi programmi di Vicinato, così come i partenariati d'area che potranno svilupparsi anche in altre cornici, appaiono i contesti in cui ulteriormente sviluppare tali priorità.

b Scenario della politica nazionale

A livello nazionale, ai fini della formulazione di un'organica strategia di sistema per questo Paese, la ricerca di base, dovrebbe svilupparsi su priorità strategiche coerenti con il Programma Quadro della Ricerca dell'Unione Europea e con gli indirizzi del Piano Nazionale della Ricerca (PNR), indicando anche le modalità di diffusione e valorizzazione dei relativi risultati nei diversi territori attraverso intese con le Regioni. Rispetto alla ricerca industriale, la politica nazionale, attraverso il Piano Nazionale per la Ricerca e il Piano per la Crescita e l'Occupazione (PICO) dovrebbe essere concentrata prioritariamente sulla promozione di 12 progetti settoriali strategici e su obiettivi di riposizionamento strategico della nostra industria in uno scenario internazionale in forte mutamento.

In particolare, quindi, la politica nazionale agirebbe stimolando la nascita ed il rafforzamento dei settori high-tech per puntare sull'adeguamento strutturale dell'economia nazionale; sul miglioramento dell'orientamento e della capacità innovativa del tessuto produttivo dei territori; sull'innalzamento della dotazione e della qualità delle risorse umane, per accrescere il potenziale umano nella scienza e nella tecnologia.

²¹ Le iniziative già avviate negli ultimi anni attraverso accordi bilaterali, internazionalizzazione delle università e partecipazione ai PQ dell'UE – costituiscono la base su cui realizzare gli interventi da portare al cofinanziamento nel periodo 2007 – 2013.

²² Il programma interessa circa 50 paesi e presenta una maggiore concentrazione di partenariati universitari in Francia, Spagna, Regno Unito e Germania.

²³ A cui partecipano università italiane, slovene, croate, greche, jugoslave e bosniache, prevedendo anche modalità di formazione a distanza.

²⁴ Ci si riferisce agli accordi bilaterali già stipulati a livello centrale con la Francia, Spagna e Portogallo, ma anche tra l'altro con Marocco, Tunisia, Israele, Egitto e Giordania.

Rispetto alla politica nazionale per l’Innovazione, prevalentemente realizzatasi attraverso il Fondo per l’Innovazione Tecnologica (FIT), l’esperienza (cfr. Capitolo III) ha evidenziato l’opportunità di consolidarne l’attuazione in quanto strumento particolarmente efficace a soddisfare le esigenze di investimento delle imprese. Tuttavia, nell’ambito della politica regionale si potrebbe affrontare l’esigenza di riequilibrare la partecipazione delle imprese del Mezzogiorno, anche in chiave di maggiore flessibilità dello strumento (come nel caso dei Pacchetti Integrati di Agevolazione, noti come PIA).

3.2 Società dell’Informazione e accesso alle reti²⁵

a *Obiettivi e priorità*

Una parte del ritardo di produttività del Paese dipende, come si è visto nel Capitolo I, dallo scarso impiego di servizi digitali da parte del sistema produttivo, segnatamente delle piccole e medie imprese, come strumento di più efficiente organizzazione, e dei cittadini: il vero nodo dello sviluppo della Società dell’Informazione in Italia, non risiede tanto nelle infrastrutture (indispensabile mezzo), quanto nella qualificazione della domanda e nell’effettiva capacità di utilizzazione delle tecnologie disponibili.

Si tratta, come si è già visto per il tema 3.1, di promuovere, presso le imprese, la conoscenza delle possibilità organizzative che i nuovi mezzi dischiudono. Lo stesso obiettivo riguarda il ricorso, da parte della popolazione, alle nuove tecnologie, fonte importante di inclusione sociale, particolarmente riferita all’età e al genere.

La promozione delle Tecnologie dell’Informazione e Comunicazione (*ICT*) per la competitività e produttività, potrà avere un primo obiettivo strategico nell’orientamento del sistema imprenditoriale, in modo particolare nel Mezzogiorno²⁶, verso investimenti nei settori high-tech (ad esempio meccatronica, biomedicale, ICT, biotech, aerospazio, ecc.). Ma si tratta anche di orientare il sistema imprenditoriale tradizionale verso l’innovazione di processo e di prodotto per creare infrastrutture immateriali e servizi digitali. Ciò comporta:

- la ridefinizione del ruolo aziendale nella filiera o nel mercato internazionale per il sistema imprenditoriale tradizionale, incentivando l’innovazione organizzativa, promuovendo l’innovazione di processo e di prodotto e meccanismi di integrazione digitale nelle filiere produttive;
- la formazione del capitale umano²⁷ con interventi di sensibilizzazione e formazione degli imprenditori e dei manager delle PMI sui modelli di innovazione tecnologica e organizzativa; di diffusione delle tecnologie di base presso le famiglie e i lavoratori;
- la promozione del capitale di rischio nel Mezzogiorno, per incentivare lo sviluppo di imprese high tech prevedendo quindi la partecipazione al capitale di rischio di tali imprese in tali settori, dando priorità agli *spin off* dalle Università e centri di ricerca e promuovendo la radicale innovazione di prodotto nei settori più tradizionali.

Riguardo “*all’industria della convergenza digitale*”, la politica regionale aggiuntiva dovrebbe accrescere la capacità di utilizzo, accesso e fruibilità delle imprese rispetto alle *infrastrutture immateriali e servizi digitali* e sviluppando parallelamente *contenuti digitali, applicazioni e*

²⁵ I contenuti del paragrafo riguardano prevalentemente l’innovazione digitale e l’accesso alle reti; altri interventi sulla società dell’informazione sono trattati all’interno delle relative aree tematiche.

²⁶ Dove più debole è la presenza di cluster o poli high-tech, ma alta la disponibilità di capitale umano e quindi maggiore l’esigenza di concentrare e integrare gli interventi.

²⁴ I riferimenti specifici all’istruzione, al turismo e al settore pubblico, alla sanità sono rintracciabili negli appositi paragrafi.

*servizi*²⁸. I Centri Servizi Territoriali per l'innovazione, nonché altri soggetti in grado di sviluppare un'analogia capacità di offerta, potrebbero ad esempio, assolvere al ruolo di promozione dei servizi di interoperabilità e integrazione a supporto dei processi di business, verso le stesse imprese o la Pubblica Amministrazione²⁹.

In complementarietà con l'uso della banda larga e l'incentivazione e diffusione dei servizi di connettività, si potrà valutare la promozione della domanda, sia privata che pubblica, focalizzata su settori in grado di sviluppare massa critica e un *marketing* dell'offerta di servizi digitali in settori promettenti. La *connettività a banda larga*, rispetto allo sviluppo delle infrastrutture per i servizi digitali avanzati, costituisce una pre-condizione (cfr Capitolo III) per i risultati sopra indicati, a maggior ragione considerando che i servizi di connettività a banda larga potrebbero verosimilmente assumere nel futuro (non lontano) la caratteristica di Servizio Universale³⁰. La parziale imprevedibilità dell'evoluzione tecnologica e della sua rapidità potrebbe, per altro, essere tale da accelerare il cambiamento del quadro normativo e regolamentare di riferimento, nonché rendere obsolete (o parzialmente obsolete), nel medio-lungo periodo, le modalità e i mezzi di erogazione dei servizi.

In questo scenario, la politica regionale aggiuntiva dovrebbe agire per assicurare e promuovere la copertura dei servizi su tutto il territorio nazionale, ma sempre assicurando che inducano la massima sensibilizzazione della domanda. Il principio della neutralità tecnologica³¹ andrà coniugato con il dispiegamento di tutte le soluzioni – soprattutto rispetto ai luoghi e alla densità di popolazione – economicamente più convenienti (cfr tema 3.2 del Capitolo III), assicurando comunque sia l'accesso alle reti e ai servizi, sia livelli minimi di velocità di connessione e trasmissione (collocandosi in media almeno tra 2Mbit-5Mbit ovunque nel 2013) e prevedendo l'intervento pubblico diretto solo nelle aree (per lo più remote, rurali e scarsamente abitate) poco appetibili per gli operatori di mercato³².

Infine, la sostenibilità e l'innovatività degli investimenti sui servizi infrastrutturali e a valore aggiunto per la banda larga richiedono una loro condivisione tra i diversi livelli di governo che abbiano, sia a livello regionale quanto nazionale, punti di riferimento certi per assicurare la dovuta sinergia e adeguate economie di scala.

b Scenario della politica nazionale

Gli interventi aggiuntivi della politica di sviluppo dovrebbero essere parallelamente accompagnati da iniziative nazionali volte a migliorare le condizioni 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), nonché promuovere standard di dati e di processo (cfr. tema 1.1, scenario nazionale per *l'e-government*).

²⁸ In coerenza con gli Orientamenti europei in materia di sviluppo e coesione e con le linee strategiche delineate da *i2010* (che a sua volta si richiamano al quadro regolatorio e di mercato per le comunicazioni elettroniche).

²⁹ Ovvero l'insieme dei Portali di servizi, di rapporti con i clienti e di marketing dei territori. Particolare sarà lo sforzo per promuovere il commercio elettronico in senso ampio e nuovi strumenti per l'internazionalizzazione.

³⁰ Questo nella prospettiva di una revisione del quadro normativo europeo in materia di comunicazioni elettroniche e sulla base delle prospettive di sviluppo tecnologico. Rimangono comunque i macro-obiettivi della CE sono: possibilità di accesso alla larga banda per il 95% della popolazione urbana entro il 2010 e il 75% nelle zone rurali (per il 2013).

³¹ Le soluzioni tecnologiche attualmente in grado di fornire accessi a banda larga sono numerose: la più diffusa, Adsl (evoluzione dei sistemi telefonici tradizionali); la fibra ottica (ad altissime prestazioni, ma dipendente da nuovi cablaggi), il satellite (ideale per utenti remoti, ma con costi elevati e limiti nelle bidirezionalità delle trasmissioni), le nuove tecnologie wireless con standard ancora in assestamento. I costi e le prestazioni di ciascuna alternativa variano in funzione della distribuzione spaziale degli utenti (densità e distanza dai nodi di rete) e del profilo di domanda che essi esprimono. Non esiste quindi oggi una soluzione tecnologica ottimale in assoluto e tale da essere privilegiata.

³² 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*".

Inoltre, nel contesto di un quadro di sistema e regole definite in primo luogo a livello europeo, la politica nazionale, nel ripensare agli ambiti e modelli di intervento (cfr Capitolo III), dovrebbe far leva, anche solo a livello regolatorio, su tutte le iniziative e provvedimenti che possano essere di stimolo alla maggiore crescita e apertura del mercato delle comunicazioni in termini di costi di accesso, copertura e diffusione di nuove alternative tecnologiche contribuendo, tra l'altro, alla riduzione dei divari digitali, alla tutela dei consumatori, di produttori e operatori.

4 Reti e collegamenti per l'accessibilità

4.1 Mobilità, trasporti, logistica

a, b Obiettivi e priorità per una politica regionale e scenario della politica nazionale

Ai fini del superamento delle criticità indicate nel Capitolo III, la politica regionale, comunitaria e nazionale dei trasporti dovrà avere quale riferimento centrale, in termini di obiettivi e priorità, la politica nazionale. Solo una pianificazione nazionale, concertata tra Stato centrale e Regioni, che stabilisca attorno alle priorità strategiche concordate con l'Europa (a cominciare dal riequilibrio modale) e all'identificazione di alcuni scenari di cooperazione territoriale (cfr. oltre), priorità e tempi credibili di attuazione, riferita sia alla fase progettuale che di quella realizzativa, può consentire alla politica regionale, segnatamente nel Mezzogiorno (dove le risorse finanziarie lo consentono), di perseverare nel finanziamento di reti e collegamenti per l'accessibilità.

Il Mezzogiorno presenta ancora un gran ritardo nella rete primaria, soprattutto ferroviaria, nella rete secondaria e in alcuni fondamentali nodi. Il compito di colmare tale divario deve essere primariamente assegnato alla politica ordinaria, conseguendo, non solo nelle assegnazioni, ma anche negli impegni giuridicamente vincolanti e nella spesa, quell'obiettivo (mai conseguito) di destinare all'area il 30% delle risorse ordinarie. Se le condizioni di tale compito verranno garantite dalle Autorità centrali responsabili per l'indirizzo, per l'esercizio dei diritti dell'azionista, per la verifica dei risultati dei grandi centri di progettazione di spesa del settore; se i soggetti attuatori daranno garanzie circa la disponibilità di progetti di qualità, la concentrazione delle risorse sulla loro realizzazione, il rispetto dei tempi previsti di completamento delle opere; se queste due condizioni saranno soddisfatte, allora la politica regionale potrà assicurare l'aggiuntività del proprio intervento, destinando le proprie risorse ad accrescere, per il Mezzogiorno, le opere finanziate secondo la lista delle priorità realizzabili. La politica regionale potrà, allora, anche assicurare un appropriato impatto territoriale degli interventi, integrandoli con il resto degli interventi della politica stessa. Questa declinazione territoriale, anche per i grandi interventi, terrà conto delle opportunità per le aree rurali, favorendone lo sviluppo.

È dunque indispensabile, in questo scenario, che, sin dall'avvio del futuro periodo di programmazione, siano individuati i progetti che si intenda completare entro il 2013, che ne siano monitorabili i tempi di attuazione e quindi, sia prevedibile l'effetto del programma, in termini di servizio e di modificata accessibilità.

Nella costruzione di questo scenario, e nell'identificazione stessa delle priorità a livello di strategia nazionale sarebbe indispensabile tenere conto degli interventi, e dei tempi di attuazione, già programmati per l'impegno delle "risorse liberate" di cui al Capitolo III. Nella pianificazione nazionale concertata propedeutica all'intervento della politica regionale, si dovrebbe, poi, tenere conto di due distinti profili:

- il profilo della *continuità* rispetto ai programmi in corso, in quanto è prioritario che le infrastrutture che sono state avviate siano completate al fine di evitare le "incompiute". Vi sono numerose opere avviate la cui realizzazione rischia di essere rallentata per poca attenzione e per

manca di copertura finanziaria di alcuni lotti. Sarà opportuno esaminare i casi critici, sia a scala nazionale sia regionale; in questo rientra la valutazione attenta dei tempi e della capacità di sforzo finanziario, per alcune infrastrutture oggi non ancora mature da un punto di vista progettuale; è indispensabile che la loro permanenza in piani generici di priorità non dilazioni ancora l'avvio di interventi essenziali specie in campo ferroviario;

- il profilo dell'*impatto ambientale*, l'attenzione alla minimizzazione di impatto, specie in termini di emissioni rilevanti per "l'effetto serra", dovrà guidare le priorità verso una forte rimodulazione a favore della ferrovia e, nei centri urbani, a favore di adeguate reti metropolitane;
- il profilo della *posizione geo-politica* dell'Italia e del Mezzogiorno in particolare quale snodo dei traffici (di stazionamento, riconfezionamento, processo e commercializzazione delle merci) dall'estremo oriente e da e verso i Balcani, nonché da e verso i Paesi della sponda sud del Mediterraneo; in questa prospettiva possono mutare le priorità nazionali e regionali e diventa prioritario per il Mezzogiorno un piano di uso efficiente della rete e dei nodi, dove treni e binari per lunghe percorrenze e servizio ferroviario locale non interferiscono e assieme offrono il mix migliore. Tra "reti lunghe" e "reti brevi" è necessario pervenire a livelli sempre più elevati di integrazione, da ricercare e promuovere all'interno di "progetti di territorio" (cfr. paragrafi sulla Dimensione territoriale) capaci di assicurare sinergia fra le reti dislocate alle diverse scale, da un lato, e i contesti attraversati, dall'altro.

Sotto entrambi i profili, le scelte progettuali dovrebbero tenere conto delle caratteristiche economiche e della vocazione delle aree, delle carenze pregresse ancora tali, delle parti che tecnicamente possono cambiare, in quanto non costrette entro vincoli rigidi. Si potrebbe, quindi, articolare la strategia in modo da tenere conto dei conflitti da conservare nella concorrenza fra operatori e di quelli da risolvere fra Regioni e Amministrazione centrale; dei nuovi confini della tecnologia che influenzano le nuove priorità di intervento (ad esempio l'infomobilità o i servizi di logistica per il settore agroalimentare); dell'attenzione competitiva all'esperienza e alle evoluzioni degli altri paesi. Fa parte degli elementi da considerare per definire una strategia l'attenzione alla residua capacità del territorio di accogliere nuove infrastrutture senza extracosti ambientali e di contesto che modifichino completamente le convenienze.

Alcuni spunti per il confronto attorno all'ipotesi di una pianificazione come quella sopra indicata, possono essere offerti, in via preliminare, al confronto:

- fermo restando che gli interventi della politica nazionale, sostenuta da quella regionale, continuano a essere concentrati su corridoi, nodi e itinerari di livello nazionale ed europeo (SNIT e TEN), l'accessibilità dei territori potrebbe essere potenziata intervenendo sulla rete ferroviaria, in particolare attraverso il rafforzamento della direttrice tirrenica, ciò anche al fine di coordinare l'azione nazionale con la scelta comunitaria di realizzare prioritariamente la direttrice transeuropea Brennero-Verona-Bologna-Napoli-Palermo;
- in merito al riequilibrio modale, sarà necessario riconfermare e rafforzare (come già rilevato nel Capitolo III, nello Strumento Operativo Mezzogiorno e nel Piano Generale Trasporti e Logistica), lo sviluppo dei modi alternativi alla strada (ferro, mare). Le "autostrade del mare" non sono ancora assistite, sul piano operativo, da un impegno adeguato a convertire gli scali portuali in terminal. A questo limite si potrebbe dare rimedio anche attraverso il programma Porti e stazioni³³ e comunque attraverso adeguati interventi infrastrutturali e tecnologici, e

³³ Il D.M. n° 2522 del 27/12/2001 prevede il finanziamento, pari a 46 Meuro, per attività di progettazione, realizzazione e assistenza tecnica (di cui alla Legge n° 21 dell'8/2/2001), di un programma innovativo in ambito urbano concernente le zone adiacenti alle stazioni ferroviarie delle grandi città e quelle limitrofe alle maggiori aree portuali finalizzato a assicurare, maggiore efficienza al sistema di accessibilità e mobilità in vista delle connessioni e dei rapporti tra le aree aeroportuali, le infrastrutture urbane (quelle ferroviarie), le aree retroportuali e l'intorno territoriale. Attualmente risultano sottoscritti 22 Protocolli d'intesa con i Comuni e gli Enti interessati.

aprendo al cabotaggio il mercato nazionale del trasporto merci. Le criticità emerse nel Capitolo III e le lezioni apprese indicano che è necessario tendere verso un più rilevante impegno a favore delle infrastrutture ferroviarie in genere e del cabotaggio;

- in relazione al trasporto via mare, il Mezzogiorno è dotato di un sistema dei porti caratterizzati da scarsa efficienza organizzativa e poca concentrazione, ancorché esso presenti rilevanti potenzialità e alcune infrastrutture di ottime caratteristiche. È necessario trovare modalità di gestione nuove, anche unitarie, per essere più efficienti e affiancare tali indirizzi con una politica di sviluppo della logistica;
- il legame del Sud con l'Europa è basato in maniera rilevante sulla qualità del trasporto aereo e sull'efficienza della rete aeroportuale. Sarebbe opportuno indirizzare la programmazione verso un chiaro consolidamento e rafforzamento competitivo del sistema aeroportuale – dotato già di infrastrutture di buona qualità – curando l'integrazione con i collegamenti ferroviari o di metropolitana alle aree urbane e metropolitane e avanzati sistemi di controllo di qualità sul livello del servizio. Anche per i nodi e sistemi aeroportuali, appare necessario prevedere il potenziamento del livello di specializzazione e integrazione dei singoli nodi;
- sarà opportuno dedicare attenzione particolare alle iniziative per lo sviluppo della mobilità sostenibile nelle città, nei sistemi di città e nei sistemi rurali, sia per le persone che per le merci. Occorre rafforzare il coordinamento con le politiche della mobilità, soprattutto a livello sovracomunale, così come la promozione di sistemi intelligenti (ITS) a servizio dell'utenza, per il sostegno alle politiche di riequilibrio modale sia sul versante urbano che metropolitano.

È necessario in particolare che le Regioni del Mezzogiorno condividano e proponano scelte strategiche per la mobilità delle persone e delle merci relative all'intera area territoriale e su quelle si basino nella interlocuzione istituzionale e negoziale e nella programmazione regionale e locale costruendo sul sistema di infrastrutture attualmente già realizzato o in fase di realizzazione e adattandolo alle esigenze del prossimo decennio. Ne fa parte anche un elevato livello di coordinamento per trasformare le politiche di rete intraregionali in politiche di servizi intraregionali con attenzione all'intermodalità definendo regole comuni fra le Regioni per assicurare in tal modo collegamenti fra aree urbane che permettano di "avvicinare" le città e sfruttare in questo modo possibili economie di agglomerazione.

Affinché gli obiettivi e le priorità indicate dalla politica nazionale possano trovare concreta attuazione in una politica regionale aggiuntiva, oltre alle garanzie che devono venire dalle Autorità amministrative centrali responsabili per gli indirizzi e le risorse, è anche necessaria una forte concertazione preliminare con e fra le Regioni, in fase di predisposizione del QSN.

Rispetto ai fabbisogni di movimentazione e logistica di produzioni che presentano ancora oggi vantaggi comparati per il Mezzogiorno (quali ad esempio i prodotti agro-alimentari) o dei flussi che potenzialmente possono riguardare il territorio meridionale, è necessario individuare, quale oggetto del confronto partenariale con le Regioni, le priorità che potrebbero consentire di avere, a livello nazionale, una "rete" di terminali integrata e interconnessa, omogenea per caratteristiche operative e di servizi offerti, sia in termini funzionali che gestionali.

Gli elementi importanti che la politica nazionale dovrebbe affrontare per garantire il raggiungimento di risultati nel campo della logistica sono: progressi nella concorrenza regolata e nell'adeguamento alle normative europee, in particolare per l'autotrasporto, capaci di ristabilire una logica di mercato e dare una effettiva prospettiva di sviluppo agli operatori del settore; interventi prioritari per l'ottimizzazione delle attività logistiche attraverso misure capaci di accrescere il

processo di terziarizzazione³⁴; modalità di gemellaggio, accordi, *joint-ventures* per sfruttare le conoscenze acquisite dalle imprese di logistica del Centro-Nord anche a vantaggio del Mezzogiorno.

Nel confronto Stato-Regioni che potrebbe condurre a una politica regionale per le reti e i collegamenti, l'identificazione di scenari di logistica e di interconnessione transfrontaliera e transnazionale da affrontare anche nell'ambito dell'obiettivo di Cooperazione territoriale – della politica di coesione comunitaria dovrebbe avere un ruolo di rilievo.

