

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA  
Direzione Centrale Finanze Patrimonio e Programmazione  
Servizio pianificazione e coordinamento della finanza regionale

## **AGENDA ANALITICA della valutazione unitaria**

(rif. Piano Unitario di Valutazione 2007-2013 –*Fase 1*)

Trieste, 6 marzo 2012

## INDICE

Indice.....	2
Premessa .....	3
1. La Politica regionale di coesione.....	4
2. La programmazione della politica regionale in FVG.....	9
2.1 Quadro finanziario generale e sua evoluzione .....	9
3. La valutazione unitaria .....	12
3.1 L'attività di valutazione unitaria .....	12
3.2 Il piano di attività .....	15
3.3 Gli ambiti valutativi individuati come prioritari.....	16
4. Le analisi preliminari.....	18
4.1 Aspetti metodologici .....	18
4.2 Ambito 1: aiuti di stato .....	19
4.3 Ambito 2: energia, fonti rinnovabili e risparmio energetico .....	21
4.4 Ambito 3: risorse umane (istruzione, formazione e politiche occupazionali).....	24
4.5 Ambito 4: benchmarking.....	29
4.6 Quadro finanziario di orientamento per gli ambiti tematici di interesse .....	30
5. I temi per l'agenda analitica di valutazione unitaria .....	32
5.1 Inquadramento .....	32
5.2