Le analisi riguardanti i Corridoi transeuropei, la rete Ten, Interreg, il PON Trasporti, e ESPON hanno consentito di individuare alcune Piattaforme Territoriali Transnazionali strategiche³⁵, come la Piattaforma Logistica Transfrontaliera dell'Eccellenza dell'Alto Adriatico che rappresenta gli spazi di saldatura dell'Italia al sistema europeo. In aggiunta a essa, a livello regionale si stanno delineando altre proposte di costruzione, su interconnessioni fisiche, di nuove relazioni. A questo fine uno studio sulle "Relazioni economiche tra Italia e i Balcani"³⁶ ha, in particolare, evidenziato come quest'area geopolitica sia difficilmente accessibile per le imprese italiane e rappresenti un freno per l'interscambio commerciale con l'Italia. In questo senso, la programmazione 2007-2013 potrebbe agire individuando, operativamente, le modalità e gli strumenti più idonei che consentano di superare gli ostacoli fisici³⁷ che impediscono l'accesso ai mercati dell'area balcanica³⁸. Riguardo alla Piattaforma transnazionale dello Stretto e al Corridoio Meridiano, la sua attivazione potrebbe fungere da dispositivo territoriale nel quadro di un "Piano Strategico per il Mediterraneo" inquadrato come progetto di "Corridoio euromediterraneo" per riconfigurare le geografie economiche dell'area MEDA attraverso l'individuazione di percorsi alternativi all'allineamento dominante dei traffici Nord-Sud.

L'identificazione delle priorità della strategia di politica nazionale e di politica regionale, comunitaria e nazionale, per conseguire effetti certi sulla maggiore accessibilità dei territori e maggiore competitività degli stessi, in un quadro di risorse scarse, passa attraverso il rafforzamento delle competenze di valutazione dei progetti. Sarà necessario infatti affinare le capacità di disegno delle infrastrutture, ancorandolo ai risultati della valutazione delle convenienze tecniche, economico-finanziarie, ambientali e sociali del progetto, alla luce delle finalità e delle priorità della strategia nazionale, integrando gli elementi valutativi relativi alla sostenibilità (gestionale e finanziaria) dell'infrastruttura fra gli elementi di selezione e scelta del progetto.

Uguale attenzione sarà opportuno prestare ai profili della concorrenza creando le condizioni affinché possano affermarsi e crescere nuovi operatori e nuovi collegamenti, con particolare riferimento al trasporto pubblico locale dato che quest'ultimo può giocare, insieme ai collegamenti interregionali aerei, un ruolo cruciale nell'“avvicinare” i nodi della rete di trasporto, le aree urbane e i sistemi produttivi. Indipendentemente dalla natura della proprietà degli operatori, pubblici o privati, è auspicabile che, ai fini del raggiungimento di più elevati livelli di servizio, le Amministrazioni regionali, per quanto di loro competenza, operino scelte chiare di governo e regolazione del settore coerenti con l'obiettivo di riduzione delle posizioni di rendita in favore di migliori servizi per gli utenti.

³⁴ Il quale consente da un lato una reale trasformazione delle imprese di trasporto in imprese di trasporto e logistica, dall'altro quale servizio alle imprese per incentivare la logistica di distretto, di area, di filiere, di prodotto, sostenendo e supportando in tal modo adeguatamente una strutturazione della domanda e dalla offerta.

³⁵ Cfr Contributo del Ministero Infrastrutture e Trasporti.

³⁶ Promosso dal MEF-DPS e finanziato con risorse FAS dal Programma di diffusione delle Conoscenze. Gli esiti sono stati condivisi con numerose Amministrazioni pubbliche, esperti e soggetti privati.

³⁷ Direttrice autostradale Slovenia-Ungheria per i collegamenti con la Romania; segmento autostradale adriatico-jonico in costruzione; direttrice ferroviaria Slovenia-Ungheria.

³⁸ Ciò può avvenire anche attraverso la promozione di una rete di collaborazione tra i porti delle due sponde dell'Adriatico che preveda lo scambio di esperienze professionali, l'uso di strumenti adeguati per innalzare la qualità e il volume dei traffici di merci e attrarre gli operatori verso l'utilizzo della via mare; favorire la cooperazione tra le regioni interessate per realizzare collegamenti veloci ed economicamente vantaggiosi.

5 *Ambiente e risorse naturali e culturali*

5.1 Ambiente e risorse naturali

La competitività dei territori è strettamente legata alla qualità delle risorse naturali e al grado di infrastrutturazione ambientale. In particolare, nel Mezzogiorno, la fragilità dell'infrastrutturazione ambientale, il ruolo che le risorse naturali possono svolgere come attivatori di sviluppo, le precondizioni istituzionali costruite nel periodo 2000-2006, suggeriscono di specificare chiaramente gli obiettivi in termini di impatto sullo sviluppo e la competitività, e dovrà dedicare a questi obiettivi una parte cospicua del futuro intervento. Per essere efficace esso dovrà, tuttavia, introdurre significative discontinuità rispetto al passato.

Più che in passato sarà, quindi, in primo luogo necessario distinguere fra l'indispensabile trasversalità dei profili ambientali e paesaggistici in tutte le azioni del programma (impatto degli interventi di infrastrutturazione e di scelte trasportistiche alternative, modalità di agevolazione delle imprese e di scelte urbanistiche in termini di capacità di carico, sostenibilità, effetti paesaggistici, ecc.) e l'adozione di interventi prioritari in ambito ambientale che mirino a colmare i divari regionali nella distribuzione e efficienza dei servizi e delle infrastrutture ambientali, al fine di garantire livelli minimi di servizio per la popolazione e le imprese e di accrescere l'attrattività dei territori. Per dare forza, visibilità politica e sociale, ma anche verificabilità tecnica alla seconda, decisiva, linea di azione che potremmo denominare "*ambiente per lo sviluppo*", devono essere chiari gli obiettivi di sviluppo e competitività che con essa si intendono di volta in volta perseguire. Le azioni programmate dovranno, sempre, indicare quale di questi obiettivi di sviluppo esse perseguono e documentarne le conoscenze e gli strumenti. Allo stadio attuale della riflessione³⁹, si indicano quattro possibili obiettivi:

- 1) attivare filiere produttive con ricaduta nel territorio interessato (come nel caso della promozione di alcune energie rinnovabili o di impianti avanzati nei settori dei rifiuti o dell'acqua o dello sviluppo di sistemi domestici di riduzione dell'intensità energetica);
- 2) promuovere la ricerca avanzata o la cooperazione fra ricerca e imprese con ricaduta nel territorio interessato (come ad esempio per i settori della difesa del suolo e per la mitigazione degli impatti ambientali);
- 3) sostituire attività lecite ad attività illecite o criminali con forti conseguenti aumenti di efficienza e forti esternalità positive (come per i settori dei rifiuti o dell'acqua);
- 4) assicurare, attraverso la produzione di servizi essenziali o la tutela e valorizzazione di risorse naturali, le condizioni di base per accrescere l'attrattività dei territori per i residenti, per il turismo, per alcune tipologie di insediamento terziario (potenzialmente tutti i settori).

Questo approccio alla programmazione rende, in primo luogo, necessario assicurare continuità ai processi in corso, rafforzando le competenze tecniche di tutti i soggetti pubblici (Regioni, Autorità di bacino, ARPA, Autorità di ambito ecc.) coinvolti nel governo dei settori ambientali e nell'assicurare l'integrazione effettiva dei principi di sostenibilità ambientale nella programmazione e attuazione delle politiche. Solo attraverso maggiori competenze tecniche sarà possibile sviluppare e attuare la pianificazione di settore, supportata dalle opportune valutazioni ambientali. A tal fine, l'adozione di misure di accompagnamento alla Pubblica Amministrazione, come ad esempio la formazione ambientale, gli scambi di esperienze (come i gemellaggi), possono rivelarsi particolarmente utili. Il potenziamento delle reti di monitoraggio⁴⁰, la realizzazione di un sistema di certificazione dei dati ambientali e il miglioramento delle competenze dei settori produttivi

³⁹ Cfr i risultati del seminario tematico "*Ambiente e Energia per lo Sviluppo sostenibile*".

⁴⁰ Si segnala tra l'altro che la Direttiva INSPIRE, attualmente in fase di approvazione, standardizza l'organizzazione dell'informazione territoriale al servizio della politica ambientale. In futuro, quindi, dalla sua applicazione ne discenderà il doversi dotare di strutture di monitoraggio rafforzate.

rappresentano i presupposti, insieme alla accresciuta capacità di governo dell'ambiente a livello regionale, per il miglioramento della qualità di piani e progetti e delle relative valutazioni ambientali. Questo consentirebbe l'affermarsi di una qualificata ordinaria gestione dell'ambiente, maggiore certezza nei tempi di valutazione da parte delle autorità preposte e, conseguentemente, nei tempi di realizzazione dei progetti di sviluppo territoriale.

È in particolare in alcuni settori ambientali (ciclo integrato dell'acqua, gestione dei rifiuti, energie rinnovabili) che è auspicabile che i principi e gli indirizzi declinati al tema 1.2 (Mercato dei servizi) in merito a regolazione e concorrenza trovino piena attuazione. È attraverso il potenziamento delle reti di monitoraggio che sarà possibile comparare gli effetti di natura ambientale prodotti da diversi operatori e dagli interventi finanziati nel futuro.

Per l'attuazione di entrambe le linee di azione, sarà decisivo il confronto partenariale con le Regioni al fine di definire operativamente come attuare l'integrazione delle politiche ambientali e settoriali e quali priorità ambientali assumere nell'indirizzo "Ambiente per lo sviluppo". In fase attuativa un ruolo rilevante possono svolgere le Intese istituzionali e gli Accordi di Programma Quadro. A tal fine risulta anche essenziale potenziare l'attività di informazione e educazione ambientale e incentivare il coinvolgimento degli attori economici e sociali e degli enti locali nella definizione, attuazione e monitoraggio delle politiche ambientali⁴¹. Inoltre, gli interventi programmati dovrebbero mirare a stimolare l'innovazione tecnologica e la creazione di imprese specializzate, affinché vi siano impatti significativi in termini di crescita economica e di occupazione.

Di seguito, per le singole aree di intervento, vengono riportati i criteri e i principi, in larga misura derivati dalle Direttive comunitarie e dalla loro attuazione, che dovrebbero informare gli interventi. Evidentemente, è solo nella loro declinazione regionale che essi potranno e dovranno legarsi alle priorità di sviluppo della politica regionale.

L'insieme degli interventi di seguito configurati possono, inoltre, trovare valorizzazione e sinergie, all'interno della politica regionale, grazie all'obiettivo della *Cooperazione territoriale*. In quel contesto potranno, infatti, essere sperimentati metodi di partenariato istituzionale e di prossimità nel bacino del Mediterraneo e nei Balcani, prevedendo anche forme di collaborazione tra esperti per la valorizzazione delle esperienze e competenze professionali. In particolare, sarebbe fra l'altro prioritario:

- rafforzare le capacità nazionali e locali di *governance* ambientale nelle regioni partner;
- promuovere metodi e strumenti di monitoraggio per il superamento delle lacune conoscitive sullo stato dell'ambiente nelle regioni partner;
- condividere conoscenze e promuovere iniziative integrate per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento;
- promuovere l'efficienza energetica e l'impiego delle fonti rinnovabili nelle regioni partner attraverso la diffusione di tecnologie e meccanismi finanziari innovativi, con la possibilità del riconoscimento di certificati verdi e di crediti di riduzione delle emissioni nell'ambito dei meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto.

⁴¹ In proposito va ricordato che il nostro Paese si è adeguato recentemente alla direttiva comunitaria sul diritto di accesso al pubblico delle informazioni ambientali (D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, di recepimento della Direttiva 2003/4/CE). Per i cittadini è più facile acquisire maggiore consapevolezza sullo stato dell'ambiente e dei suoi fattori (es. aria; atmosfera; acqua; suolo; territorio; siti naturali; ecc.).

Da tali interventi possono derivare benefici per le imprese italiane in termini di nuovi mercati e occupazione altamente qualificata. Inoltre, andrebbero consolidate le reti di cooperazione internazionale già esistenti⁴².

a **Obiettivi e priorità**

Risorse Idriche

La corretta ed efficace gestione della risorsa idrica nel suo complesso costituisce una componente essenziale dello sviluppo del Mezzogiorno, concorrendo a modificare e qualificare la vivibilità e la stessa immagine dell'area. Pertanto, l'obiettivo di razionalizzazione dei diversi usi della risorsa e l'efficientamento del sistema di gestione continuano a rappresentare una priorità per il ciclo di programmazione 2007-2013.

Il rispetto del quadro giuridico nazionale e comunitario, di cui la 2000/60 è il principale riferimento normativo, rappresenta il presupposto per la programmazione. Gli strumenti di pianificazione (Piano di Bacino, Piano di Tutela e Piano d'Ambito), seppur volti al perseguimento di obiettivi diversi, non potranno prescindere da quanto indicato nella citata Direttiva (qualità buona di tutti i corpi idrici al 2015) e dagli *step* intermedi di attuazione. In quest'ottica, è indispensabile assicurare il completamento della riforma del settore, presupposto per un'effettiva industrializzazione del sistema, funzionale al perseguimento di una gestione sostenibile della risorsa e della sua tutela qualitativa e quantitativa.

A complemento di quanto sopra indicato, è opportuno che i documenti di attuazione contengano indicazioni al fine di a) proseguire nell'azione di sostegno ai Piani d'Ambito così come recepiti dai soggetti gestori unici del Servizio Idrico Integrato ammettendo a finanziamento solo interventi proposti da soggetti gestori individuati e operanti in base alla piena attuazione della normativa di settore e chiaramente identificabili all'interno del piano di investimenti rilevante; b) fissare obiettivi vincolanti per migliorare l'offerta di servizi idrici; c) accrescere l'efficienza interna attraverso il contenimento dei costi gestionali e quella esterna attraverso l'attuazione di un sistema tariffario basato sul recupero di tutti i costi che si generano nella filiera idrica, ivi inclusi i costi finanziari di gestione, quelli ambientali e della risorsa; d) accrescere le capacità tecniche, organizzative e gestionali delle funzioni di governo del settore e di gestione dello stesso da parte delle Amministrazioni regionali, delle Autorità di bacino, delle Autorità di ambito attraverso per lo più gemellaggi e di acquisizione di esperienza sul terreno (*training on the job*) con autorità pubbliche, organismi pubblici di controllo e di vigilanza del settore e imprese operanti nel settore con elevato *rating* di successo.

Le priorità di intervento dovrebbero pertanto riguardare: gli interventi prioritari ai fini del soddisfacimento degli obiettivi vincolanti e degli standard ambientali previsti dalle direttive europee; il potenziamento del monitoraggio dello stato delle risorse idriche; gli interventi infrastrutturali strategici tra le opere individuate nel Programma Nazionale degli interventi nel settore idrico. Sul piano più generale, andrà compiuto ogni sforzo per individuare e selezionare gli interventi che assicurino il raggiungimento degli obiettivi di tutela delle risorse idriche.

Inoltre, appare rilevante che sia assicurato il coordinamento con la politica di sviluppo rurale, considerando l'azione che essa può svolgere in favore della razionalizzazione e dell'uso più efficiente possibile della risorsa acqua per usi irrigui.

⁴² Esse includono istituzioni e agenzie ambientali di vari Paesi, le agenzie delle Nazioni Unite, la World Bank e la European Bank for Reconstruction and Development, gli enti di ricerca e gli istituti universitari italiani, oltre a società di ingegneria e imprese italiane impegnate a trasferire tecnologie innovative.

Rifiuti

Anche per questo settore valgono le stesse considerazioni di priorità per lo sviluppo indicate per l'acqua.

Il completamento della riforma di settore sarà condizionante per l'accesso alle risorse pubbliche aggiuntive, nelle sue componenti di organizzazione della gestione e di introduzione delle regole del mercato per i servizi. Saranno fissati obiettivi di servizio nel quadro di riferimento indicato dalle Direttive europee in materia⁴³.

In tale quadro gli interventi dovrebbero perseguire l'obiettivo di dare seguito alle previsioni normative e contribuire allo sviluppo competitivo del territorio. Tali obiettivi potranno essere perseguiti favorendo, in via prioritaria, la messa in opera degli interventi identificati dai piani regionali, provinciali e di ambito in attuazione degli adempimenti previsti dal D.lgs. n. 22/97. In particolare:

- un efficace sviluppo della prevenzione, finalizzata a ridurre la quantità e pericolosità dei rifiuti;
- il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, nonché degli scarti di lavorazione prodotti in agricoltura, con particolare attenzione al recupero di energia;
- la razionalizzazione della gestione dei rifiuti urbani (garantendo forme di smaltimento diverse dalla discarica e l'affidamento dei servizi di gestione);
- la semplificazione e razionalizzazione della gestione dei rifiuti speciali;
- l'attuazione della normativa relativa alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio, ai rifiuti elettrici ed elettronici, ai veicoli fuori uso e alla gestione delle discariche.

Data la rilevanza del settore, obiettivi specifici andranno stabiliti per la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti.

Bonifiche

L'obiettivo nazionale è la garanzia della tutela della salute pubblica e della protezione ambientale del territorio sfruttando anche le possibilità, tra l'altro, di una restituzione al territorio medesimo di aree già predisposte (in quanto spesso infrastrutturate) allo sviluppo economico. A tal fine le priorità di intervento andranno ricercate tra le seguenti:

- 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.;
- il completamento degli interventi di messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati previsti tra le priorità nei Piani Regionali di Bonifica, partendo dai siti di interesse nazionale e con particolare riferimento alle aree produttive dismesse e alle aree demaniali in concessione (ivi comprese quelle marino costiere e lagunari);
- l'integrazione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica – a partire dai siti di interesse nazionale – con azioni trasversali nodali quali le indagini epidemiologiche ed il monitoraggio e controllo.

⁴³ La Direttiva 94/62/CE sugli *imballaggi e i rifiuti di imballaggio* integrata dalla Direttiva 2004/12/CE fissa gli obiettivi di recupero (60%) e riciclo (dal 55% all'80%) al 2008; la Direttiva 2002/96/CE in materia di *rifiuti elettrici ed elettronici* che fissa gli obiettivi di recupero (ca 80%) e riciclaggio (ca 75%) al 2006; il D.lgs.209/2003 (attuazione della Direttiva 2000/53/CE relativa ai *veicoli fuori uso*) che fissa gli obiettivi di recupero (ca 80%) e riciclaggio (ca 80%) al 2006 e per i due usi al 90% per il 2015; il D.lgs. 36/2003 di attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle *discariche di rifiuti* che prevede essenzialmente il divieto di smaltimento per alcune categorie di rifiuto.

Difesa del suolo

In tutte le aree del Paese, la diffusione del rischio idrogeologico e di condizioni di insicurezza “fisica” dei territori danno forte rilievo alla difesa del suolo. Si tratta di dar attuazione agli interventi strutturali e non, previsti dai Piani di Assetto Idrogeologico, modificando tra l’altro pratiche di uso del suolo causa di dissesto o poco sostenibili e promuovendo l’integrazione delle politiche di tutela e salvaguarda del territorio con quelle dell’agricoltura⁴⁴, industria, infrastrutture e turismo. In questo ambito, assumono centralità gli interventi per il recupero e la tutela del patrimonio costiero. La Direttiva 2000/60/CE e la Strategia comunitaria per la protezione del suolo⁴⁵ costituiscono il riferimento per le politiche di settore. In questo senso, le priorità di intervento potranno riguardare:

- la realizzazione di opere di difesa che determinino condizioni di adeguata sicurezza per gli abitati e per le attività produttive e di servizio;
- la promozione di progetti di ricerca volti a sviluppare nuovi sistemi di difesa più sicuri e meno costosi, attivando un sistema di piccole e medie imprese innovative nel settore;
- la realizzazione di interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico attraverso l’azione integrata sui bacini fluviali;
- il recupero e la tutela dei sistemi montani e del patrimonio costiero;
- il miglioramento della funzionalità dei sistemi naturali, favorendo nuove pratiche di gestione del territorio.

Cambiamento climatico

In materia di cambiamento climatico, l’attuazione del Protocollo di Kyoto costituisce un asse di riferimento per ogni politica in materia energetica, dei trasporti, delle attività zootecniche, della gestione forestale e dei suoli agricoli. La riduzione delle emissioni e l’aumento dell’assorbimento del carbonio richiedono infatti lo sviluppo di iniziative per:

- l’aumento della produzione locale di elettricità da fonti rinnovabili e la promozione del risparmio energetico;
- l’organizzazione del traffico urbano attraverso l’aumento dell’offerta di trasporto pubblico con veicoli a basse emissioni e conseguente riduzione del traffico privato;
- la riqualificazione degli allevamenti zootecnici anche mediante il recupero energetico del biogas per la riduzione delle emissioni di metano e protossido d’azoto;
- la coltivazione delle foreste e delle superfici boschive per l’ottimizzazione della capacità di assorbimento di carbonio e la contemporanea produzione di biomasse a fini energetici.

La scelta tra queste e altre priorità, sia per la politica regionale che per la politica di sviluppo rurale andrà effettuata in base alla loro capacità di conseguire obiettivi di sviluppo lungo lo schema provvisoriamente prima proposto, tenendo comunque conto che la politica di sviluppo rurale si concentrerà su alcuni target, quali ad esempio la produzione di materie prime per la filiera bio-energetica, e la conservazione delle foreste.

⁴⁴ La conservazione del suolo è una delle priorità della politica di sviluppo rurale, da raggiungere attraverso l’orientamento dell’agricoltura verso pratiche meno intensive nelle aree collinari e più rispettose dell’ambiente, la conservazione e valorizzazione delle foreste, la riduzione del carico di bestiame. Anche la PAC, pilastro 1 (mercati), può contribuire al perseguimento di questo obiettivo, se la “condizionalità” si tradurrà in impegni sempre più stringenti (Cfr. riquadro su Possibili linee di integrazione con la politica di sviluppo rurale).

⁴⁵ Da essa discende il “Programma d’Azione Europeo per la Gestione dei Rischi d’inondazione”, e la “Strategia comunitaria per la protezione del suolo”, attivata a seguito della Comunicazione della Commissione Europea COM/2002/179 e che confluirà in una direttiva comunitaria sulla protezione del suolo.

Energia da fonti rinnovabili ed efficienza energetica

Gli interventi volti all'aumento della quota di energia elettrica prodotta con fonti rinnovabili e al risparmio energetico contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e, nel contempo, a diversificare le fonti di generazione elettrica, aumentandone la sicurezza degli approvvigionamenti e il maggiore impulso all'innovazione tecnologica, in campo energetico e di tutela ambientale. La Direttiva 2001/77/CE e il Dlgs. n. 387/2003 di recepimento⁴⁶, la direttiva 2002/2/91/CE, i decreti ministeriali del 20/7/2004 e il D.Lgs. 192/05 rappresentano il quadro di riferimento normativo in questo ambito.

Sollecitati dagli Orientamenti strategici della Commissione europea e previsti fra gli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, gli interventi di promozione delle fonti rinnovabili e di riduzione dell'intensità energetica possono assicurare più di uno tra i quattro obiettivi indicati per una strategia di "ambiente per lo sviluppo": attivazione di filiere produttive, promozione della ricerca e dell'innovazione, contributo a una "qualità della vita" (si pensi ad esempio a un progetto nazionale di "abitazione ecologica") congeniale, specie per il Mezzogiorno, ad attrarre persone e capitali. Di seguito si indicano alcune fra le possibili priorità la cui scelta andrà valutata in relazione alla effettiva conseguibilità di uno o più degli obiettivi indicati:

- realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (biomasse, biogas, rifiuti a base di biomassa, combustibile derivato dai rifiuti solidi urbani, eolico, fotovoltaico e idroelettrico con potenza inferiore a 10MW);
- sviluppo della piccola cogenerazione (di elettricità e calore) e trigenerazione (di elettricità, calore e freddo) distribuita ad alto rendimento, in particolare per il soddisfacimento della domanda energetica su scala locale, in particolare da parte delle PMI, anche attraverso l'impiego di fonti rinnovabili;
- promozione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili e degli interventi di efficienza energetica integrati negli edifici (cfr. Paragrafo Aria), anche attraverso l'accompagnamento, a livello centrale, dell'attività legislativa, regolatoria di Regioni e Enti locali (quali ad esempio i regolamenti edilizi);
- promozione dell'efficienza energetica sia nel settore industriale, attraverso il rinnovo degli impianti di produzione ad elevato assorbimento energetico, in particolare nel Mezzogiorno, sia nel comparto domestico, attraverso la promozione di interventi di efficienza energetica negli usi finali di energia (cfr. § Aria);
- il sostegno a iniziative di ricerca e sperimentazione per la diffusione delle competenze e delle esperienze e sviluppo di tecnologie alternative, inclusa la produzione di carburanti attraverso l'impiego di fonti rinnovabili.

Tale politica potrà stimolare lo sviluppo e la crescita delle filiere produttive a livello nazionale.

Dovrà essere garantita la necessaria sinergia – a livello di pianificazione e di impiantistica – tra soluzioni ai problemi di trattamento delle acque reflue con soluzioni di gestione dei rifiuti organici in un'ottica di produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'attuazione degli interventi prioritari si dovrà accompagnare a una politica nazionale di settore che miri allo sviluppo delle reti di trasmissione nazionale e di distribuzione locale in grado di assecondare un più ampio ricorso alle fonti rinnovabili, senza imporre vincoli ulteriori alla loro gestione efficiente.

⁴⁶ Quest'ultimo indica, quale obiettivo realistico al 2010, una produzione interna lorda di elettricità da fonti rinnovabili pari a 70 TWh, che permetterebbe una copertura del 22,5 per cento del fabbisogno interno lordo di elettricità.

Aria

La necessità di assicurare la tutela della salute pubblica e dell'ambiente attraverso il rispetto dei limiti alle concentrazioni di inquinanti in aria ambiente fissati dalle norme comunitarie e nazionali, costituisce un importante punto di riferimento per le politiche di sviluppo delle attività potenzialmente impattanti sulla componente aria: energia, trasporti, industria, agricoltura e zootecnia. Il miglioramento della qualità dell'aria dovrebbe quindi essere perseguito attraverso un approccio strategico unitario, basato su un maggiore coordinamento, a livello nazionale e regionale, delle politiche settoriali nazionali e degli strumenti di attuazione, come evidenziato nel paragrafo successivo sullo "scenario nazionale".

Le priorità dovrebbero quindi avere come riferimento gli interventi, individuati nei piani e nei programmi regionali volti ad assicurare il soddisfacimento dei suddetti limiti e obiettivi. Le analisi preliminari finora condotte evidenziano l'opportunità di indirizzare prioritariamente gli interventi agli ambiti urbani e ai siti produttivi, dove il fenomeno dell'inquinamento atmosferico presenta le maggiori criticità.

Ciò comporta che siano quindi realizzati interventi per migliorare i sistemi della mobilità e della logistica, per promuovere l'innovazione tecnologica e la messa in rete degli interventi nei sistemi produttivi locali.

In particolare in ambito urbano, sul versante della mobilità sostenibile, la politica regionale aggiuntiva può contribuire, per il periodo 2007-2013, a definire e ad accelerare la realizzazione di modelli gestionali integrati per la mobilità sia nei contesti urbani che nei poli industriali limitrofi. In ambito urbano, i maggiori margini di riduzione delle emissioni risultano associati agli interventi per:

- razionalizzare e governare la domanda di mobilità, disincentivando il trasporto privato e diversificando l'offerta di trasporto collettivo;
- migliorare l'efficienza energetica delle apparecchiature domestiche e degli impianti civili di riscaldamento;
- razionalizzare i sistemi di distribuzione delle merci.

Per i sistemi produttivi locali le priorità di intervento dovrebbero essere finalizzate a:

- promuovere l'utilizzo dell'innovazione tecnologica per ridurre le emissioni inquinanti;
- sviluppare nuove iniziative imprenditoriali nel settore dei servizi ambientali relativi alla mobilità delle persone e al trasporto delle merci;
- sostenere forme di collaborazione orizzontale e verticale fra le imprese per l'integrazione dei processi.

La scelta e l'efficacia di questi interventi è, evidentemente, legata al completamento dei piani e programmi per la qualità dell'aria, all'adeguatezza e al potenziamento, a livello regionale, dei sistemi di monitoraggio, valutazione e diffusione dei dati ambientali.

Biodiversità e Aree protette (rete ecologica)

Le caratteristiche del patrimonio naturale e ambientale del Paese, e in particolare di vaste aree del Mezzogiorno, fanno sì che gli interventi di valorizzazione della rete ecologica e tutela delle biodiversità ivi presenti assumano rilievo strategico nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione. Le priorità di azione andranno individuate in un quadro che tenga conto dei seguenti indirizzi⁴⁷:

⁴⁷ In particolare, va data attuazione alle Direttive 1992/43/CEE (Direttiva "Habitat") e 1979/409/CEE (Direttiva "Uccelli").

- completare il processo di pianificazione, il rafforzamento della gestione, il monitoraggio dello stato della biodiversità, con particolare riferimento ai siti Natura 2000 ed alle aree protette terrestri e marine;
- rafforzare l'approccio che tenga conto sia del dinamismo degli ecosistemi e delle loro relazioni funzionali, sia del paesaggio contestualmente alle esigenze di sviluppo del territori coinvolti;
- predisporre specifici piani di gestione e di azione per la tutela delle specie minacciate;
- creare opportunità per il mantenimento dall'attività antropica nelle aree di interesse naturalistico, al fine di garantire il presidio del territorio e contrastare fenomeni di dissesto o di deterioramento (es. incendi) attraverso azioni di sostegno e di rete, all'imprenditoria locale con particolare riferimento alla fruizione culturale e del paesaggio, al turismo sostenibile e all'agricoltura a basso impatto⁴⁸;
- migliorare la qualità della vita delle popolazioni residenti negli ambiti marginali;
- promuovere l'informazione e l'educazione ambientale;
- migliorare l'accessibilità materiale e immateriale.

b Scenario della politica nazionale

Per assicurare la sostenibilità ambientale della politica regionale è necessario che vengano fissati gli impegni per il recepimento delle direttive comunitarie approvate in materia ambientale ai fini di un uso sostenibile delle risorse, della riduzione delle pressioni sull'ambiente e di modifica dei consumi e dei comportamenti di cittadini e delle imprese. A questo proposito, assumono particolare rilevanza gli indirizzi comunitari relativi alle risorse idriche, alla gestione dei rischi di inondazione, alla protezione del suolo, alla gestione dei rifiuti, ai consumi energetici e alle energie alternative, alla riduzione dell'inquinamento atmosferico. È auspicabile che il recepimento delle direttive sia effettuato con tempi sufficienti a permettere alle Amministrazioni regionali di integrare in modo operativo nella pianificazione e programmazione di settore per il 2007-2013 i principi e gli obiettivi comunitari e rendere pertanto efficaci le azioni della politica regionale.

Nell'ottica dell'integrazione dei diversi comparti ambientali, è dirimente porre in essere tutte le misure necessarie all'applicazione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)⁴⁹.

In merito ai cambiamenti climatici emerge forte l'esigenza di coordinare le politiche nazionali settoriali nella prospettiva di contribuire al rispetto degli impegni assunti dall'Italia nell'ambito del Protocollo di Kyoto.

In materia di *servizi idrici e dei rifiuti*, al fine di superare la frammentazione nell'offerta dei servizi e delle imprese che operano nel settore, è opportuno a) favorire il consolidamento dimensionale delle gestioni e delle imprese operanti a monte e a valle della filiera di produzione per accrescerne la capacità finanziaria, tecnica e organizzativa ed essere capaci di operare in regime di concorrenza per il mercato; b) garantire la stabilità normativa nella regolazione dei servizi pubblici locali che riduca i rischi percepiti dalle imprese potenzialmente interessate alla gestione; c) accrescere le funzioni di sorveglianza degli standard tecnici e di servizio e di comparazione delle performance.

Alle azioni della politica regionale in materia di risorse idriche miranti all'attuazione della Direttiva 2000/60/CE, occorre affiancare la predisposizione (richiesta dalla Direttiva citata entro il 12.12.2009) dei programmi con interventi e azioni (i cosiddetti "programmi di Misure" ex articolo

⁴⁸ Sfruttando tutte le opportunità esistenti, a tal fine, nell'ambito della politica agricola pilastro 1 e 2.

⁴⁹ Di cui al D. Lgs. 59/2005, che recepisce la Direttiva 96/61/CE sulla protezione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC).

11 della direttiva 2000/60/CE) per ciascuno o per il complesso dei distretti idrografici compresi nel territorio nazionale⁵⁰.

A complemento degli interventi aggiuntivi per i rifiuti, vanno individuati e condivisi meccanismi di mitigazione degli impatti ambientali degli impianti di trattamento e smaltimento, e di compensazione delle popolazioni, che riducano le difficoltà nella localizzazione degli impianti stessi. Relativamente alla realizzazione degli impianti per il recupero energetico da rifiuti, occorrerebbe assicurare il coordinamento con la politica energetica e con la politica agricola-forestale.

Inoltre, in base al *Green Public Procurement*, DM 203/2003, le Regioni, gli Enti pubblici e le società a prevalente capitale pubblico, dovranno organizzarsi affinché gli acquisti di manufatti e beni realizzati con materiale riciclato coprano almeno il 30% del loro fabbisogno annuale di acquisti.

In materia di *bonifica dei siti inquinati* occorre dare risposte alle criticità rilevate in fase di attuazione 2000-2006. In particolare, per le aree demaniali in concessione, rispetto al problema dell'attribuzione della titolarità dell'intervento ove non vi sia quello del soggetto privato che dispone dell'area (sulla base delle condizioni proprietarie dei siti e della preesistenza di fenomeni di compromissione ambientale); per le aree produttive dismesse interessate da procedure fallimentari occorre applicare il principio affermato in sede europea della "responsabilità sostitutiva" che impone allo Stato membro di sopperire alle inadempienze del soggetto interessato.

Relativamente alla *biodiversità*, risulta prioritario definire una strategia nazionale, da attuare anche attraverso il rafforzamento degli strumenti di pianificazione a livello territoriale. È necessario attivare procedure di monitoraggio dello stato di *conservazione di habitat* e specie di interesse comunitario: a tal fine, l'Autorità centrale competente definirà apposite linee guida e individuerà i corridoi ecologici da includere nella pianificazione territoriale per migliorare le condizioni di conservazione delle biodiversità (in attuazione della direttiva Habitat).

In materia di *difesa del suolo*, la Direttiva 2000/60/CE⁵¹ e le attività in corso finalizzate alla redazione della Direttiva Quadro sulla Protezione del Suolo conservano la logica di azioni a scala di bacino idrografico già attuata sul territorio italiano. In questa fase, è opportuno che la politica nazionale assicuri la razionalizzazione delle azioni di difesa del suolo anche attivando sinergie multi-settoriali con le attività economiche connesse con l'uso del suolo e del territorio.

A livello nazionale, il miglioramento della qualità dell'*aria* richiede che si completi l'iter programmatico previsto in attuazione delle direttive comunitarie⁵² vigenti in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria, di riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera da sorgenti mobili e stazionarie e in materia di miglioramento della qualità dei combustibili e che si assicuri il recepimento di quelle di cui il negoziato è attualmente in corso. Gli strumenti di pianificazione

⁵⁰ I programmi indicano le misure di base (es. recupero dei costi relativi ai servizi idrici; promozione di un impiego efficiente e sostenibile dell'acqua; salvaguardia dei corpi idrici; divieto di scarico nelle acque sotterranee; ecc.) e, ove necessario, le misure supplementari (es. provvedimenti legislativi e/o amministrativi; strumenti economici e fiscali; accordi negoziali; codici di buona pratica; riduzione degli emungimenti; ecc.). Inoltre, si segnala che, in assenza di specifiche disposizioni della Direttiva 2000/60 sugli inquinanti nelle acque sotterranee, una proposta di direttiva, ad integrazione della Direttiva 2000/60, propone di assicurare la copertura al rischio di scarichi indiretti di inquinanti nei corpi idrici sotterranei, allorché, nel 2013, sarà abrogata la Direttiva 80/68/CEE sull'inquinamento delle acque sotterranee dalle sostanze pericolose.

⁵¹ L'attuazione della Direttiva dovrà integrarsi con le attività relative al Programma d'Azione Europeo per la Gestione dei Rischi d'inondazione.

⁵² In materia di inquinamento atmosferico l'attuazione della direttiva quadro 96/62/CE (sulla valutazione e gestione della qualità dell'aria) e delle direttive "figlie" (99/30/CE, 2000/69/CE e 2002/3/CE), nonché l'attuazione della direttiva 2001/81/CE (concernente i tetti massimi alle emissioni di alcuni inquinanti atmosferici) costituiscono un asse di riferimento per le politiche in materia di energia, trasporti, sviluppo produttivo collegato ad attività industriali, agricole e zootecniche e sono finalizzate ad assicurare una adeguata tutela della salute umana e dell'ambiente, richiedendo che tutte le attività potenzialmente impattanti sulla componente *aria* vengano inquadrate, in modo integrato a livello programmatico, per assicurare il rispetto dei limiti vincolanti alle concentrazioni degli inquinanti in aria e degli obiettivi di riduzione da esse dettati.

dovrebbero essere quindi adeguatamente supportati e coordinati fra di loro anche al fine di razionalizzare l'uso delle risorse e rendere, di conseguenza, sinergici gli interventi di contenimento delle emissioni inquinanti. In tale contesto, appare di grande rilievo che i dati e le informazioni ambientali, alla base dei piani e programmi di competenza dell'Amministrazione centrale (piano nazionale di riduzione delle emissioni) e delle Regioni (piani regionali di tutela e risanamento della qualità dell'aria) siano fra loro congruenti e che siano omogenee le modalità con cui vengono valutati l'efficacia, costi e ricadute sociali e produttive degli interventi.

Per *l'energia da fonti rinnovabili*, occorre dare certezza al quadro di riferimento e agli obiettivi nazionali in materia di fonti rinnovabili e risparmio energetico sotto i profili normativi, regolatori ed amministrativi, nonché semplificare le procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà verticale. Le iniziative a sostegno delle fonti rinnovabili devono essere quindi coerenti e compatibili con i principi di mercato posti alla base della liberalizzazione del settore elettrico, ovvero essere basate su meccanismi che favoriscano la concorrenza, la riduzione dei costi e lo sviluppo delle migliori tecnologie in campo energetico.

5.2 Risorse culturali

a, b Obiettivi e priorità e scenario della politica nazionale

La specificità, la diffusione, la valenza del patrimonio culturale, l'alto livello di competenze scientifiche e il *know-how* tecnologico maturati in Italia, nonché il vantaggio comparato che essi rappresentano per l'Italia a livello internazionale, costituiscono un fattore di rilievo strategico per le politiche di sviluppo e coesione territoriale.

Il proficuo avvio di una più stretta collaborazione Stato-Regioni e le lezioni apprese nel periodo 2000-2006, hanno posto basi solide per il rilancio di obiettivi di sviluppo fondati sulla tutela e la valorizzazione delle risorse culturali e sul consolidamento delle attività dell'indotto per trasformarle in filiera produttiva. L'attuazione di questa politica nel 2007-2013 appare una priorità da porre in stretta connessione con le performance del settore turistico (cfr. tema 8.2). Nella massima considerazione andrebbe tenuto il ruolo delle risorse e delle attività culturali per la qualità della vita dei cittadini, per la crescita delle conoscenze e per il contributo di innovazione e diffusione di tecnologie.

Questi obiettivi sono perseguibili attraverso la realizzazione di interventi integrati concentrati a scala locale, ma soprattutto attraverso azioni di sistema di scala interregionale e nazionale. A tal fine va sostenuto il processo di adeguamento della pianificazione, in coerenza con le nuove disposizioni emanate in materia dal "Codice dei beni culturali ed il paesaggio" (ed in particolare dagli artt. 135, 143 e 156) che implicano una revisione ed integrazione degli strumenti di pianificazione vigente, anche in riferimento alla Convenzione Europea del Paesaggio⁵³.

Le principali priorità di intervento possono dunque essere declinate in funzione degli obiettivi di rafforzamento e creazione di grandi poli integrati e di grandi eventi di eccellenza culturale e di realizzazione di interventi a rete, regionale e interregionale e internazionale, finalizzati a qualificare l'offerta culturale, paesaggistica e naturalistica. Per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, appaiono rilevanti le seguenti priorità di intervento:

- *Poli culturali di eccellenza*, operando con interventi che permettano di raggiungere un elevato standard qualitativo dell'offerta culturale e dei servizi di fruizione e che permettano di integrare in particolare l'offerta museale con il sistema delle produzioni e delle rappresentazioni artistiche, dell'ospitalità turistica, della mobilità locale e regionale, dell'offerta di prodotti tipici;

⁵³ L'adeguamento dei Piani paesistici già costituisce l'oggetto di uno degli indicatori individuati nel QCS 2000-2006 per il "miglioramento del meccanismo istituzionale" delle Regioni Obiettivo 1.

- *Centri di studi e di documentazione di eccellenza* da rendere operativi a livello regionale ed interregionale per attività di promozione di studio e ricerca, ivi compresi la diagnostica, il restauro e la catalogazione⁵⁴.
- *Diffusione di nuove tecnologie*, sia nella gestione del patrimonio e nello sviluppo di programmi e progetti, sia nella promozione e comunicazione della conoscenza. In questo ambito l'Italia sta già svolgendo un importante ruolo che va ulteriormente consolidato⁵⁵. Ci si riferisce in particolare agli standard e agli strumenti di raccolta e elaborazione dei dati su fattori di pericolosità territoriali e su condizioni di vulnerabilità dei monumenti e delle opere d'arte realizzati con la Carta del Rischio (Sistemi Informativi per la sicurezza del patrimonio culturale).
- *Promozione di attività e di eventi culturali a scala multiregionale e internazionale*, in particolare nel Mezzogiorno, in grado di mobilitare consistenti flussi di visitatori, ed esportabili in altre sedi in Italia e all'estero. Le iniziative, si devono sviluppare promuovendo la cooperazione fra enti e istituzioni italiane e straniere e coinvolgendo operatori culturali, sociali, economici e creativi;
- *Diffusione di una cultura del paesaggio* all'interno della programmazione degli investimenti pubblici, nonché sostegno al processo di *pianificazione paesaggistica*.

Gli obiettivi e le priorità delineate richiedono un rafforzamento delle capacità di indirizzo centrale e una crescita della capacità operativa a livello regionale, razionalizzando il quadro strategico e finanziario generale per distinguere le politiche ordinarie della tutela dalle politiche di valorizzazione nazionali e regionali, a cui si aggiungono le politiche per la valorizzazione su scala internazionale. Questo implica che, alla gestione ordinaria della tutela, ivi incluse specifiche azioni per la sicurezza, siano assegnate risorse finanziarie adeguate per evitare il degrado e la perdita irreversibile del patrimonio culturale.

6 Servizi sociali, per la salute e per la sicurezza

6.1 Politiche per l'inclusione sociale

a, b Obiettivi, priorità e scenario della politica nazionale

La piena accessibilità alle opportunità create dallo sviluppo economico rappresenta un fattore essenziale per la sostenibilità dello sviluppo, in un'ottica di lungo periodo che vede le persone al centro delle scelte di politica economica, non solo come destinatari di interventi o fruitori di servizi, ma soprattutto come agenti attivi dello sviluppo e della vita sociale da cui dipende la capacità effettiva di un territorio di generare opportunità e benessere.

La politica regionale aggiuntiva può dare forte rilievo, nelle aree caratterizzate da condizioni di vita particolarmente svantaggiate e da forti divari socio-economici, al legame tra carenze di reddito e disponibilità di servizi essenziali (servizi alla persona, servizi sociosanitari, opportunità di istruzione, ecc.)⁵⁶, sia perché l'inadeguata disponibilità o accessibilità degli stessi colpisce particolarmente chi non ha condizioni di reddito sufficienti per ricorrere ad alternative, sia perché la

⁵⁴ I Centri, in coerenza con il Decreto Legislativo 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" potranno essere gestiti in concorso tra Stato-Regioni-Università, capitalizzando sull'esperienza accumulata negli Istituti Centrali del MiBAC ed in alcune realtà regionali.

⁵⁵ Il MiBAC può costituire il punto di riferimento per rafforzare le reti informatizzate di contenuti culturali e rendere omogenea la conoscenza funzionale alla gestione del patrimonio culturale; fornire un supporto alle decisioni tecnico-amministrative nel campo della tutela e del restauro attraverso l'adozione condivisa con le Regioni, degli standard e degli strumenti di raccolta e elaborazione dei dati su fattori di pericolosità territoriali e su condizioni di vulnerabilità dei monumenti e delle opere d'arte realizzati con la Carta del Rischio (Sistemi Informativi per la sicurezza del patrimonio culturale).

⁵⁶ Si veda ad esempio quanto emerso dall'Indagine DPS/Istat su povertà e esclusione sociale finanziata dal Dipartimento nel 2002.

loro assenza o scarsa qualità può tramutarsi in un fattore di povertà e di esclusione. In quest'ottica l'attenzione posta al miglioramento di diffusione e qualità di alcuni servizi essenziali può fornire un contributo diretto a strategie inclusive.

Queste considerazioni hanno diverse implicazioni strettamente connesse con gli obiettivi e la *governance* delle politiche di sviluppo: interventi e politiche con dirette finalità di riduzione del disagio sono necessari, ma non esauriscono certamente la strategia di inclusione, che deve arrivare a considerare esplicitamente e con sistematicità le ricadute delle scelte di politica economica per tutti i soggetti coinvolti, in particolare per quelli che vivono in condizioni di maggiore svantaggio.

Le future priorità in tema di inclusione sociale dovranno quindi tenere conto:

- della necessità di una strategia complessiva per realizzare l'obiettivo di una società inclusiva e della partecipazione attiva dei cittadini alla vita economica e sociale dei territori;
- dei limiti e le difficoltà attuative degli interventi con dirette finalità di inclusione sociale dirette alle categorie svantaggiate e la mancata esplicitazione delle modalità con cui la crescita economica può migliorare le condizioni di vita (cfr. Capitolo III);
- dei limiti di un approccio all'inclusione sociale principalmente fondato sulle politiche mirate all'inserimento lavorativo o alla partecipazione attiva al mercato del lavoro e attuato in larga parte tramite interventi formativi.

In questo quadro, la strategia di inclusione dovrà essere più trasversale: considerando in modo esplicito i nessi tra inclusione e sviluppo, dovrà valorizzare il contributo "inclusivo" dei diversi settori cui si rivolge una politica ed essere capace al contempo di individuare gli impatti delle scelte di intervento nei confronti dei soggetti più marginali nello scopo ultimo di favorire un ruolo più attivo di tutti i cittadini nel determinare e beneficiare delle opportunità offerte dagli effetti della crescita economica. Contribuisce a tal fine l'attuazione, anche a livello regionale, del principio di non discriminazione non limitato al genere, ma esteso anche ad altre forme di discriminazione⁵⁷, e in particolare all'origine etnica o sociale delle persone, sia trasversalmente alle politiche di intervento, sia tramite azioni dirette.

Affinché questo approccio trasversale all'inclusione sociale sia efficace nelle politiche di sviluppo, è fondamentale che le risorse aggiuntive vengano investite in aree di politica economica dove sia chiara la strategia complessiva a livello nazionale e soprattutto dove siano adeguate le risorse ordinarie messe a disposizione per garantire l'efficacia dell'aggiuntività. Questo è particolarmente vero nel caso dei servizi socio-assistenziali dove è necessario destinare le risorse aggiuntive soprattutto al miglioramento qualitativo dei servizi o alla loro innovatività, ad integrazione di quanto è normalmente garantito dalle risorse ordinarie e dalle politiche nazionali (ad esempio dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali previsto dalla L. 328/2000).

Tenendo in considerazione le cautele necessarie relative al ruolo specifico (e limitato) delle risorse aggiuntive in questo settore, di seguito si riportano alcune possibili priorità di inclusione sociale per le diverse aree della politica di sviluppo:

- *Occupazione*: identificazione delle precondizioni per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (ad esempio il livello di reddito minimo, condizioni abitative non precarie, l'alleggerimento dei carichi di cura familiare o di condizioni di disagio dei minori a carico); assicurare mercati del lavoro inclusivi attraverso politiche attive e preventive tra cui l'identificazione dei fabbisogni occupazionali e professionali, l'assistenza alla ricerca di lavoro,

⁵⁷ La carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea stabilisce (Art. 21, Capo III) che: è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. A livello nazionale si ricordano i decreti di recepimento delle direttive comunitarie in materia, la Direttiva 2000/43/CE e la Direttiva 2000/78/CE, attuate rispettivamente con Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215 e Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216.

azioni e servizi di supporto all'inclusione dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro e sviluppo di nuove forme di impiego legate allo sviluppo locale; progettazione di consistenti componenti formative (apprendistato, tirocinio, convenzioni ecc.); identificazione e contrasto ai problemi di integrazione occupazionale, sia quelli direttamente collegabili alle specificità del target di riferimento (persone in povertà relativa, disabili, immigrati ecc.) sia quelli trasversali alle varie categorie;

- *Immigrazione*: maggiore attenzione ai profili di integrazione sociale tra cittadini italiani e immigrati. Infatti, anche in considerazione di una prevedibile maggiore presenza nel Mezzogiorno, occorre favorire politiche volte a contrastare qualsiasi forma di discriminazione, valorizzando il senso di appartenenza degli stranieri al sistema Italia. In particolare, si fa riferimento all'integrazione degli studenti stranieri nelle scuole (cfr. tema 2.1) e nel mondo del lavoro;
- *Istruzione*: continuare le azioni di contrasto e prevenzione della dispersione e abbandono scolastico e quelle a sostegno della legalità. Favorire una migliore integrazione tra scuola e territorio per facilitare il passaggio dalla scuola alla vita attiva;
- *Accessibilità*: migliorare l'accessibilità ai servizi essenziali, con particolare riferimento al sistema dei trasporti e della mobilità, ai servizi informatizzati e tenendo conto delle esigenze delle aree rurali più marginali;
- *Città*: Adeguare l'offerta di nuovi spazi e servizi nelle città, sulla base delle nuove domande e bisogni di accoglienza, di integrazione e tutela per i giovani, gli anziani e gli immigrati, con una forte attenzione alle politiche di conciliazione, di edilizia sociale e abitativa rilanciando le iniziative per servizi, integrando, intensificando e qualificando al loro interno gli interventi (formazione, animazione, diffusione e promozione dell'uso dell'ICT ecc.) a favore delle categorie svantaggiate;
- *Salute*: l'integrazione tra le politiche sociali e sanitarie tramite il rafforzamento dei modelli di erogazione e di riduzione delle differenze territoriali.

6.2 Sicurezza

a, b Obiettivi, priorità e scenario della politica nazionale

Con riferimento al Mezzogiorno, è determinante, per il successo dell'intera politica, che prosegua e si rafforzi l'azione per accrescere la sicurezza, ovvero l'azione volta a ridurre il "prelievo" di profitti, salari e benessere effettuato dalla criminalità, specie da quella organizzata. Tale prelievo, questa forma esasperata, violenta, di riduzione della concorrenza costituisce, infatti, uno dei fattori che aggrava, nel Sud, la crisi di competitività del paese. È un fenomeno che colpisce sia i cittadini, sia il sistema della piccola e media impresa, riducendone i profitti attesi e scoraggiandone la crescita, sia il sistema generale degli appalti e dei bandi e, quindi, l'efficienza ed efficacia nella allocazione delle risorse pubbliche.

Le lezioni dell'esperienza fatta e la presenza di fenomeni e situazioni diversi da quelli del periodo 2000-2006 impongono un profondo ripensamento dell'orientamento degli investimenti pubblici in questo campo.

Alla diminuzione dei differenziali territoriali nell'andamento della delittuosità non corrisponde una diminuzione del forte radicamento della criminalità nella società civile e pubblica nelle regioni meridionali. All'interno dello stesso territorio meridionale sussistono differenze territoriali che sembrano accentuarsi, con aree ad alta concentrazione criminale e aree sempre più assimilabili al resto del tessuto nazionale. La consistente disponibilità tecnologica nel settore delle comunicazioni non ha che parzialmente influito sull'innovatività dei moduli operativi di intervento, il persistere dei

problemi legati all'immigrazione, il pericolo terroristico, tutto questo deve definire un nuovo orizzonte strategico su cui mirare gli investimenti.

Determinante sarà l'azione ordinaria della politica nazionale. Proprio il suo rafforzamento a metà anni Novanta consentì notevoli progressi nell'aumento della sicurezza, che concorse alla maggiore crescita del Sud. L'azione ordinaria, per dare adeguato contesto di sicurezza ai processi di sviluppo in corso, sarà attenta a:

- tutelare, in modo preventivo, il territorio da resistenze e pressioni criminali, anche per consentire pienamente tutte le condizioni per l'emersione di nuovi soggetti imprenditoriali;
- consolidare le condizioni di sicurezza nei confronti della criminalità organizzata e diffusa;
- contrastare i mercati illegali anche attraverso il controllo delle frontiere;
- affiancare tali azioni con un forte impegno formativo nei confronti degli operatori delle forze dell'ordine per un più efficace orientamento verso le iniziative di prevenzione;
- contrastare il rischio che investimenti di "imprese criminali" possa negativamente condizionare il mercato legale.

In un contesto di azione ordinaria, con le caratteristiche e il peso qui delineati, l'azione aggiuntiva della politica regionale potrebbe rafforzare, in modo addizionale, alcune delle azioni precedentemente delineate. Le scelte tra quali di queste diverse azioni affiancare saranno definite mediante un'analisi dei contesti socio-territoriali e in stretto collegamento con le priorità definite e identificate dal complesso della strategia del QSN.

Occorrerà, comunque, dare seguito alle cooperazioni interistituzionali già definite, assicurando seguito progettuale e operativo adeguato agli impegni sottoscritti attraverso gli Accordi di Programma Quadro e la strumentazione patteggiata fra diversi livelli di governo.

6.3 Salute

a, b Obiettivi e priorità e scenario nazionale

Per assicurare aggiuntività rispetto alla politica nazionale, gli obiettivi delle politiche sanitarie nell'ambito delle politiche di coesione possono riguardare l'aumento della capacità istituzionale di monitoraggio e di valutazione, obiettivi di riduzione delle differenze nello stato di salute legate alle disuguaglianze sociali (e/o territoriali) e la valorizzazione dell'indotto della ricerca a livello locale. A tal fine, gli ambiti di intervento possibili sono, in ordine di priorità i seguenti:

- rafforzamento della *capacità di monitoraggio* delle differenze di salute – e delle loro motivazioni – sia fra le Regioni che all'interno della stessa Regione; ciò anche tramite il potenziamento e la qualificazione della funzione epidemiologica regionale (ivi incluso il ricorso agli strumenti di *Health Impact Assessment*) riferita specificatamente alla valutazione dell'impatto che qualità dell'aria, emergenze climatiche e bonifica dei siti inquinati hanno sulla salute;
- *integrazione fra le politiche sociali e quelle sanitarie*, riorganizzando a tal fine l'offerta del terzo settore e le modalità di erogazione dei servizi pubblici, sviluppando azioni pilota in alcune Regioni;
- diffusione delle *applicazioni di nuove tecnologie* per la gestione delle informazioni individuali e lo sviluppo strutturato e diffuso della telemedicina per assicurare, anche a distanza, l'accessibilità a prestazioni socio-sanitarie in grado di rispondere innanzitutto a situazioni di disagio determinate dalla fascia d'età dei beneficiari o dalle difficili condizioni di accessibilità fisica dei luoghi.

- rafforzamento e qualificazione, ai fini della valorizzazione dei risultati della ricerca (cfr. tema 3.1), delle modalità di *trasferimento tecnologico* nel settore della ricerca biomedica, favorendo, l'emergere di cluster regionali e la cooperazione, a livello territoriale, fra le strutture sanitarie (centri di eccellenza e strutture di assistenza e cura), le Università e i centri di ricerca pubblici e privati e le imprese del settore delle biotecnologie.

Inoltre, relativamente alle innovazioni introdotte nel settore sanitario a livello nazionale, la diffusione delle tecnologie ICT assume un certo rilievo in quanto esse incidono sulla qualità e accessibilità dei servizi sanitari, nonché sulla trasformazione dei sistemi sanitari. Per tale ragione, il potenziamento dei servizi per la salute nel 2007-2013, con particolare riferimento al Sistema Integrato di Informazioni rappresentano una specifica componente del Programma di Sanità Elettronica, nell'ambito del Piano Sanitario Nazionale e del Piano Nazionale per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione 2006-2008 (PICO).

Infine, riguardo alla *Cooperazione territoriale*, sembra opportuno costruire adeguatamente reti partenariali internazionali (ad esempio in materia di monitoraggio dei fenomeni epidemiologici o di scambio di informazioni) per contribuire a dare pronte risposte alle emergenze sanitarie a livello internazionale.

Parte b Le dimensioni territoriali

Le priorità e i criteri delineati fin qui, per area tematica, avranno ben poca opportunità di essere efficaci se non verranno declinati attraverso una dimensione territoriale. È nella particolare articolazione di risorse e di soggetti e interessi nel territorio, che le singole azioni "settoriali" possono integrarsi, che conoscenza locale e esterna possono combinarsi, creando "pacchetti" di servizi promotori di sviluppo. I segnali che giungono dall'attuazione dei progetti locali integrati finanziati nella programmazione comunitaria 2000-2006 (PIT, PISL, Leader, Urban ecc.), lasciano intuire come le amministrazioni regionali e locali propendano per proseguire, sostenere e migliorare le esperienze di progettazione territoriale sin qui maturata, ancorché con distinguo diversi nelle diverse forme e declinazioni che le caratterizzano (ad esempio, progetti puntuali *versus* strumenti di programmazione).

In questo quadro, l'esperienza ripercorsa nel Capitolo III, e soprattutto l'esperienza avanzata del Pit, mostra che, affinché questa impostazione sia effettivamente produttiva di risultati economici e sociali e non solo di "processi partenariali e cooperativi", sono necessarie alcune discontinuità rispetto all'azione del passato, e in particolare:

- una più coraggiosa identificazione di priorità (oggi più facile di ieri per la conoscenza maturata), seguita da forte selettività e buona 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.

Consideriamo questi aspetti per poi vederne le specificità in relazione ai diversi profili della dimensione territoriale.

1) La *selettività* degli interventi ha avuto spesso scarso seguito, sia per l'assenza di metodi condivisi, sia per la carenza di competenze adeguate a fornire alla decisione politica il supporto di un vaglio a un tempo rigoroso, ma non tecnicistico (ossia comprensibile), sia per la mancanza di priorità rispetto alle quali operare la selezione. Sul primo profilo, se la certezza e la trasparenza delle regole di selezione devono essere un dato comune a tutta la programmazione, l'esperienza del

passato mostra la necessità di vincolarsi all'interno dei programmi, sin dalla loro formulazione, nella forma di concrete regole e metodi cogenti. Inoltre, essi non potranno essere applicati, o si ridurranno a verifiche inutili di "adempimenti" (che nulla possono selezionare), se non verranno rafforzate, già durante il 2006, le compagini tecniche che nelle Regioni e negli Enti Locali sono preposte a queste attività: il ritorno di tale investimento in capitale umano – mostrano le esperienze positive di questi anni – è altissimo. Ma questi due necessari passi saranno, a loro volta, vani se nei Programmi Operativi delle Regioni non saranno identificate, con nettezza, priorità territoriali: sia nel senso di azioni diffuse necessarie a dare all'intero territorio condizioni minime di servizio (cfr. Paragrafo IV.2), sia nel senso di azioni concentrate in determinati territori che l'esperienza di questi anni, e l'analisi delle tendenze economiche territoriali, candida a forti opportunità di sviluppo. Più in particolare, nel caso dei PIT sarà necessaria una capacità di valutazione delle autorità regionali che identifichino i territori dove le condizioni di competenza e coesione locale consentono di proseguire e rafforzare (secondo le lezioni del Capitolo III), le esperienze di progettazione complessa territoriale, e i territori dove l'assenza di quelle condizioni suggeriscono strade meno complesse e più efficaci, consistenti nella produzione di servizi essenziali e nella graduale costruzione delle competenze e della coesione (capitale sociale) necessari a un successivo passo in futuro.

È in questo contesto che il livello di definizione progettuale può crescere d'importanza, facendo corrispondere agli obiettivi di sviluppo anche risorse, tempi, e organizzazione locale. Una programmazione multi-livello orientata alla qualità e alla selettività degli interventi dovrà forzare l'acquisizione di competenze e sensibilità da parte dei segmenti delle amministrazioni che ancora non ne siano dotate, senza cedere alla tentazione di un rilassamento degli standard della selezione. La politica regionale, nazionale e comunitaria, potrà così 'mettere al centro dell'attenzione' l'identificazione di progetti di elevata qualità, a partire dai quali identificare gli attori e/o i soggetti necessari e importanti per la loro definizione e attuazione. La logica progettuale, se reale quindi, può essere in grado di "spiazzare" le rendite di posizione.

2) L'*apertura all'esterno* dei progetti locali, la loro capacità di uscire da una impostazione "artigianale" e di dialogare e introiettare competenze globali, sono essenziali per il successo dei progetti territoriali. Secondo le indicazioni contenute nell'esame delle aree tematiche, Università, banche, gestori di *multi-utilities*, grandi intermediari del turismo, ma anche grandi mediatori o organizzatori culturali, grandi associazioni *no-profit*, vanno "portati dentro" il livello locale. È qui che si gioca il ruolo di alcuni grandi centri di competenza pubblica, a cominciare dalle Amministrazioni centrali, che, lungi dal riproporre modelli superati di promozione gerarchica delle priorità, possono fungere da mediatori di questo rapporto fra locale e globale. Specie nel Mezzogiorno, l'area dove sono più determinanti queste valutazioni, questo ruolo sarà anche di mediazione fra poteri deboli e poteri forti.

3) Si lega qui la necessità di un *collegamento tra scale programmatiche diverse*. I progetti locali dovranno perseguire con maggiore consapevolezza strategica ed efficacia operativa le sinergie e interrelazioni con gli investimenti pubblici in reti infrastrutturali e in opere connesse. Il maggiore collegamento dovrà essere ricercato anche a partire dal livello nazionale, attraverso un incrocio tra diagnosi di scenario e progettualità territorializzata, alla ricerca di quegli effetti selettivi discussi al punto precedente. Una diagnosi applicata ad ambiti territoriali nazionali e sovranazionali potrebbe consentire di individuare i territori del mutamento, ovvero i "punti di eccellenza" del territorio italiano, i progetti di territorio, predefiniti in numero o estensione, su cui, d'intesa fra Regioni e Stato centrale, concentrare le politiche orientate a sviluppare la competitività nazionale. In questa prospettiva, il sostegno e la valorizzazione delle specificità di ogni territorio favorirebbe l'ingresso in reti materiali e immateriali di livello superiore, sia a scala nazionale che a scala europea cogliendo, in proposito, anche le opportunità offerte dall'obiettivo della cooperazione transfrontaliera e internazionale, che potrebbero essere perseguite attraverso "piattaforme transnazionali" attestata sui corridoi transeuropei.

Riquadro: la Cooperazione territoriale

Prima di riprendere alcuni di questi indirizzi per le diverse dimensioni territoriali, è opportuno dedicare un'attenzione specifica all'Obiettivo comunitario della Cooperazione territoriale. Seppure ridotto nelle disponibilità finanziarie rispetto all'originaria proposta della Commissione europea, l'obiettivo della cooperazione territoriale resta una opportunità assai importante della programmazione 2007-2013 e può costituire un'occasione decisiva di apertura all'esterno della progettazione territoriale.

Questa opportunità, che l'Italia ha ampliato per il 2007-2013, ottenendo (stando all'attuale versione dei Regolamenti) che alcune linee programmatiche della cooperazione possano avvalersi anche di risorse all'interno degli obiettivi 1 e 2 (detti della Convergenza e Competitività), e che potrebbe essere ulteriormente ampliata a valere sulle risorse della politica regionale nazionale, richiede, per essere colta, una forte integrazione degli interventi di cooperazione nel corpo generale della politica regionale.

Per molti territori, la cooperazione con territori transfrontalieri o con altri poli o regioni al di fuori del paese è essenziale per conseguire effettivi risultati di sviluppo: si pensi, a mero titolo di esempio, allo sviluppo delle esportazioni dell'industria del Sud nei confronti dell'area balcanica (che dipende in modo decisivo da interventi pubblici nel sistema infrastrutturale di quell'area), o al pieno successo del rilancio, via ricerca e innovazione, cultura e natura, del Piemonte e della vicina Valle D'Aosta (che dipende per molti profili dalla cooperazione transalpina).

È, in altri termini, necessario che gli interventi di cooperazione escano dalla nicchia dove sono stati in questi anni, si saldino al resto della progettazione integrata realizzata nel territorio nazionale e stabiliscano obiettivi di sviluppo, valutati e monitorati, dove fine della cooperazione cessa di essere la cooperazione in sé. La trasformazione della cooperazione territoriale in obiettivo di coesione comporta una revisione delle priorità tematiche e degli strumenti operativi. Nel caso della cooperazione tra territori frontaliere interni all'UE si tratterà, oltre ad affrontare tematiche sostanzialmente simili a quelle di Interreg, di realizzare un'effettiva integrazione dei territori, anche sviluppando e adattando lo strumento della progettazione integrata territoriale.

Diversa è la situazione dei territori frontaliere situati alle frontiere esterne dell'Unione Europea. In tale contesto, gli obiettivi della politica regionale, nazionale e comunitaria, e delle politiche europee di Vicinato e Pre-adesione (a grandi linee, promozione di condizioni di stabilità e sicurezza, sviluppo economico e sociale, institution building) si integrano e complementano le priorità di politica estera nazionale (Mediterraneo e Balcani), e recepiscono maggiormente le sollecitazioni provenienti dagli scenari mondiali (in particolare dai mercati emergenti dell'Asia). A questo fine, Le Amministrazioni centrali competenti possono svolgere un efficace ruolo di mediazione tra "locale" e "globale" senza, con questo, voler proporre modelli superati di promozione gerarchica delle priorità. Da un punto di vista strumentale, i nuovi IPA (Instrument for Pre-Accession) ed ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) offrono un quadro giuridico rinnovato per fare avanzare le nostre relazioni con i Paesi "Vicini". Le proposte di regolamento in discussione, infatti, tendono a facilitare (e, conseguentemente, a rafforzare) la cooperazione tra Stati membri (e le loro Regioni) e Paesi Terzi (e i loro enti locali), sulla base dei principi di partenariato e co-ownership e secondo priorità strategiche concordate (ad esempio, nel quadro di programmi di cooperazione transfrontaliera nel bacino del Mediterraneo).

Nel caso della cooperazione transnazionale il cambiamento è sensibile. La concentrazione tematica è drastica: ricerca e innovazione (comprese le PMI), protezione dai rischi naturali, cooperazione marittima integrata e sicurezza marittima sono le tre tematiche che accomuneranno la programmazione a livello comunitario. Accessibilità ai servizi di interesse collettivo e alle grandi reti (ma senza la realizzazione di infrastrutture materiali), valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, capacity building, immigrazione potrebbero essere le priorità tematiche che potranno concorrere, in ciascuno spazio, a precisare il senso di una strategia di sviluppo specifica adatta ai territori coinvolti. Nel caso della cooperazione interregionale, che prenderà anch'essa una caratterizzazione tematica, operando sulle stesse priorità tematiche definite per l'obiettivo di competitività, occorrerà analizzare le possibilità di integrazione, per sviluppare sinergie e ampliare le ricadute positive tra l'intervento svolto in ambito regionale e lo sviluppo di reti di cooperazione tematiche stabili.

Questi diversi profili, a cui si fa riferimento nell'ambito di alcune aree tematiche, dovranno essere tradotti in circostanziati progetti attraverso il confronto fra livelli di governo e parti economiche e sociali nel corso della costruzione del QSN.

Questo confronto potrà consentire di individuare, anche per la cooperazione transfrontaliera, alcuni "spazi di saldatura" dell'Italia al sistema europeo ed extra-europeo che unanimemente possono concorrere allo sviluppo nazionale e che possono anche costituire un punto di riferimento per la progettazione integrata territoriale nazionale.

Alcuni criteri di metodo per l'attuazione efficace dell'obiettivo sono chiari già a questo stadio. L'esperienza passata, infatti, mostra che nei programmi 2007-2013 sarà necessario:

- *realizzare progetti di scala significativa, dove sia minima, se necessaria, l'attività di analisi e di studio, e massima la effettiva produzione di servizi per i cittadini e le imprese;*
- *stabilire per tali servizi obiettivi quantificabili, misurabili e monitorabili;*
- *coinvolgere le imprese nella realizzazione dei progetti e, ove possibile, capitali privati;*
- *integrare le competenze già impegnate in questo campo con competenze manageriali di elevato profilo, in grado di disegnare e realizzare progetti complessi;*
- *introdurre una forte cultura della valutazione, che consenta anche a metà del periodo di programmazione, nel 2010, quando presumibilmente avrà inizio in Europa una fase di attento riesame strategico del bilancio UE, di disporre di informazioni rilevanti e comunicabili sui risultati conseguiti.*

Al fine di conseguire questi risultati è assai importante l'apporto del centro. Non si tratta di riproporre, tanto meno in questo campo, modelli gerarchici, obsoleti, di definizione delle priorità.

Si tratta, piuttosto, di apportare alla fase di programmazione e di attuazione il contributo di conoscenza e di mediazione con istituzioni e soggetti internazionali nei campi della politica estera ed economica, delle reti e della cultura, dell'ambiente e della ricerca. Sono, quelli della conoscenza e dell'alta mediazione, i due contributi non sostituibili che il centro può dare. Le modalità potranno essere diverse:

- *coordinamento, supporto informativo e di expertise, utile anche a raggiungere la scala necessaria ed evitare duplicazioni, specie in campi come la ricerca, dove massima è l'efficacia richiesta per recuperare il gap che ci separa dai paesi più avanzati;*
- *integrazione tra progetti di cooperazione territoriale e interventi prioritari della politica nazionale settoriale, anche mediante l'utilizzo del sistema delle Intese istituzionali;*
- *assistenza nella costruzione e nel consolidamento - anche attraverso il supporto in loco della rete diplomatico-consolare e delle altre strutture pubbliche e private - di stabili relazioni partenariali;*
- *diffusione di metodi innovativi e delle migliori pratiche, fornendo luoghi e modi di promozione e comunicazione organizzata, e favorendo il raccordo tra programmi di cooperazione territoriale e programmi degli obiettivi di convergenza e competitività della politica comunitaria di coesione.*

7 Città

a Obiettivi e priorità

L'esperienza compiuta, il ruolo centrale che le città italiane, per le loro tipicità, possono svolgere sia come produttori di cultura, che come attrattori e promotori di ricerca e innovazione, la natura fortemente policentrica del nostro paese, suggeriscono di proseguire con decisione la scelta con cui, nel 2000-2006, l'Italia ha anticipato il ruolo centrale che ora gli orientamenti strategici comunitari attribuiscono alle città nella politica di coesione. In particolare, i territori urbani sono gli incubatori privilegiati della formazione, dell'integrazione, della ricerca e dell'innovazione.

Per muovere in questa direzione, occorre fare riferimento ai tre indirizzi riassunti per l'intera dimensione territoriale, che enfatizzano l'esigenza di selettività, di apertura oltre il locale, di integrazione delle scale di programmazione. Questi indirizzi potranno assicurare che le esperienze di pianificazione strategica attraverso le quali molte città hanno ricevuto un rilancio della loro funzione, si saldino con la programmazione nazionale e regionale e divengano effettivamente fattori dello sviluppo.

In questo contesto, le priorità settoriali e le specificità territoriali di programmi e progetti potranno essere definite dagli indirizzi/strumenti di programmazione delle singole regioni e, soprattutto, dai piani vigenti e dalle strategie elaborate dai comuni singoli o associati (Prg, Puc, piani strategici, piani urbani di mobilità, piani di zona sociali ecc.) in stretta relazione con le priorità strategiche settoriali nazionali. In parallelo, potrà essere definito il ruolo e le modalità di attuazione delle funzioni delle amministrazioni centrali. Tali compiti potranno differenziarsi a seconda del tipo, delle modalità e della scala di intervento, prevedendo strumenti a livello progettuale che favoriscano la contaminazione di competenze tecniche e conoscenze relazionali fra livelli di governo e la mediazione positiva di eventuali impasse o conflitti istituzionali che rischiano di rallentare e/o compromettere l'attuazione o il raggiungimento degli obiettivi delle politiche territoriali.

Per il Mezzogiorno, dove si è scelto di costruire, nel QSN, una strategia comune all'area, Regioni e Centro, d'intesa con Enti locali e forze economiche e sociali, potrebbero identificare, in quello

stesso documento, un *set* di priorità territoriali (non solo città, ma anche sistemi produttivi) sulle quali concentrare l'intervento dei diversi livelli di governo.

Le strategie e i progetti dovranno favorire tematiche preminenti e innovative per i programmi di sviluppo urbano, tra cui:

- lo sviluppo economico, l'attrattività e il rilancio e posizionamento delle città e delle sue funzioni sui specifici mercati-obiettivo, sostenendo i poli dell'eccellenza competitiva e favorendo la nascita di nuovi, valorizzando con azioni innovative (ad esempio micro-logistica) la crescita e sostenibilità urbana delle attività commerciali e sostenendo azioni e iniziative di cooperazione internazionale;
- il perseguimento dei diritti di cittadinanza e della "valorizzazione sociale" adeguando l'offerta di nuovi spazi e servizi urbani alla nuova domanda e bisogni di accoglienza e tutela per gli studenti, per la terza età, per gli immigrati;
- l'apertura intercomunale, inter-regionale e, laddove pertinente, internazionale delle aree urbane, privilegiando i collegamenti a reti infrastrutturali di primo e di secondo livello interconnesse ed efficienti;
- una attiva partecipazione strategica e operativa del partenariato socioeconomico locale, e con particolare enfasi sulla mobilitazione di idee e finanziaria del settore privato nei progetti;
- l'analisi e l'incorporazione nella strategia di intervento delle specifiche caratteristiche, bisogni e opportunità di sviluppo nel settore abitativo e residenziale (soprattutto in progetti di recupero di quartieri disagiati in zone centrali e periferiche), settore imprescindibile ai fini della competitività, garantendo una delle condizioni di base per la mobilità effettiva del capitale umano, e della coesione sociale.

Inoltre, non può essere estranea alle tematiche sopra indicate, una migliore compenetrazione tra politiche per il commercio e politiche urbanistiche, in quanto è tale integrazione che contribuisce, in modo determinante, alla crescita equilibrata e alla distribuzione armoniosa delle funzioni urbane nelle città.

È auspicabile quindi che le strategie e i progetti siano elaborati e attuati con modalità integrate e decentrate, dando ulteriore impulso ai modelli istituzionali, cooperativi e gestionali previsti dal T.U. sugli Enti locali. Gli aspetti attuativi del decentramento e dell'integrazione saranno oggetto di analisi e discussione nella fase successiva di confronto partenariale nel processo di costruzione del QSN. Potranno essere guida alla discussione criteri di strategicità, efficacia ed efficienza e di dimensione e capacità tecnico-istituzionali dei comuni.

Il decentramento ai comuni e la semplificazione della gestione operativa, finanziaria e amministrativa dei progetti, dovrà essere accompagnata da istanze di controllo e valutazione da parte di livelli di governo sovra-comunali (provinciali, regionali e/o nazionali) volte ad assicurare che gli interventi finanziati perseguano effettivamente gli obiettivi stabiliti in fase di definizione strategica e progettuale, massimizzando il valore aggiunto e l'impatto di sviluppo.

I criteri e le procedure di selezione elaborati sulla base di specifiche priorità e strategie regionali e comunali dovrebbero strutturarsi secondo principi di semplicità, efficacia e applicabilità. I sistemi di selezione potranno incentivare, anche attraverso meccanismi premiali, ad esempio la disponibilità di strumenti urbanistici aggiornati/innovativi o di piani strategici di qualità, l'approccio intercomunale o metropolitano, lo stato di avanzamento della progettazione tecnica, la sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo in interventi per strutture/contenitori finalizzati all'erogazione di servizi pubblici e semi-pubblici (economici, culturali, sociali, sportivi, per il tempo libero ecc.), il grado di co-finanziamento comunale e di soggetti privati, il miglioramento della qualità e quantità di servizi essenziali in specifiche aree-target o per gruppi svantaggiati.

Riguardo alla *Cooperazione territoriale*⁵⁸, per le città, le risorse dovrebbero essere destinate al sostegno della crescita economica e equilibrata delle città confinanti attraverso la messa in rete di infrastrutture e servizi comuni transfrontalieri che consentano di contrastare l'esclusione e disagio sociale (ad esempio presidi ospedalieri fruibili dai cittadini di Stati confinanti, servizi di trasporto urbano integrato o centri servizi comuni).

8 *Sistemi produttivi*

8.1 Sistemi Industriali

a *Obiettivi e priorità*

L'esperienza di politica regionale del Mezzogiorno e del Centro-Nord ha portato alla aggregazione nel territorio di coalizioni locali di sviluppo incentrate attorno a determinate priorità produttive e beneficiarie di agevolazioni di diversa natura e di interventi per migliorare il contesto. In alcuni casi tali coalizioni hanno saputo dare vita a progetti innovativi, anche attraverso una forte apertura esterna e hanno accresciuto la competitività del territorio; in altri casi hanno fallito nei loro obiettivi e si sono ripiegate nello sfruttamento dei benefici ricevuti. In questo quadro, non si tratta, certo, per la politica regionale di lanciare nuovi strumenti. Esiste invece l'opportunità di mettere in gara le coalizioni esistenti, di verificare con rigore l'efficacia del loro operato e quindi di calibrare l'intervento a seconda della valutazione: dare fiducia e nuovi finanziamenti a progetti di valore, promuovendo la ricerca di una loro coerenza e integrazione con programmi di area vasta o anche di cooperazione; concorrere alla trasformazione di altri progetti attraverso la loro apertura a centri di conoscenza globale; chiudere esperienze improduttive, utilizzando il capitale sociale accumulatosi per avviare percorsi di sviluppo meno ambiziosi e complessi, ma tali da assicurare, nel breve-medio termine, obiettivi minimi tangibili.

I tre indirizzi generali fissati per l'intera dimensione territoriale – selettività, apertura alla conoscenza esterna, integrazione fra scale di programmazione – dovranno anche qui essere presi a riferimento. Sarà, inoltre, necessario prevedere azioni per qualificare il confronto fra gli Enti Locali e il partenariato economico-sociale, recuperando il distacco fra associazioni e rappresentati e colmando la carenza di conoscenze specifiche relative a date aree territoriali, persistente anche presso i rappresentanti locali delle parti economiche e sociali.

Potrà contribuire a questa nuova fase la revisione strategica degli incentivi, condivisa fra Stato e Regioni, che abbiamo prefigurato al paragrafo nel tema 1.3. Nell'ambito della riforma del sistema degli incentivi⁵⁹, il rafforzamento dei sistemi produttivi industriali dovrebbe essere perseguito con un numero contenuto di strumenti, caratterizzato ciascuno da distinte specificità. Ciò è particolarmente valido per le iniziative di investimento di ridotte dimensioni finanziarie. Assumono quindi rilievo le misure di incentivazione rivolte prevalentemente a soggetti collettivi, a sostegno di attività imprenditoriali di piccole e medie dimensioni, in un'ottica di aggregazione, funzionalmente collegate lungo l'integrazione orizzontale o di filiera.

Un'attenzione a sé dovrà avere, nella politica regionale, l'attrazione di investimenti, che rappresenta una leva importante per promuovere lo sviluppo delle aree sottoutilizzate. L'attività fin qui perseguita⁶⁰, affidata a Sviluppo Italia, andrà rafforzata facendo della struttura che la gestisce un vero e proprio centro permanente di competenza nazionale in grado di dialogare con soggetti internazionali forti. Si potrà così dare seguito all'attività rafforzando e organizzando l'offerta localizzativa nazionale, e facilitando l'incontro tra investitori e territori in settori in cui

⁵⁸ Sia essa finanziata dai Fondi Strutturali o dal Fondo Aree Sotto Utilizzate.

⁵⁹ Introdotta con Legge Finanziaria 2005 e con il Piano italiano in attuazione della strategia di Lisbona di cui si è detto al capitolo 3.

⁶⁰ Programma Operativo Pluriennale di marketing territoriale per l'attrazione degli investimenti finanziato con delibera CIPE n 62/2002.

l'investimento appare mutuamente vantaggioso⁶¹. Le prospettive dello strumento attualmente preposto a questo compito – i contratti di localizzazione – dovranno essere definite in base alle prime evidenze sulla sua prima concreta attuazione, sulla qualità delle proposte e sulla base delle esigenze di coordinamento e complementarietà con le azioni di *marketing* territoriale delle Regioni.

8.2 Sistemi turistici

a *Obiettivi e priorità*

La negativa performance relativa dell'Italia nei flussi del turismo internazionale, pure con i valori positivi del Mezzogiorno, le previsioni per gli anni futuri, che vedono una crescita degli arrivi internazionali in Italia decisamente inferiore a quella media internazionale, e l'esperienza dell'intervento pubblico degli anni recenti, con un notevole sforzo sul piano dell'offerta non ricompensato da risultati, indicano la necessità di un salto di qualità nell'impegno in questa direzione. Si tratta, anche in questo caso, in entrambe le aree del paese, di un obiettivo che deve indirizzare, in primo luogo, l'impiego delle risorse ordinarie, in larga parte delle Regioni. Ma la politica regionale aggiuntiva può dare, in questa direzione, un forte contributo, sia attraverso progetti regionali, sia attraverso un'azione nuova di supporto nazionale.

La tendenza dei flussi turistici a concentrarsi in un numero limitato di luoghi o di aree geografiche, e la possibilità di aree del paese oggi “sottoutilizzate” di candidarsi a tale ruolo, la prevedibilità e standardizzazione di molti profili della domanda turistica e la sua forte segmentazione, la rilevata difficoltà di molti potenziali poli turistici di tenere conto della domanda nel disegno della propria offerta, tutti questi fattori suggeriscono le seguenti priorità per la politica regionale, comunitaria e nazionale:

- *rafforzare i sistemi di commercializzazione*, sfruttando pienamente i nuovi canali e le nuove forme di intermediazione (*co-marketing*, coinvolgimento degli operatori *incoming*; intermediazione digitale), affermando la reputazione dei territori turistici attraverso un'offerta articolata e di qualità e una promozione sui mercati in grado di comunicare i valori del territorio complessivi e specifici;
- *innalzare gli standard di qualità*, tramite la costruzione di parametri comuni, compresi dai mercati, per garantire, e misurare, gli standard;
- *accrescere la selettività degli interventi* finanziati, sulla base di una valutazione della capacità effettiva di attrazione della domanda, dell'esame di obiettivi realistici, di attivazione di filiere produttive integrate e quindi di effettiva spesa indotta, e di un monitoraggio rigoroso dei risultati;
- *favorire l'aggregazione delle piccole e medie imprese, incluse quelle dell'artigianato*, direttamente e indirettamente interessate dal processo turistico locale in modo da raggiungere una “dimensione aziendale” sufficiente a reggere l'urto dei mercati internazionali;
- *favorire la cooperazione interregionale*, necessaria per la promozione di aree turistiche integrate e per raggiungere la massa critica necessaria per rendere l'offerta di sistemi naturali e culturali visibile anche su mercati lontani.

L'insieme di questi obiettivi richiede elevate competenze e sottende un forte grado di “ingegnerizzazione”. È dunque necessario che alle iniziative locali, soprattutto a quelle realizzate nell'ambito della politica regionale, venga dato il supporto di metodo di forti centri di competenza.

⁶¹ A supporto delle attività descritte Sviluppo Italia ha realizzato un sistema informativo, Aladino, che garantisce l'organizzazione e la gestione – secondo le logiche dei sistemi di *business intelligence* – di tutte le informazioni utili alla conoscenza e all'analisi del profilo competitivo di una determinata area geografica.

È qui, e non in altre forme, che il centro può e deve svolgere un ruolo di rilievo: nel fornire metodi e analisi, nell'assicurare l'identificazione degli standard, nel permettere un rapporto prioritario con i soggetti forti e innovativi che intermediano i flussi turistici a livello internazionale.

8.3 Sistemi agroalimentari

La competitività del settore agricolo e forestale è una delle priorità strategiche della futura Politica di sviluppo rurale. Accanto a questa politica espressamente dedicata a tutto il contesto rurale, si afferma comunque l'esigenza di un raccordo con la politica regionale che sia attenta alla differenziazione tra sistemi agricoli e sistemi agroalimentari e alla contestuale integrazione con i contesti urbani e industriali. Il miglioramento del "contesto economico" in cui le filiere agro-alimentari operano rappresenta infatti uno dei fattori chiave per il perseguimento della competitività dove l'apporto integrato e coordinato della politica regionale aggiuntiva diventa decisivo.

A questo fine appare necessario considerare le diverse aree rurali, tenendo conto dei loro differenti fabbisogni in termini di sviluppo⁶².

a *Obiettivi e Priorità*

Nelle aree rurali ad agricoltura specializzata e organizzata in sistemi e/o filiere localizzate occorre realizzare condizioni di contesto adeguate allo sviluppo del sistema agro-alimentare e di altre attività che possano garantire fonti di reddito alternative. Questa finalità complementa quanto realizzato dalla Politica di sviluppo rurale in termini di competitività del sistema. Ne discende la necessità di:

- garantire un adeguato livello di dotazione di servizi collettivi per la popolazione e per le imprese, per attrarre imprese e risorse umane qualificate e arginare l'emigrazione, sia migliorando l'accesso ai servizi disponibili in un contesto territoriale allargato, sia promuovendo lo sviluppo locale dell'offerta di servizi, così rafforzando le azioni promosse dalla Politica di sviluppo rurale;
- rafforzare la competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive, migliorandone la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale e internazionale⁶³, favorendo anche l'innovazione dei processi produttivi.

Per garantire un adeguato livello di dotazione di servizi collettivi per la popolazione e per le imprese, è prioritario facilitare l'offerta e l'accessibilità dei servizi collettivi e assicurare l'adeguamento delle infrastrutture. Si tratta in questo caso di promuovere la capacità delle istituzioni pubbliche e degli attori locali a sviluppare modelli organizzativi per l'offerta di servizi di livello superiore anche nei territori rurali (soprattutto con riferimento ai settori dell'ICT, dei trasporti, della logistica, della tutela ambientale, dell'istruzione e dei servizi socio-sanitari).

Per rafforzare la competitività delle produzioni locali e delle singole filiere produttive, è prioritario intervenire per favorire il miglioramento del capitale umano e del mercato del lavoro; la creazione di *network* di ricerca nelle aree rurali⁶⁴, l'internazionalizzazione delle PMI, anche attraverso la costituzione di partenariati mirati nelle aree strategiche per questo settore; la promozione

⁶² Il Piano di sviluppo rurale individua le seguenti tipologie territoriali a cui la programmazione delle politiche di coesione presterà attenzione: aree rurali limitrofe ai centri urbani e alle grandi aree metropolitane; aree rurali a forte valenza ambientale e paesaggistica; aree ad agricoltura specializzata e organizzate in sistemi e/o filiere localizzate; aree rurali fortemente interessate da processi di perdita di competitività e/o di abbandono.

⁶³ Compresa l'integrazione strutturata con le filiere agro-alimentari, laddove ricorrono.

⁶⁴ La creazione di tali network dovrebbe rinforzare il legame, a livello locale, tra i soggetti che producono la ricerca e gli operatori agricoli e rurali.

dell'efficienza energetica, delle eco-innovazioni e dello sviluppo delle tecnologie rinnovabili e alternative.

9 Sistemi rurali

a Obiettivi e priorità

La competitività dei sistemi agroalimentari (cfr tema 8.3) è parte rilevante ma ovviamente non esaustiva dell'attrattività delle aree rurali. Si indica quindi con "sistemi rurali" l'insieme delle risorse e degli attori delle aree rurali sui quali si può puntare per migliorare l'attrattività dei territori⁶⁵. La diversificazione dell'economia rurale e il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, sono tra gli obiettivi strategici della politica di sviluppo rurale, assieme alla migliore gestione del territorio. La politica di coesione può concorrere al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e trova risorse per l'insediamento di nuove attività economiche come evidenziato nel paragrafo precedente, l'integrazione tra politiche dovrà tenere conto dei fabbisogni differenziati per tipologia di area rurale⁶⁶, perseguendo la diversificazione economica in settori connessi all'agricoltura (ad esempio agriturismo; agricoltura etico-sociale; fattorie didattiche), ma anche in settori terzi (ad esempio attività economiche collegate all'offerta di servizi culturali; sociali e sanitari; attività artigianali, attività economiche collegate allo sviluppo di risorse energetiche alternative e servizi ambientali, altre).

L'azione dovrà volgersi ad assicurare un adeguato livello di dotazione di servizi collettivi, per attrarre imprese e risorse umane qualificate, arginare l'emigrazione e rafforzare la competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive migliorandone la commercializzazione dei prodotti, valorizzando, in modo integrato le risorse naturali, culturali e umane presenti in queste aree. Le priorità riguardano:

- l'accesso al mercato del lavoro dei giovani;
- il rafforzamento di un tessuto economico diversificato a livello locale;
- la valorizzazione delle risorse naturali, in un'ottica generale di rispetto dell'ambiente e di prevenzione dei rischi⁶⁷;
- la tutela e la valorizzazione del patrimonio, della storia e della cultura locale, come elementi di identità e qualità dei territori, in un'ottica integrata con le risorse naturali e le vocazioni produttive tipiche (artigianato artistico, produzioni alimentari).

Il successo nella politica per le Aree rurali dipenderà in modo assai rilevante dall'integrazione che le politiche regionali e di sviluppo rurale sapranno trovare. Alcuni profili di questa integrazione sono delineati nel Riquadro che segue.

⁶⁵ Esse sono: l'agricoltura, in particolare quella di qualità, l'agriturismo e il turismo naturale collegato alla presenza di aree protette, al patrimonio paesaggistico, culturale ed enogastronomico. In particolare, la valorizzazione delle produzioni locali viene intesa non solo come produzione di prodotti tipici, ma anche come strategia più allargata di differenziazione della produzione e di aggiunta di valore alle produzioni primarie. Quindi anche industria alimentare e produzioni locali di altri settori.

⁶⁶ I fabbisogni in termini di miglioramento della qualità della vita, ma anche quelli dell'insediamento di nuove attività produttive, sono diversi a seconda che ci si riferisca ad Aree rurali limitrofe ai centri urbani e alle grandi aree metropolitane; Aree rurali a forte valenza ambientale e paesaggistica o ad Aree rurali fortemente interessate da processi di perdita di competitività e/o di abbandono. Il perseguimento dell'integrazione tra la politica di coesione e quella di sviluppo rurale, nonché con le altre politiche nazionali di settore, deve basarsi sulla consapevolezza che, a tipi di aree rurali diverse, corrispondono fabbisogni di sviluppo diversi.

⁶⁷ Si tratta quindi di favorire l'accesso al mercato del lavoro dei giovani e delle figure svantaggiate nelle aree più interne; di creare e rafforzare un tessuto di pmi artigiane, turistiche, dei servizi, culturali, ecc. in sinergia con gli interventi di sviluppo rurale che saranno previsti nei programmi regionali, ma di valorizzare anche il sistema delle aree protette, proseguendo l'esperienza avviata nel 2000-2006 nell'integrazione tra sviluppo locale e sviluppo rurale.

Riquadro: possibili Linee di Integrazione con la politica di Sviluppo Rurale

In base al Regolamento del Consiglio e secondo gli Orientamenti Strategici Comunitari, la politica di sviluppo rurale avrà come obiettivi il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, la gestione del territorio e l'ambiente, nonché la qualità della vita e la diversificazione delle attività nelle aree rurali. Nell'ambito di tali obiettivi e delle priorità indicate negli Orientamenti Strategici Comunitari, il tavolo di partenariato istituito con decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali sta individuando una strategia quadro che sarà inserita nel Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo Sviluppo Rurale (in corso di definizione). Il successo di questo Piano e l'efficacia della politica regionale destinata alla valorizzazione delle aree rurali sono strettamente legati. Alcune possibili principi guida di integrazione e sinergie possono essere anticipate già a questo stadio.

Innanzitutto, il presente documento e l'indirizzo che si sta affermando in preparazione della stesura del PSN per lo sviluppo rurale, condividono la generale individuazione della dimensione territoriale degli interventi localizzabili nelle Città, nei Sistemi produttivi e nei Sistemi rurali, concordando altresì nella specifica articolazione territoriale dello sviluppo rurale, ovvero:

- *aree ad agricoltura specializzata e organizzate in sistemi e/o filiere localizzate (rintracciabili nei Sistemi produttivi)*
- *aree rurali limitrofe ai centri urbani e alle aree metropolitane, aree rurali a forte valenza ambientale e paesaggistica, aree rurali fortemente interessate da processi di perdita di competitività e/o di abbandono (rintracciabili nei Sistemi rurali).*

A livello di campi di attività, gli Orientamenti Strategici Comunitari per lo sviluppo rurale individuano, in primo luogo, tra le azioni chiave per il raggiungimento dell'obiettivo di competitività, l'agevolazione dell'innovazione e l'accesso alla ricerca e sviluppo⁶⁸. La Politica regionale potrebbe quindi facilitare il recepimento di temi di ricerca cruciali per le aree rurali, per l'agro-alimentare e per le foreste (ad esempio la ricerca per le energie rinnovabili, per prodotti fito-sanitari, fertilizzanti a basso impatto ambientale, trattamento e conservazione dei prodotti) e promuovere la mobilitazione di attori chiave per la creazione e la diffusione dell'innovazione verso le aree rurali (ad esempio le banche). Al tempo stesso, sulla base delle priorità stabilite, a livello nazionale, in termini di strategia di competitività per l'agro-alimentare dalla politica agricola comune (pilastro 1 - mercati e pilastro 2 - sviluppo rurale) e una volta individuate le filiere chiave, la politica regionale potrebbe assicurare l'intervento più coerente possibile in termini di infrastrutture e logistica. Inoltre, al fine di intervenire con efficacia su un altro fattore determinante per la competitività, si ritiene opportuno assicurare il raccordo tra gli interventi per la crescita del capitale umano e per lo sviluppo delle conoscenze realizzate con lo Sviluppo Rurale (formazione, divulgazione, consulenza) con gli interventi attuati in tale direzione dalla Politica Regionale.

In relazione all'obiettivo di miglioramento della gestione del territorio e dell'ambiente⁶⁹, in relazione alla biodiversità (incluse le foreste, la conservazione del suolo e della risorsa idrica⁷⁰), al contrasto del cambiamento climatico, attraverso la produzione di materia prima per la filiera bioenergetica, e alla conservazione dei paesaggi e degli habitat (nella loro natura di beni pubblici), la politica regionale può intervenire valorizzando questi beni pubblici in coerenza con le proprie finalità di sviluppo: costruendo filiere economiche (ad esempio, creare una filiera fondata sulla produzione di bioenergie; creare una filiera economica attorno ad un'area parco) e assicurando, quando necessario, gli interventi di scala più ampia. Lo sviluppo rurale, nel perseguire gli stessi obiettivi della politica regionale, interviene a supporto e completamento delle azioni già previste dal primo pilastro della PAC (condizionalità), rafforzandone l'efficacia e la finalizzazione territoriale.

Per quanto riguarda l'obiettivo di miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali e di diversificazione dell'economia rurale, dal momento che la Comunità individua come azioni prioritarie 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 potrebbe impegnarsi, nelle seguenti direzioni: realizzare infrastrutture che siano strumento di facilitazione per l'accesso a servizi minimi, mettere in atto adeguate politiche per il lavoro e l'occupazione nelle aree rurali finalizzate alla creazione e mantenimento di opportunità lavoro; prevedere azioni di formazione e informazione in favore degli operatori agricoli e rurali e legare queste azioni al mainstream e fornire metodologie da esso derivanti (in particolare su questioni particolarmente strumentali ad obiettivi di competitività e di coesione, quale il miglioramento dei livelli di istruzione nelle aree rurali).

In relazione al ruolo di metodo orizzontale⁷¹ che Leader avrà nell'ambito della programmazione per lo sviluppo rurale, la politica regionale agevolerà il legame (e la sinergia) con altri strumenti integrati di politica regionale quali i PIT o i Patti Territoriali. Questo con l'obiettivo di dare voce, attraverso l'assistenza tecnica, alle coalizioni rurali.

Infine, nel successivo confronto con le Regioni per la stesura del Quadro Strategico Nazionale, la discussione terrà conto anche delle possibili integrazioni con la Strategia nazionale per la Pesca e Acquacoltura attualmente in fase di definizione.

Questioni di governance

Per realizzare concretamente l'integrazione tra le due politiche, è necessaria una riflessione sulle soluzioni di governance ai diversi livelli. A livello nazionale, appare importante prevedere forme di collaborazione e coordinamento inter-istituzionale per arrivare alla definizione di strategie nazionali coerenti e sinergiche; al tempo stesso andranno definite, in accordo anche col partenariato istituzionale ed economico-sociale, soluzioni di governance che possano agevolare l'integrazione nella fase di implementazione dei programmi⁷². A livello regionale, l'esperienza passata e con riferimento ad interventi particolarmente innovativi di sviluppo rurale, ha messo in luce problemi di gestione, dovuti talora al superamento della visione settoriale, in favore di un concetto più trasversale di sviluppo rurale. Appare dunque consigliabile, soprattutto nelle Regioni dove tale processo non sia stato ancora avviato, promuovere la discussione e la ricerca di soluzioni di governance capaci di garantire tale coordinamento. 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, sostenendo con strumenti più efficaci i nuovi partenariati che andranno a formarsi, facilitando l'uso dei diversi fondi all'interno delle diverse forme di progettazione integrata. L'importanza di puntare su una programmazione integrata e bottom up, d'altra parte, implica un grosso sforzo in termini di miglioramento dei processi partecipativi e delle capacità progettuali.

⁶⁸ Inclusa la diffusione delle Tecnologie di Informazione e della Comunicazione e l'attenzione alla riduzione dei divari digitali come riportato al tema 3.2 del presente capitolo.

⁶⁹ E assicurata la coerenza tra i target di politica ambientale e la riforma dello sviluppo rurale.

⁷⁰ Nelle due accezioni di qualità dell'acqua e risparmio della stessa nell'uso a fini irrigui.

⁷¹ Da essere applicato in tutte e tre le priorità sopra individuate.

⁷² Ad esempio prevedere 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 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, ecc.

V SPUNTI PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI E LA GOVERNANCE DEL PROCESSO

V.1 *Introduzione al capitolo*

La *governance* della politica regionale, comunitaria e nazionale, sarà fattore decisivo del successo del nuovo ciclo 2007-2013. Molte sono le lezioni che vengono dalla programmazione in corso che possono guidare il miglioramento. Di esse si dovrà attentamente tenere conto per sostenere la duplice scelta compiuta nelle “Linee guida per la predisposizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013“: rendere unitario il processo di programmazione dell’intera politica regionale, comunitaria (finanziata con risorse comunitarie e cofinanziamento) e nazionale (finanziata con il ricorso al Fondo per le aree sottoutilizzate); rendere questo processo coeso con la programmazione degli interventi e delle risorse ordinarie o “politica nazionale” sia a livello centrale che regionale.

Le ipotesi formulate riguardano il processo di programmazione di entrambe le componenti della politica regionale (salvaguardando la riconoscibilità della componente programmatica e strategica relativa ai Programmi operativi comunitari, che seguono l’iter e le regole specifiche previste per la politica regionale comunitaria) e individuano anche i collegamenti con la programmazione degli interventi e delle risorse ordinarie, definite “complementari” in quanto collegabili (operativamente o anche solo funzionalmente) a quelli della programmazione regionale perché serventi obiettivi simili o collegati¹.

Nel Paragrafo V.1 vengono avanzate alcune ipotesi strutturate in merito alle diverse fasi della programmazione unitaria. Il Paragrafo V.2 solleva, in modo preliminare, alcune questioni in merito ai temi della valutazione, del supporto tecnico e del monitoraggio, che dovranno essere approfondite nella concertazione multilivello per arrivare a una scelta nel QSN. Nel Paragrafo V.4, si ricavano dall’esperienza compiuta alcune lezioni su come migliorare la capacità di progettazione. Analogamente nel Paragrafo V.5 sono sviluppate, sulla base delle lezioni apprese, alcune ipotesi per il miglioramento della partecipazione ai programmi, al loro disegno, alla loro attuazione, alla loro valutazione, da parte dei soggetti privati, cittadini, imprese e lavoratori, a cui la politica regionale è rivolta.

V.2 *La programmazione unitaria della politica di coesione regionale nazionale e comunitaria: fasi, strumenti di programmazione, strumenti di attuazione*

Il processo di programmazione: le fasi

La programmazione della politica regionale, comunitaria e nazionale, può essere concepita come un processo composto da quattro fasi essenziali:

- A) Programmazione strategica nazionale, attraverso il Quadro Strategico Nazionale (QSN) che definisce gli obiettivi della politica regionale e le regole generali condivise per la sua attuazione, in coerenza con gli orientamenti strategici comunitari e la strategia di Lisbona;
- B) Programmazione “strategico-operativa” a livello regionale e settoriale, stabilita nei documenti regionali e di settore;

¹ Nel testo non sono state pienamente esplorate le ricadute delle ipotesi su profili istituzionali e decisionali che esulano dal processo del QSN e che potranno essere affrontate nel corso del confronto.

- C) Intesa istituzionale Stato – Regione che attua la strategia attraverso la fissazione di priorità, obiettivi specifici e responsabilità, da prevedere nei casi in cui l’attuazione della programmazione operativa richieda cooperazione istituzionale fra Stato e Regione;
- D) Strumenti di attuazione.

Descrizione delle singole fasi

A) Quadro strategico nazionale

Il QSN, secondo le Linee guida approvate dalla Conferenza Unificata (di seguito “Linee guida”), si riferisce a entrambe le componenti, comunitaria e nazionale (Fondo Aree Sottoutilizzate), della politica regionale nazionale.

Come stabiliscono le Linee Guida, il QSN è approvato dal Cipe sentita la Conferenza Unificata. Alla sua redazione e approvazione concorrono Stato e Regioni, in partenariato con enti locali e parti economico-sociali. Il QSN è inoltre assoggettato, per la componente comunitaria, alle disposizioni specifiche dei regolamenti dei fondi strutturali; pur essendo un documento strategico ha anche una componente rilevante di regole generali comuni e condivise.

In particolare, secondo la bozza di regolamento generale in corso di negoziazione, il QSN: a) è oggetto di Decisione da parte della Commissione; b) copre il periodo 2007-2013 ed è oggetto di un periodico follow-up strategico che assicura la restituzione e il confronto sui risultati; c) contiene, fra l’altro, la lista dei Programmi Operativi (PO) e l’indicazione delle allocazioni finanziarie per Fondo e anno, nonché delle altre risorse finanziarie di fonte nazionale, di cofinanziamento e non; d) contiene inoltre l’esplicitazione della strategia complessiva, cui concorrono i due Fondi Strutturali (FESR, FSE), nonché le modalità di integrazione con le politiche di sviluppo rurale e per la pesca.

Ne deriva che il QSN, pur rimanendo un documento programmatico unitario, dovrebbe identificare esplicitamente le due componenti, comunitaria e nazionale; tenendo conto del fatto che la componente nazionale deriverà la “forza” programmatico-normativa dall’approvazione del Cipe sentita la Conferenza Unificata.

Entrambe le componenti comprenderanno, inoltre, in linea con le Linee guida, una declinazione specifica per l’area del Mezzogiorno nel suo complesso (le otto Regioni), sulla base di indirizzi, obiettivi, impegni congiuntamente definiti con le Regioni stesse. Ha infatti trovato conferma in questo documento (cfr. Capitoli I e IV) l’opportunità di prevedere, all’interno del QSN, una strategia unitaria per queste regioni.

Con riferimento alla durata del periodo di programmazione, e alla necessità di assicurare a un tempo certezza di finanziamento e adeguata flessibilità programmatica, ferma restando la necessità di un impegno finanziario settennale anche per le risorse FAS che abbia la stessa cogenza di quello comunitario (le cui modalità attuative andranno stabilite nel QSN), è possibile immaginare due ipotesi alternative:

- adottare la durata settennale del QSN comunitario, e quindi il susseguirsi di “cicli” di programmazione lunghi, prevedendo tuttavia, per la componente nazionale, una maggiore flessibilità, e quindi possibilità di adattamento progressivo;
- adottare per la componente nazionale, ferma restando la durata del QSN comunitario, un metodo di programmazione triennale “scorrevole”, che significa sostanzialmente: a) che si programmano più in dettaglio solo le risorse del triennio che “si vede”; b) che per il periodo residuo (all’inizio un quadriennio) la programmazione sarà solo di larga massima.

La scelta ha anche natura tecnica. La seconda sarebbe programmaticamente più aderente alla programmazione generale del DPEF, che è appunto, sostanzialmente, triennale scorrevole.

B) La programmazione “strategico – operativa” a livello regionale e centrale

La specificazione di ipotesi per il livello centrale richiede la prefigurazione di uno scenario per quanto riguarda le scelte regionali. È quanto si fa di seguito, in via del tutto ipotetica.

A livello regionale

In attuazione dell'impostazione del QSN, la strategia di ogni Regione per attuare la politica regionale sarà ovviamente anch'essa unitaria, riguardando il complesso delle risorse aggiuntive, comunitarie (e di cofinanziamento) e nazionali, disponibili per quella Regione. Tale governo unitario richiederà l'unitarietà delle relative responsabilità istituzionali e amministrative. Per quanto riguarda la coerenza tra tale politica regionale aggiuntiva e la politica ordinaria della Regione, essa sarà presumibilmente assicurata in ogni Regione da strumenti diversi, maturati nella propria autonomia programmatica.

In ogni caso è presumibile che, a partire dal Documento strategico regionale previsto dalle Linee guida e dopo la chiusura del QSN ogni Regione disponga di un Documento strategico di orientamento e di indirizzo forte della fase attuativa. A partire dal sistema di obiettivi e regole condivise contenute nel QSN, esso potrebbe individuare obiettivi, priorità, livelli necessari di intervento (individuando anche il livello di attuazione più efficace: nazionale; sovranazionale; regionale). La componente comunitaria di tale documento, costituita dal Programma Operativo (PO), adotterebbe necessariamente regole e procedure dettate dai regolamenti dei fondi. In linea con la scelta compiuta per il QSN, la parte della strategia attuata con risorse regionali nazionali adotterebbe tendenzialmente le stesse regole e le stesse procedure, ma in un ambito di flessibilità e di 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 e/o anche di “specializzazione” delle due componenti (è il caso di priorità che non siano finanziate o finanziabili da entrambe).

A livello centrale

In uno scenario siffatto, la strategia dell'intera politica regionale di coesione, comunitaria e nazionale, troverebbe anche per le amministrazioni centrali (Amministrazioni centrali) un momento unitario di definizione operativa che governa entrambe le fonti aggiuntive di finanziamento. Ciò appare necessario non solo nei casi in cui si sarà deciso nel QSN di affidare loro la gestione di programmi, ma anche per le amministrazioni che saranno coinvolte in azioni e quindi in accordi di cooperazione necessari all'attuazione della politica regionale.

In linea con l'ipotesi formulata per il livello regionale di governo, la soluzione più appropriata appare, allo stato della riflessione, quella di prevedere, come condizione per partecipare all'attuazione della politica regionale unitaria, che ogni amministrazione centrale, indipendentemente dal fatto che sia titolare di PO, rediga sulla base degli indirizzi e delle indicazioni operative del QSN un proprio documento strategico (che, in alcuni casi, costituirà una rielaborazione del documento predisposto in preparazione di questo documento) in cui definisce il percorso e le priorità con cui concorre alla politica regionale unitaria, con un ruolo di coordinamento complessivo (MEF) e per fondo (FESR – FSE) delle amministrazioni capofila (MEF – Ministero del Lavoro).

I documenti strategici delle Amministrazioni centrali successivi al QSN avrebbero caratteristiche minime ma essenziali, quali: a) essere sincronizzati temporalmente con i documenti strategici delle Regioni; b) definire una strategia articolata territorialmente (con specifici quadri regionali); c)

stabilire un certo numero di regole e procedure proprie del settore (o dei settori) di intervento eventualmente aggiuntive rispetto a quelle già previste nel QSN 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 c/c delle proprie risorse ordinarie. Analogamente a quanto previsto per i documenti regionali, anche i documenti delle Amministrazioni centrali potranno 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.

I documenti strategici delle Amministrazioni centrali sarebbero approvati simultaneamente dal CIPE per asseverarne la coerenza con il QSN e fra loro.

Anche in questo caso si prevedrebbe uno "scorrimento" nel corso del periodo di programmazione. Gli indirizzi di tale scorrimento sarebbero fissati annualmente nel DPEF.

Coerenza fra programmazione, centrale e regionale, nel corso del periodo

La coerenza fra le due programmazioni, centrale e regionale, sarebbe, ovviamente, presidiata, all'inizio del periodo, dalla natura unitaria e co-decisa del QSN. La previsione di uno scorrimento flessibile delle programmazioni richiederebbe un meccanismo che presidi la coerenza di tali aggiustamenti, che potrebbe essere assicurata da un "confronto preventivo" (con modalità da analizzare) fra la sezione di politica regionale del Documento di programmazione economico-finanziaria dello Stato e dei corrispondenti documenti programmatici delle Regioni.

C) Attuazione cooperativa fra Stato e Regioni: l'intesa istituzionale di programma

La "necessità" dell'Intesa riguarda non solo interventi prevalentemente finanziati con il FAS ma anche interventi ordinari "complementari" da attuare in cooperazione istituzionale verticale fra Amministrazioni centrali e una o più Regioni. Nell'Intesa di una Regione rientrerebbero anche gli impegni programmatici di cooperazione istituzionale orizzontale con altre Regioni e verrebbero assunti dalla Regione anche gli impegni di cooperazione istituzionale verticale con livelli istituzionali sub-regionali che sono necessari all'attuazione della programmazione operativa e che dunque parteciperebbero all'Intesa.

Come prefigurato nelle Linee guida, l'Intesa costituisce quindi il luogo della condivisione politica del processo di programmazione e quindi dell'impegno da assumere in termini di responsabilità, risorse, strumenti con cui si imposta e realizza la strategia di sviluppo regionale.

D) Strumenti di attuazione

Proposte per l'ordinamento e la semplificazione degli strumenti di attuazione

L'Accordo di Programma Quadro, così come indicato dalle Linee guida, diviene lo strumento di attuazione, più adeguato per entrambe le componenti, comunitaria e nazionale. Perché l'APQ diventi agevole strumento di attuazione occorre tuttavia prevederne una riforma che, a partire dalla semplificazione delle regole di *governance* in corso di attuazione sulla base della delibera CIPE 20/2004², consenta di completare il processo avviato, partendo dai principi già consolidati: fra questi, in particolare, l'attuazione di profili strategici, le nuove modalità di assunzione delle decisioni, lo snellimento delle procedure di gestione, il rafforzamento delle responsabilità a livello locale. In prospettiva, tale impianto dovrà raggiungere uno stadio particolarmente avanzato, fino a

² Il tavolo partenariale tra Regioni e Amministrazioni centrali istituito a seguito degli indirizzi contenuti nella delibera CIPE 20/2004, ha concordato un documento che individua un impianto generale di riforma che, come recita lo stesso documento, "costituisce uno stadio di transizione rispetto all'assetto di medio termine che scaturirà dalle decisioni assunte nel Quadro Strategico Nazionale". Le indicazioni di questa nota costituiscono una proposta di ulteriore sviluppo e avanzamento dei temi trattati nel tavolo partenariale.

prefigurare una ipotesi *ad hoc* per le fattispecie che non necessitano di alcun profilo di cooperazione istituzionale.

La riforma dovrebbe mirare a:

- rendere l'APQ più efficace, più coerente e collegato alla strategia, più selettivo nell'individuare gli interventi maggiormente in grado di conseguire i risultati attesi;
- rivederne le modalità di riprogrammazione, anche in relazione alla natura delle modifiche;
- “diversificare” l'APQ, o meglio renderlo adatto anche alla realizzazione di politiche e di linee di intervento per le quali non sia strettamente necessaria la condivisione e la cooperazione istituzionale centro-regione (per renderlo adatto ad attuare parti della strategia per i quali le competenze e le caratteristiche del settore di intervento richiedono un intervento prettamente regionale-territoriale)³.

Tenendo conto di queste considerazioni, si potrebbero individuare due tipologie di strumenti di attuazione:

- a) l'Accordo di Programma Quadro Stato Regione (riformato, anche tenendo conto della opportunità, in relazione a specifiche tipologie di intervento, di prevedere APQ a “geometria variabile”, ovvero con la presenza di più Regioni e/o di più Amministrazioni centrali);
- b) l'Accordo di Programma Regionale (per gli interventi regionali e con il coinvolgimento dei livelli istituzionali sub-regionali a seconda del settore e della materia di intervento.

Per quanto riguarda l'Accordo di programma Quadro Stato-Regione l'esigenza di riforma si concentra su alcuni aspetti già condivisi con le Regioni e le Amministrazioni centrali all'interno del processo sopra ricordato:

- un collegamento più funzionale con un quadro strategico, tale da consentire una più puntuale indicazione delle priorità di intervento da realizzare nell'APQ rispetto ad obiettivi di sviluppo, a cui riferirsi in sede di attuazione per la programmazione e la riprogrammazione di linee di intervento e singoli progetti;
- il miglioramento del sistema di *governance* (quindi di decisione e di regole) interno ed esterno all'APQ: la direzione è quella di attribuire maggiore responsabilità e anche maggiore autonomia e flessibilità al processo di decisione interno all'APQ, semplificando radicalmente i passaggi amministrativi ed accentuando invece il momento della motivazione tecnica (e quindi della valutazione programmatica) delle decisioni così tutelando maggiormente il conseguimento sostanziale dell'obiettivo fissato.

In questo nuovo quadro, tuttavia, ulteriori passaggi per rendere questo strumento più adatto agli obiettivi che ci si propone, potrebbero essere:

- a) la definizione di un'architettura programmatica dell'APQ che – pur tenendo conto della peculiarità dei diversi settori di intervento – distingua fra interventi (linee di intervento ma, meglio, progetti) “cardine” (ovvero gli interventi che costituiscono il fondamento dell'APQ e la cui mancata realizzazione, nei tempi previsti, pregiudica di per sé la possibilità di conseguire gli obiettivi per i quali l'APQ è stato avviato, caratterizzati pertanto da particolari elementi di cogenza) e altri interventi, ovvero le linee progettuali che completano e integrano la programmazione di settore e che massimizzano valorizzazione e impatto degli interventi “cardine”. Questa architettura più ordinata consentirebbe una serie di vantaggi:

³ A tal fine si richiama la positiva esperienza avviata con il Tavolo InterIstituzionale per la programmazione della Riserva Aree Urbane (ex delibera Cipe 20/04), pari a 207 Meuro, promosso dal Dps e che ha visto la partecipazione del Miitt, delle Regioni, delle città capoluogo di Regione, dell'Anci e del partenariato socio economico.

- l'individuazione *ex ante* degli interventi “cardine” così da esplicitare il percorso attraverso il quale l'APQ intende conseguire gli obiettivi che dichiara (consentendo quindi anche di valutare realistica e congruità di tali obiettivi);
 - più attenta selezione degli interventi “cardine”, sulla cui realizzazione si giocano le possibilità di successo dell'APQ e conseguente maggiore concentrazione su di essi del monitoraggio e del supporto tecnico;
 - maggiore flessibilità nella programmazione degli interventi complementari (importanti ma non decisivi per il successo dell'APQ), che consentirebbe di operare con liste più ampie (*overbooking*) rispetto alla capienza finanziaria dell'APQ;
 - alleggerimento sostanziale e semplificazione degli adempimenti tecnici (il monitoraggio in primo luogo) connessi agli interventi complementari;
- b) l'individuazione, più chiara, delle materie e degli ambiti di riferimento (pur naturalmente salvaguardando casi più specifici che possano discendere da peculiarità di settore o di amministrazione) sui quali si programma e attua un APQ. Questo per limitare il numero e le diverse tipologie di APQ; per dare maggiore omogeneità agli APQ sottoscritti dalle diverse Regioni, soprattutto al fine di agevolare, là dove necessario, anche interventi sovra-regionali in APQ che riguardino la stessa materia; verificare più puntualmente i settori e i temi in cui l'APQ Stato Regione dunque la cooperazione programmatico-attuativa Centro-Regione ha una sua effettiva ragione di funzionalità ed efficacia rispetto agli obiettivi di sviluppo e quindi assicura un valore aggiunto individuabile.

L'Accordo di Programma Regionale potrebbe essere lo strumento attraverso il quale la Regione attua gli interventi per i quali il ruolo e le competenze del centro si esauriscono in larga misura nella fase di indirizzo strategico e nella fissazione di criteri di attuazione (nel QSN) e non riguardano, invece, la fase attuativa. È uno strumento che andrebbe costruito e regolato, anche se ne esistono esempi già attuati.

Riquadro: l'esperienza degli Accordi di programma quadro

La scelta indicata nelle Linee guida approvate dalla Conferenza Unificata di ricorrere alle Intese e agli Accordi di programma quadro (d'ora in poi Accordi) per la politica regionale unificata, comunitaria e nazionale, nel prossimo periodo di programmazione nasce dalla convinzione che esse consentano di rispondere a un duplice obiettivo: assicurare la cooperazione istituzionale nella programmazione e gestione degli investimenti pubblici; favorire, al contempo, celerità nella scelta e nell'attuazione degli interventi.

Le ipotesi di riforma degli strumenti prefigurati nel testo per sottoporle a un confronto con le Regioni e con gli altri partners derivano da una valutazione dei punti di forza e delle criticità che questi strumenti hanno mostrato in questi anni. Alcuni di questi profili relativi agli Accordi, che hanno già indotto a un primo insieme di modifiche già concordate fra Stato centrale e Regioni, vengono richiamati di seguito.

Sul piano della cooperazione istituzionale gli Accordi hanno consentito di dare impulso e continuità alle relazioni fra Amministrazioni centrali e regionali: i risultati di questa esperienza sono stati diversi, sotto il profilo della qualità di tali relazioni e del loro contenuto, come peraltro era lecito attendersi da uno strumento fisiologicamente diretto a valorizzare la diversità delle situazioni territoriali.

E' invece da sviluppare, ma si presenta di enorme potenzialità, il modo in cui gli Accordi possono migliorare la governance delle relazioni fra regioni e amministrazioni locali, ultimo nodo della filiera. Nel corso degli ultimi anni le nuove regole che disciplinano l'utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate hanno, infatti, caratterizzato le modalità di gestione degli Accordi, facendo sì che si affermasse con forza la parte più propriamente "attuativa" dello strumento.

Attraverso l'Accordo sono specificamente assicurate a singoli e ben identificati interventi le risorse finanziarie per la realizzazione. I sottoscrittori dell'Accordo, nelle diverse competenze, concordano il piano di interventi in coerenza con le priorità strategiche e gli obiettivi dell'Accordo, si impegnano a verificarne l'attuazione, attraverso il monitoraggio, ed eventualmente a rivederne i contenuti. Queste procedure sono state indirizzate ad assicurare una fruttuosa applicazione delle nuove regole del Fondo per le aree sottoutilizzate, relativamente agli impegni giuridicamente vincolanti e alla spesa delle risorse, obiettivi ai quali sono associati il disimpegno per le amministrazioni titolari e l'accesso alle risorse premiali.

L'esperienza della prima applicazione delle nuove regole mostra risultati positivi: netta la riduzione del tempo che va dall'assegnazione delle risorse alla programmazione in APQ, con la scelta dei progetti, e ugualmente positiva la risposta sul fronte degli impegni delle risorse.

Restano, tuttavia, ancora aperte alcune importanti questioni a "monte" e a "valle" del processo, ovvero riconducibili, sia ai profili istituzionali di governance, sia a profili strettamente inerenti alle procedure di attuazione.

Per quanto riguarda i primi aspetti, va sottolineata una doppia debolezza: relativa alla visibilità, e alla qualità/valutazione. Gli Accordi, restano ancora troppo poco conosciuti, familiari quasi esclusivamente agli addetti ai lavori. Ciò contrasta con il fatto che essi, per l'univocità degli interventi individuati, per l'enfasi sull'attuazione, presentino un carattere spiccatamente operativo e garantiscano un'informazione elevata e ragionevolmente aggiornata sull'utilizzo delle risorse finanziarie. Pesa, tra le cause di tale ridotta valorizzazione, anche lo scarso coinvolgimento del partenariato economico sociale.

D'altro canto, allentatosi l'impianto strategico di riferimento e il ruolo delle intese, l'enfasi stessa sui tempi di attuazione ha rischiato di incidere negativamente sulla qualità dei progetti candidati. A ciò concorre il fatto che la valutazione ha svolto sinora un ruolo limitato, soprattutto in confronto con la maturità di tale prassi nel contesto delle risorse comunitarie. Con recenti disposizioni del Cipe è stato introdotto il ricorso alla valutazione ex ante al momento della programmazione. E' una pratica che però deve ancora consolidarsi, anche con riguardo a utilizzo e applicazione dei risultati. Permane, poi, nonostante i progressi compiuti (cfr. Capitolo II), un problema di tempi eccessivamente lunghi per la realizzazione degli interventi. Si tratta di un profilo generale degli investimenti pubblici del nostro paese, che si accompagna a una insufficiente capacità delle amministrazioni titolari delle risorse di effettuare previsioni attendibili nei cronoprogrammi, alimentando quindi una dilatazione anche virtuale tra tempi attesi e tempi effettivi nonché impedendo, di fatto, una sana programmazione finanziaria, che favorisca l'allineamento tra competenza e cassa nel bilancio dello Stato (cfr. ancora Capitolo II).

Specie nel Mezzogiorno questo fenomeno si associa a una sfasatura fra ciclo del progetto e ciclo dei fondi (cfr. Paragrafo V.3). Su questo fattore, si è cercato di intervenire con due misure: i) l'introduzione, dal 2003, del principio per cui gli interventi, per essere ammessi in Accordo, devono essere corredati almeno dalla progettazione preliminare; ii) la possibilità - recentemente (delibera n.20/04) ammessa dal CIPE - di consentire, attraverso l'inserimento in Accordo, il finanziamento di singoli cicli progettuali e di utilizzare il 3% delle risorse per studi di fattibilità.

Il ricorso alle Intese e agli Accordi nell'ambito della programmazione 2007-2013, per i molteplici interventi dove questi strumenti sono rilevanti, richiede che questi profili ora richiamati siano affrontati e siano loro date soluzioni lungo le linee indicate nel testo.

V.3 Elementi per il miglioramento della valutazione, del sistema di sorveglianza e monitoraggio, della premialità, delle azioni di supporto tecnico.

La valutazione

L'attivazione di un sistema di valutazione utile a migliorare la qualità della programmazione e dell'attuazione dei programmi costituisce un elemento essenziale per conseguire gli obiettivi della politica regionale di coesione, indipendentemente quindi dall'attuazione o meno con strumenti cofinanziati con i fondi della politica regionale comunitaria.

Il sistema di valutazione della politica di coesione unitaria potrà essere reso più efficace migliorando il processo di valutazione "in itinere" dei fondi strutturali 2000-2006 ed estendendolo a tutto il processo di programmazione unitario. Questa scelta implica un'azione volta a migliorare, complessivamente, la *governance* del processo di valutazione sulla base di criteri che prevedano:

- volta a migliorare, complessivamente, la *governance* del processo di valutazione sulla base di criteri che, in linea con quanto anticipato nei paragrafi III.1 e IV.1, prevedano:
- una più ampia partecipazione alla valutazione, ma anche una più chiara distinzione di ruoli e responsabilità, dei diversi soggetti, amministrativi e tecnici, che partecipano al processo di programmazione e attuazione della politica di coesione unitaria;

- una migliore e più chiara definizione, nell'ambito del processo di valutazione unitario della politica regionale di coesione, dell'articolazione tecnica della valutazione con particolare riferimento ai compiti specifici affidati, all'interno del processo di valutazione, alle funzioni di coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione, alle strutture tecniche delle amministrazioni centrali e regionali (i nuclei di valutazione) e alle attività affidate ai "valutatori indipendenti";
- modalità anche innovative di organizzazione della valutazione "indipendente" che valorizzino la responsabilità dei valutatori nel contribuire alla migliore riuscita dei programmi, rendano più forte la loro capacità di analisi attraverso l'accentuazione dei caratteri di "indipendenza", preservino condizioni adeguate di confronto e di dialettica valutativa anche garantendo condizioni di maggiore concorrenza e pluralismo nell'attuazione delle attività;
- un maggiore ricorso a progetti e ricerche valutative volte cioè a fornire elementi di analisi e di valutazione su singoli aspetti trasversali, comuni o specifici del processo di attuazione della politica di coesione unitaria;
- pur nella distinzione dei diversi livelli e delle diverse attività in cui si articola il processo di valutazione una maggiore integrazione di tale processo attraverso la previsione di fasi di confronto dialettico sulle metodologie e sui risultati delle attività di valutazione;
- una maggiore specificazione dei risultati attesi dall'attività di valutazione soprattutto nell'ottica di migliorare la loro utilizzabilità e quindi la loro efficacia nel processo di attuazione dei programmi;
- una diffusione periodica dei risultati della valutazione, facendone parte "ordinaria" del confronto con le parti economiche e sociali, con le Università e gli esperti, con i cittadini.

Il sistema di sorveglianza e di monitoraggio

La politica regionale nazionale e comunitaria unitaria potrà essere attuata con un sistema di sorveglianza unificato in grado di assicurare coerenza, trasparenza e efficacia attuativa nelle varie fasi della "filiera" del processo di programmazione unitario (QSN – programmazione strategico-operativa – attuazione cooperativa Stato-Regione e regionale). Il sistema di sorveglianza dovrà essere 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 andranno individuate nel corso del confronto per la predisposizione del QSN, estendendo al complesso della politica regionale 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, anche tenendo conto di quanto sta emergendo nella prima fase di attuazione del "Progetto monitoraggio" di cui alla delibera CIPE n. 17/2003.

Al centro del sistema di sorveglianza, un sistema di monitoraggio unificato e semplificato, secondo modalità da definire, e tale comunque da assicurare trasparenza, leggibilità, comprensione e diffusione delle informazioni rilevanti sulla attuazione.

Premialità

L'introduzione di meccanismi premiali ha rappresentato una delle principali novità adottata nel periodo di programmazione 2000-2006. Con la premialità sono stati associati premi e sanzioni al raggiungimento di obiettivi intermedi di avanzamento istituzionale e gestionale. La capacità

istituzionale e di gestione dei processi di attuazione è diventata in tal modo un target esplicito e cruciale della politica regionale, comunitaria e nazionale. I positivi risultati raggiunti⁴ attraverso i meccanismi premiali incoraggiano a considerare l'uso di tali meccanismi anche nella futura programmazione sia per sostenere gli obiettivi di modernizzazione dell'amministrazione pubblica e di *capacity building* sia per stimolare il raggiungimento di obiettivi di risultato e di servizio più elevati. Sarà opportuno verificare, nel confronto partenariale con le Regioni, le opportunità di applicazione dei sistemi premiali a nuovi indicatori legati, ad esempio, all'efficacia di nuovi partenariati fra soggetti pubblici e privati e fra livelli di governo, della programmazione unitaria, di forme misurabili di raccordo fra programmazione regionale e programmazione dello sviluppo rurale.

Assistenza tecnica e azioni di sistema

L'attuazione della politica regionale di coesione dovrà essere accompagnata da azioni volte a migliorare le capacità di programmazione, indirizzo, coordinamento ma anche progettazione, realizzazione e gestione da parte di tutte le amministrazioni coinvolte nelle iniziative, sia tematiche sia territoriali, messe in campo. Anche tenendo conto delle criticità dell'esperienza compiuta nel 2000 – 2006, tali azioni dovranno essere indirizzate a conseguire obiettivi strutturali e permanenti di miglioramento delle capacità e dovranno quindi essere programmate e organizzate sulla base di una valutazione specifica dei fabbisogni ad esse relative secondo criteri di selezione e di concentrazione rispetto ad obiettivi verificabili, assicurando la valutazione continua del percorso di conseguimento degli obiettivi, nonché la rendicontazione e comunicazione dei risultati via via conseguiti.

Per conseguire questo obiettivo occorre pervenire ad una riorganizzazione unitaria nell'ottica che caratterizza tutto il processo di programmazione, comunitaria e nazionale, degli strumenti, delle risorse e delle attività di accompagnamento tecnico, così come configurati nell'attuale periodo di programmazione, per renderli pienamente funzionali agli obiettivi strategici 2007-2013. Tale riorganizzazione dovrà tenere conto di criteri di differenziazione (delle responsabilità e delle modalità di intervento) e di specializzazione (degli strumenti e delle risorse) in relazione agli obiettivi di *capacity building* che saranno definiti. In linea generale potrebbe permanere, nel rispetto dell'insieme dei criteri indicati, la distinzione funzionale fra:

- le azioni di accompagnamento funzionale e di supporto tecnico e strategico all'attuazione dei programmi della politica di coesione "unitaria";
- azioni di sistema per il miglioramento delle capacità (di cui sono destinatarie sempre più amministrazioni nonché il partenariato economico e sociale) e come veicolo per la condivisione di metodi, approcci standard e strumenti.

Tutte le azioni per il miglioramento delle capacità (sia quindi quelle di assistenza tecnica dei programmi che le azioni di sistema) potrebbero operare:

- in raccordo fra loro, secondo sistemi di coordinamento che assicurino la massima efficacia, specializzazione e valorizzazione dei diversi interventi attuati;
- secondo un modello di attuazione fondato su una esplicita e argomentata specificazione dei fabbisogni, tale da assicurare la piena rispondenza delle attività, e basato sulla realizzazione di interventi *ad hoc* (per ognuno dei quali siano individuati responsabilità attuative, obiettivi specifici in termini di miglioramento di capacità definite, risultati attesi, tempi di conseguimento);
- con modalità di verifica e valutazione finalizzate a gestire con flessibilità operativa gli obiettivi, e che consentano tempestive procedure di riprogrammazione e quindi anche la

⁴ Cfr. Rapporto Annuale del DPS 2003, 2004.

possibilità/opportunità di applicare sistemi premiali alle azioni che conseguiranno i migliori risultati.

V.4 *Migliorare la progettazione*

Molte delle criticità osservate ai capitoli II e III sono da ricondurre alle diffuse e persistenti difficoltà a sviluppare una capacità progettuale adeguata, quantitativamente e qualitativamente, ai requisiti della programmazione e disponibile nei tempi da questa richiesti.

Non solo, quindi, la durata del ciclo del progetto risulta spesso incompatibile con le ambizioni delle politiche di sviluppo, ma, ancor prima, la stessa mobilitazione progettuale che intorno a queste è stata generata negli scorsi anni appare ancora molto al di sotto delle aspettative, rappresentando una delle cause primarie dei ritardi rilevati.

Sarebbe, tuttavia, fuorviante e semplicistico ricondurre questo stato di cose alla disponibilità di un parco progetti quantitativamente insufficiente. Seppure sia evidente una generalizzata difficoltà sia dell'amministrazione pubblica a tutti i suoi livelli, sia del mercato dei servizi di consulenza, a corrispondere, anche solo in questi termini, ai fabbisogni di intervento, altre ancora sembrano essere le cause su cui puntare l'attenzione.

L'esperienza di questi anni dimostra, infatti, chiaramente come sia all'opera un meccanismo perverso che porta le risorse lì dove non ci sono ancora progetti e, talvolta, viceversa, generando una sfasatura fra ciclo del progetto e ciclo finanziario, che vanifica qualsiasi sforzo di adeguamento della capacità progettuale.

A fronte di questo quadro, solo una azione coordinata tra le diverse politiche e strumenti, tesa ad assumere il problema nella sua complessità e soprattutto a evitare che interpretazioni fuorvianti possano generare una proliferazione di progetti non ancorata al disegno strategico, può consentire l'inversione di tendenza necessaria.

Molti spunti da raccogliere e finalizzare vengono dalle analisi svolte nei capitoli precedenti; esse indicano la necessità di non ricercare una unica soluzione, ma di perseguire, assieme, le seguenti direzioni:

- migliorare ulteriormente la programmazione finanziaria, nella direzione, indicata al Capitolo II, di un forte rafforzamento della affidabilità delle previsioni di spesa, e quindi di attuazione dei progetti;
- evitare incoerenze reciproche fra processo di governo della finanza pubblica e programmazione per lo sviluppo, dalle quali derivi un conflitto fra obiettivi inconciliabili senza pregiudizio per la credibilità e l'efficacia della stessa programmazione;
- 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. Presupposto indispensabile per un effettivo miglioramento in questa direzione, è il rafforzamento della capacità di indirizzo delle Amministrazioni centrali nei confronti dei grandi enti attuatori, anche rafforzandone la coerenza;
- adottare un nuovo impianto delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma quadro secondo i principi già concordati (cfr. nota 2) e nella prospettiva delineata ai par V° C e D. La stessa distinzione ex-ante fra interventi "cardine" a interventi complementari, va nella direzione di una più chiara e consapevole ordinazione delle priorità, anche per effetto della particolare coerenza della individuazione e *governance* degli interventi cardine;
- valorizzare il ruolo del centro, come luogo dove la sedimentazione di grandi centri di competenza può contribuire, non solo al disegno complessivo, ma anche a indirizzare la capacità progettuale.

Questi e altri profili potranno essere precisati nel corso del confronto per la predisposizione del QSN, anche sulla base della esplicitazione dei contenuti e delle finalità delle singole fasi che conducono alle decisioni di investimento. Se opportunamente attuati, essi potranno 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.5 *Migliorare la partecipazione*

Il partenariato

Il partenariato economico-sociale è parte integrale del processo di programmazione. Il suo ruolo effettivo o potenziale emerge chiaramente dai capitoli III e IV: nella fase di identificazione delle priorità; nella fase di loro traduzione in obiettivi e di identificazione degli strumenti; nella valutazione in itinere dei risultati.

Nella programmazione 2000–2006, rispetto alle precedenti esperienze di programmazione dello sviluppo, il partenariato, con le parti economiche e sociali è divenuto una componente effettiva, sostanziale del processo decisionale. Eppure è anche alla difficoltà di sviluppare modalità partenariali continuative e alla conseguente, inadeguata “mobilitazione” specie sugli obiettivi finali, di servizio, che sono state attribuite molte criticità osservate.

Nella fase di impostazione e avvio della programmazione comunitaria in corso, il principio del partenariato è stato interpretato in modo non formale. La forte partecipazione al confronto iniziale ha lasciato il segno in alcune scelte forti della programmazione (l’ancoraggio ai territori, l’enfasi sulla produzione di servizi, il decentramento delle responsabilità), che trovano ora conferma nella valutazione compiuta. Nel caso dell’obiettivo 1, sempre quella partecipazione si è successivamente riflessa, a livello nazionale, in un confronto intenso, che soprattutto attraverso gli strumenti del Comitato di Sorveglianza e del Forum delle parti, e pure attraverso disaccordi anche di sostanza, ha fornito elementi di sollecitazione continua e di correzione alle scelte di programmazione. Da quella partecipazione non formale è scaturita anche la costruzione di una forte posizione condivisa dell’Italia nel negoziato per la politica di coesione 2007-2013, che si è rivelata indispensabile di fronte all’attacco rivolto da alcuni paesi, ancora in queste settimane.

Anche nello specifico ambito delle politiche del lavoro e della formazione, il partenariato economico e sociale, con una tradizione di presenza ed efficacia, ha ricevuto una grande spinta dalla programmazione comunitaria. Le diverse tappe della programmazione del Fondo sociale europeo hanno visto il coinvolgimento costante del partenariato, sia in fase di definizione del *Quadro di riferimento nazionale per le risorse umane*, sia nell’elaborazione dei documenti di programmazione.

Tuttavia, nonostante questi risultati, nella fase di attuazione operativa dei programmi e degli interventi, il principio del partenariato, è stato spesso interpretato dalle Amministrazioni in chiave di “mero adempimento” ai requisiti richiesti. Solo gradualmente, e, peraltro, ancora in modo non compiuto e sistematico, si è fatta strada una adesione più consapevole e convinta al fatto che “queste” politiche di sviluppo richiedono, per la loro stessa natura, un coinvolgimento non solo di tutti i livelli decisionali e operativi associati alla loro programmazione e gestione, ma anche di tutte le istanze, espressione delle forze economiche e sociali operanti sul territorio, come condizione necessaria sia per il consenso al disegno, sia per la piena convergenza delle diverse responsabilità attuative.

Mentre il partenariato istituzionale, nel passaggio dalla fase di programmazione a quella di attuazione⁵, ha conosciuto uno sviluppo graduale ma significativo – ancorché non sempre pienamente soddisfacente⁶ – per il partenariato economico e sociale si è evidenziata, in molti casi, una caduta di tensione. Vi hanno concorso una non completa maturità degli strumenti di interlocuzione, che ha reso il confronto discontinuo e non sempre efficace, e quella “carenza generale di confronto politico e culturale” identificata dal valutatore indipendente.

A questi limiti del partenariato economico e sociale ha corrisposto, anche rispetto a modelli di successo del Centro e Nord Europa, la sostanziale assenza, con poche rilevanti eccezioni, di interlocuzione con le associazioni che rappresentano interessi diffusi diversi da quelli del lavoro e della produzione: associazioni del volontariato, dei consumatori, per la tutela del patrimonio culturale e naturale, fondazioni, istituti di cultura.

L'insieme di questi fattori ha reso più difficile, a livello locale, l'emersione di soggetti privati innovatori e ha facilitato la “cattura” degli interventi da parte dei soggetti detentori dei tecnicismi (necessari per l'uso dei fondi) e non necessariamente delle competenze.

A determinare questo stato di cose hanno concorso più fattori, che hanno agito con intensità variabili, e anche molto differenziate tra loro, nelle diverse situazioni e nelle diverse aree del Paese.

In primo luogo, gli stessi tecnicismi propri degli strumenti di programmazione e delle regole cui questi sono assoggettati, soprattutto nella programmazione comunitaria, tendono, di fatto, a rendere difficilmente accessibile e comprensibile la natura di molte delle problematiche da affrontare in sede attuativa, in carenza di competenze specifiche, solitamente appannaggio di un insieme piuttosto ristretto di *policy makers*. Le stesse modalità di comunicazione e reportistica sugli interventi, pur se fortemente migliorate dal punto di vista della trasparenza e accessibilità, non assolvono ancora al compito di assicurare una partecipazione “informata”, soprattutto nel caso di programmi plurifondo che affrontano temi e questioni di natura molto diversa fra loro. Né soccorrono ancora in questo senso, in modo efficace, le sedi e i luoghi di confronto abituali.

In molti casi, e pure con progressi, i Comitati di Sorveglianza appaiono ancora oggi condizionati da un eccesso di ritualità, derivata dalla missione prevalente che a essi di fatto viene conferita (verifica dell'andamento del programma in relazione soprattutto agli adempimenti da soddisfare e agli obiettivi di spesa da conseguire), ma non da essa obbligatoriamente richiesta: le discussioni sono sovente focalizzate sulle problematiche di natura tecnica e/o amministrativa, e sono meno orientate a un confronto sulla validità complessiva delle direzioni intraprese, sulla capacità degli strumenti messi in campo di interpretare efficacemente il disegno strategico. Molte delle esperienze maturate nell'ambito dell'obiettivo 2 evidenziano, inoltre, come la stessa limitata dimensione finanziaria del programma di interventi e la sua finalizzazione a una parte del territorio regionale, non sostengono un utilizzo del Comitato come sede elettiva del confronto partenariale, che è, di fatto, spesso sostanzialmente rimesso ai luoghi e alle modalità abituali, che ciascuna Regione sviluppa con le parti di riferimento.

Dal lato delle parti economiche e sociali, si rileva una difficoltà a interpretare efficacemente la funzione di trasmissione delle conoscenze e sensibilità che servono a orientare l'attuazione. Talora, anche in presenza di non adeguate competenze tecniche, è prevalso un approccio di carattere valutativo “esterno”, accentuato dalla stessa difficoltà di lettura delle azioni in corso prima richiamata, e non sempre associato a una corrispondente mobilitazione di responsabilità e a un investimento in competenze. Ha concorso in questi esiti il venire meno di una reazione delle

⁵ Ne sono testimonianza, nel caso dell'obiettivo 1, le forme anche nuove che si sono via via, imposte come pratica comune (dai gruppi di lavoro del QCS, alle autovalutazioni, agli stessi gruppi di lavoro della Rete delle Autorità Ambientali, e, più di recente, ai gemellaggi tra diverse Regioni e aree del Paese) e, infine, la grande esperienza di “laboratorio” istituzionale realizzata, pur non senza difficoltà e contrasti, nel PON ATAS.

⁶ Cfr Capitolo III.1

Amministrazioni (anche demotivato dissenso) rispetto alle istanze del partenariato stesso. Molti progressi sono stati tuttavia compiuti. Non solo sono già visibili i primi evidenti miglioramenti nella reportistica, ma sono state anche costruite occasioni di confronto dedicate (le sessioni tematiche dei Comitati di Sorveglianza; le riunioni dedicate alla discussione sugli esiti della valutazione intermedia; i Forum del Partenariato attivati nel corso del processo di riprogrammazione), che hanno, sia pure con efficacia diversa, contribuito a meglio indirizzare il dibattito sulla *policy*.

Sempre ai fini del superamento della logica meramente adempimentale, è stato previsto all'interno delle Azioni di sistema nazionali degli obiettivi 3 e 1 uno specifico ambito di intervento dedicato al dialogo sociale, che prevede numerosi momenti seminariali e di dibattito dedicati alle politiche formative e dell'occupazione. Una particolare valenza ha avuto la discussione finalizzata alla riprogrammazione di metà periodo del QCS obiettivo 3: il confronto tra punti di vista differenti, ha prodotto come esito una condivisione non formale dell'analisi e delle scelte strategiche conseguenti.

A questo si associa la sempre più incisiva presenza dello stesso partenariato sui tavoli comunitari e nazionali che afferiscono alle politiche finalizzate allo sviluppo del capitale umano⁷.

L'avvio, nel 2004, del progetto di assistenza tecnica al partenariato economico e sociale del QCS obiettivo 1 segna un altro importante avanzamento nella direzione della costruzione di relazioni stabili e più efficaci fra le amministrazioni e le associazioni di rappresentanza degli interessi. Da un lato, infatti, il progetto sostiene la creazione delle condizioni abilitanti una maggiore apertura delle amministrazioni, dall'altro supporta il miglioramento e la diffusione di competenze delle parti, nella prospettiva che, saldando questi due aspetti, possa più efficacemente concretizzarsi il valore aggiunto della concertazione, anche a tutela della "deriva efficientista" che tende ad esaltarne il costo e a minimizzarne l'utilità.

Gli stessi Seminari tematici organizzati nell'ambito del processo di costruzione del QSN segnalano l'efficacia di soluzioni di confronto "a geometria variabile", che consentono di incanalare i processi partenariali in funzione di un più esteso coinvolgimento di soggetti anche esterni all'abituale circuito, ma per ciò stesso in grado di apportare al confronto nuovi spunti e sollecitazioni, particolarmente utili nell'orientare e sostenere la *policy*.

Maggiore capacità di intercettare le diverse competenze, conoscenze e sensibilità, migliore accessibilità e utilizzabilità del grande patrimonio di informazioni sulle politiche di sviluppo in atto, minimizzazione dei costi della partecipazione, attraverso soluzioni di volta in volta in grado di assicurare reciprocità nei vantaggi percepibili dall'una e dall'altra parte, diffusione di competenze atte a irrobustire il confronto e arginare, al contempo, derive autoreferenziali: sono sempre più queste le leve sulle quali agire per creare quella mobilitazione sui programmi, che è risultata parzialmente mancante nell'esperienza in corso, e che, tuttavia costituisce una condizione essenziale di successo per le politiche, sostenendo, al contempo, la più decisa focalizzazione degli strumenti e della *governance* sui risultati finali.

Operativamente, e sulla base delle valutazioni sin qui condotte, sembra opportuno che il QSN preveda:

- un impegno esplicito da parte delle amministrazioni titolari di programmi di intervento ad adottare standard di comunicazione delle informazioni atti ad assicurare piena fruibilità e comprensione non solo rifuggendo dai tecnicismi, ma anche rendendo disponibili, ogni qual volta possibile, sintesi preliminari dei documenti;
- l'affiancamento agli organismi abituali di sorveglianza generale sui programmi (Comitati di Sorveglianza, Gruppi di lavoro, Forum del partenariato) di nuove forme di confronto, con

⁷ Un esempio importante è costituito dalla condivisione e successiva adozione in Conferenza Unificata del Libretto formativo del cittadino, in attuazione di quanto previsto dalla Legge 30/2003.

finalità più specifiche su tali forme dovrà aprirsi il confronto durante la concertazione che condurrà alla predisposizione del QSN, a partire da ipotesi quali:

- partecipazione a comitati di monitoraggio della fase attuativa di interventi di grande scala, a valle del processo decisionale di loro selezione; e/o
 - l'applicazione del metodo partenariale a tutte le componenti del processo di programmazione unitario, con una particolare accentuazione alle forme di partecipazione al monitoraggio sugli APQ e per quanto riguarda gli interventi "cardine" (cfr. par. V.1);
 - ricorso a forme di audizione di gruppi di soggetti privati che assicurino, in relazione a specifiche tematiche, l'inclusione diretta nel processo di concertazione, sulla base di regole comuni di trasparenza e pubblicità, di competenze e interessi non mediabili attraverso le consuete forme di rappresentanza;
 - altre forme strutturate di ascolto degli interessi organizzati;
- tenendo conto dei risultati del progetto di assistenza tecnica al partenariato, la prosecuzione e il rafforzamento di specifiche iniziative in questo ambito e delle azioni di sostegno al dialogo sociale, dai quali potranno scaturire, tra l'altro, indicazioni utili sui diversi modelli e livelli di concertazione praticabili;
 - l'utilizzo di modalità di concertazione che possano più efficacemente coinvolgere e mobilitare gli esponenti delle associazioni di volontariato e delle ONG, che oggi costituiscono in tutta evidenza un anello debole nella filiera delle relazioni partenariali.

Nel presupposto che, in ogni caso, la più forte enfasi della programmazione 2007-2013 sui servizi per i cittadini e le imprese e, al contempo, l'adozione di una maglia di priorità più stringente, possa contribuire, di fatto, ad agevolare l'inclusione e la mobilitazione delle parti, sostenendo in tal modo anche una migliore qualità del confronto culturale e politico, nel QSN dovranno essere definiti gli strumenti o i percorsi operativi cui affidare la traduzione concreta degli indirizzi condivisi sulla base degli esiti del confronto avviato su questo documento.

ALLEGATI

Allegato 1 al Capitolo II: definizione degli aggregati e dei settori dei Conti Pubblici Territoriali

A. L'universo di riferimento dei Conti Pubblici Territoriali

I Conti Pubblici Territoriali, per la rilevazione dei flussi finanziari nei singoli territori regionali, producono informazioni con riferimento a due universi:

- la Pubblica Amministrazione
- il Settore Pubblico Allargato

La definizione adottata per la Pubblica Amministrazione (**PA**) coincide fundamentalmente con quella della contabilità pubblica italiana ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita.

La definizione di **Settore Pubblico Allargato (SPA)** è in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea per la verifica del principio di addizionalità ed è costituito, in aggiunta alla PA, da un settore extra PA (costituito da enti sia a livello centrale che locale, sub-regionale) che si fonda sui seguenti criteri:

- l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità;
- l'appartenenza formale al Settore pubblico, nel senso che sia ancora riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli Enti pubblici;
- l'aver già ottenuto nel passato o la possibilità di ottenere nel futuro quote dei Fondi strutturali comunitari.

Nel corso del 2005, nell'ambito della revisione della banca dati CPT, è prevista una integrazione del criterio comunitario per la definizione del Settore Pubblico Allargato con l'obiettivo di ampliare la copertura del fenomeno osservato. L'approccio flessibile che ha sempre caratterizzato il progetto Conti Pubblici Territoriali consentirà di disporre di un'area di rilevazione particolarmente allargata, con la possibilità di modulare di volta in volta i confini da applicare al Settore Pubblico Allargato sulla base delle finalità di analisi. Particolarmente rilevante è l'inserimento nella banca dati CPT della componente allargata locale, non considerata in modo organico da alcuna altra fonte statistica, rilevata capillarmente sul territorio dai Nuclei Regionali CPT.

B. Gli aggregati di spesa dei dati di base dei Conti Pubblici Territoriali

Data la natura finanziaria della Banca Dati dei Conti Pubblici Territoriali, le informazioni sono disponibili con riferimento agli aggregati desumibili dai bilanci consuntivi degli enti considerati. Le categorie economiche considerate per la spesa in conto corrente e per la spesa in conto capitale sono le seguenti:

- spesa in conto corrente
- spese di personale
- acquisto beni e servizi
- trasferimenti correnti (a: famiglie e istituzioni sociali private; imprese private; imprese pubbliche)
- interessi passivi
- poste correttive e compensative delle entrate

- somme non attribuibili in conto corrente

Spesa in conto capitale

- beni e opere immobiliari
- beni mobili macchine e attrezzature
- trasferimenti in c/capitale (a: famiglie e istituzioni sociali private; imprese private; imprese pubbliche)
- partecipazione azionarie e conferimenti
- concessioni di crediti, e conferimenti
- somme non attribuibili in conto capitale

C. Descrizione del contenuto dei settori dei Conti Pubblici Territoriali per la spesa in conto capitale delle Amministrazioni Centrali

- 1) Amministrazione generale: comprende la costruzione di edifici pubblici non destinati a specifiche funzioni, le spese per lo sviluppo del sistema informativo dello Stato, gli incentivi erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti nell'ambito della Programmazione Negoziata, nonché le spese in conto capitale della Presidenza del Consiglio (e dei dipartimenti costituiti presso di essa) e parte delle spese ordinarie di diversi Ministeri (per spese ordinarie si intende l'acquisto di macchine ed attrezzature legate al funzionamento degli uffici, la manutenzione straordinaria degli edifici, l'acquisto di software, ecc.).
- 2) Difesa: le spese in conto capitale della Difesa, per la loro natura, sono, in CPT, riclassificate in parte corrente in coerenza con quanto operato nei Conti Nazionali dall'ISTAT. La scelta metodologica adottata evita infatti che tali spese costituiscano un fattore distorcente per analisi sull'intervento pubblico a sostegno dell'economia e sulla sua distribuzione a livello territoriale. Le spese per la Difesa Militare presentano infatti una notevole variabilità di importi e tempi di erogazione essendo spesso legate a grandi commesse o a progetti internazionali con ingenti pagamenti concentrati nel tempo.
- 3) Sicurezza Pubblica: comprende le spese in conto capitale per l'arma dei carabinieri, la polizia di Stato, la polizia locale, la polizia amministrativa, gli altri servizi inerenti la sicurezza pubblica, la protezione civile, il servizio di prevenzione e di lotta agli incendi.
- 4) Giustizia: comprende, oltre alle spese in conto capitale ordinarie del Ministero omonimo, la costruzione, l'amministrazione e il funzionamento del sistema carcerario e degli altri luoghi per la detenzione o la riabilitazione dei detenuti, quali, colonie penali, case di correzione, case di lavoro, riformatori e ospedali psichiatrici per detenuti.
- 5) Istruzione: comprende le spese per l'edilizia scolastica ed universitaria e le spese per la terziarizzazione scolastica.
- 6) Formazione: comprende la spesa in conto capitale per la formazione e l'orientamento professionale e la relativa costruzione e gestione di impianti e strutture. A causa dell'assenza nei bilanci di molti enti di voci specifiche relative a questo settore esso può risultare sottostimato.
- 7) Ricerca e Sviluppo: comprende gli incentivi del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca e le spese in conto capitale ordinarie degli enti di ricerca.
- 8) Cultura e servizi ricreativi: comprende gli interventi per il restauro e la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale; i musei, le biblioteche, pinacoteche e centri culturali; i cinema, i teatri, e le attività musicali; le attività ricreative e sportive; gli interventi per la diffusione della cultura e manifestazioni culturali; le erogazioni del Fondo unico per lo

- spettacolo. Sono incluse le spese in conto capitale di natura ordinaria del Ministero dei Beni culturali e alcuni interventi del ministero delle Telecomunicazioni nel campo dello spettacolo e della diffusione televisiva e radiofonica.
- 9) Edilizia: comprende gli incentivi erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti nell'ambito dei progetti per l'edilizia agevolata e sovvenzionata.
 - 10) Sanità: comprende le spese in conto capitale di natura ordinaria del Ministero della Salute.
 - 11) Interventi in Campo Sociale (assistenza e beneficenza): comprende le spese per la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili destinati a centri di permanenza temporanea, nonché una parte delle spese in conto capitale degli Enti Previdenziali e del Ministero del *Welfare*.
 - 12) Acqua: comprende le spese per ammortamento dei mutui accesi per interventi relativi al patrimonio idrico nazionale.
 - 13) Fognature e depurazione delle acque: comprende essenzialmente le somme da erogare alla Società per la gestione degli impianti idrici.
 - 14) Ambiente: comprende le spese in conto capitale del Ministero omonimo, nonché spese per la costruzione e realizzazione di opere idrauliche e di difesa del suolo, le spese per gli studi sulla laguna di Venezia.
 - 15) Smaltimento dei rifiuti: tale settore non presenta significativi valori per le Amministrazioni Centrali.
 - 16) Altri Interventi igienico sanitari: tale settore non presenta significativi valori per le Amministrazioni Centrali.
 - 17) Lavoro: tale settore non presenta significativi valori per le Amministrazioni Centrali.
 - 18) Previdenza: comprende parte delle spese in conto capitale sostenute dagli Enti Previdenziali
 - 19) Viabilità: comprende la spesa per costruzione di opere stradali da parte dell'ANAS nonché tutte le spese dello Stato per la realizzazione e manutenzione straordinaria di strade; la costruzione e alla manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto su strada (strade, ponti, gallerie, strutture di parcheggio, capolinea degli autobus, ecc. Per lo Stato il bilancio consente solo parzialmente di individuare le spese per la viabilità da quelle per le altre forme di trasporto, con una conseguente probabile sottostima del settore della viabilità.
 - 20) Altri Trasporti: comprende gli esborsi per l'amministrazione, la gestione e la costruzione di infrastrutture per il trasporto marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti, gli aeroporti, le stazioni ferroviarie. Comprende inoltre le sovvenzioni per l'esercizio e le strutture delle ferrovie in concessione, il trasporto pubblico ed i contributi alle aziende di trasporto. È inclusa anche parte delle spese in conto capitale ordinarie del Ministero delle Infrastrutture.
 - 21) Telecomunicazioni: comprende le spese in conto capitale ordinarie del Ministero delle Telecomunicazioni e i trasferimenti a Poste Italiane per l'ammortamento mutui.
 - 22) Agricoltura: comprende le spese in conto capitale ordinarie del Ministero omonimo nonché le spese per interventi di natura infrastrutturale nel settore agricolo, i contributi ai consorzi di produttori agricoli. Gli interventi nel settore della pesca ed in materia di acque irrigue, non evidenziabili nel bilancio dello Stato e nella pubblicazione della RGS che ne regionalizza i pagamenti, sono inclusi in questo settore. Le spese ordinarie dell'AGEA sono incluse in questo settore (esclusi i trasferimenti effettuati da questo ente per conto della UE in qualità di organismo pagatore).
 - 23) Pesca: tale settore, per carenze informative delle fonti, non presenta significativi valori per le Amministrazioni Centrali. I flussi sono classificati nel settore dell'Agricoltura.
 - 24) Turismo: tale settore non presenta significativi valori per le Amministrazioni Centrali in quanto i principali strumenti di incentivazione alle imprese di questo settore, tra cui la 488, sono classificati nelle fonti nel settore Industria e Artigianato.

- 25) Commercio: tale settore non presenta significativi valori per le Amministrazioni Centrali, anche in questo caso per le carenze informative delle fonti.
- 26) Industria e Artigianato: comprende le erogazioni effettuate dai maggiori intereventi di sostegno al sistema produttivo tra cui: Crediti di Imposta per Investimenti e Occupazione, Fondo Innovazione Tecnologica (con le sue principali componenti costituite dalla legge 488, la legge 64, Programmazione negoziata gestita dallo Stato ossia Contratti di Programma e Patti Territoriali di prima generazione, ecc.), Fondo per l'Imprenditorialità Giovanile. Comprende inoltre i trasferimenti alle imprese navalmeccaniche, e aeronautiche.
- 27) Energia: comprende i trasferimenti all'ENI per l'ammortamento mutui.
- 28) Altre spese in campo economico: comprende parte delle spese ordinarie di diversi Ministeri, non allocabili ad un singolo settore dell'area economica.
- 29) Altre Opere Pubbliche: tale settore non presenta significativi valori per le Amministrazioni Centrali.
- 30) Oneri non ripartibili: tale settore non presenta significativi valori per le Amministrazioni Centrali.

Allegato 2: Tavola di raccordo delle aree tematiche del DSPN con il Programma nazionale italiano per Lisbona e gli Orientamenti strategici per la coesione (OSC)

Priorità del Piano nazionale italiano di Lisbona*	Orientamenti strategici per la Coesione	Area tematica
<p>I</p> <p>Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese</p>	<p>4.3.4 <i>Capacità amministrativa</i></p> <p>4.2.4 <i>Migliorare l'accesso ai finanziamenti</i></p> <p>4.3.1 <i>Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale</i></p>	<p>1. <u> Mercati e istituzioni pubbliche:</u></p> <p>1.1 Amministrazioni pubbliche: capacity building, e-government, valutazione, legalità.</p> <p>1.2 Mercato dei servizi: regolazione e concorrenza</p> <p>1.3 Mercato dei capitali: banche e aiuti di Stato</p> <p>1.4 Mercato del lavoro: incontro domanda-offerta, servizi per impiego, agenzie del lavoro</p>
<p>III</p> <p>Rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'estensione dei relativi benefici alla popolazione con particolare riferimento ai giovani</p>	<p>4.3.3 <i>Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando istruzione e competenze</i></p> <p>4.3.1 <i>Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale</i></p> <p>4.3.2 <i>Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro</i></p> <p>4.2.2 <i>Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria</i></p> <p>4.2.3 <i>Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione</i></p>	<p>2. <u> Istruzione e formazione del capitale umano</u></p> <p>2.1 Istruzione</p> <p>2.2 Politiche attive del lavoro, formazione, occupabilità e adattabilità</p>

* La raccolta delle priorità di Lisbona in 5 macro-priorità è ricavata dal Piano nazionale italiano per Lisbona approvata dal Consiglio dei Ministri il 14/10/2005.

<p>II Incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica</p>	<p>4.2.1 <i>Migliorare ed aumentare gli investimenti in RST</i> 4.2.2 <i>Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria</i> 4.2.3 <i>Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione</i></p>	<p>3. <u>Ricerca e innovazione</u> 3.1 Ricerca e innovazione 3.2 Società dell'informazione e accesso alle reti</p>
<p>IV Adeguate le infrastrutture materiali e immateriali</p>	<p>4.1.1 <i>Potenziare le infrastrutture di trasporto</i></p>	<p>4. <u>Reti/collegamenti per l'accessibilità</u> 4.1 Mobilità , trasporti , logistica</p>
<p>V Tutelare l'ambiente</p>	<p>4.1.2 <i>Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita</i> 4.1.3 <i>Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa</i></p>	<p>5. <u>Ambiente, risorse naturali e culturali</u> 5.1 Ambiente e risorse naturali 5.2 Risorse culturali</p>
	<p>5.1 <i>Contributo delle città alla crescita e all'occupazione</i> 4.3.5 <i>Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva</i></p>	<p>6. <u>Servizi sociali, per la sicurezza e la salute</u> 6.1 Politiche per l'inclusione sociale 6.2 Sicurezza 6.3 Salute</p>
	<p>5.1 <i>Contributo delle città alla crescita e all'occupazione</i> 4.2.2 <i>promuovere l'innovazione e l'imprenditoria</i> 5.2 <i>Promuovere la diversificazione economica delle zone rurali</i></p>	<p>7. <u>Città</u> 8. <u>Sistemi produttivi</u> 8.1 <u>Sistemi industriali</u> 8.2 <u>Sistemi turistici</u> 8.3 <u>Sistemi agro-alimentari</u> 9. <u>Sistemi rurali</u></p>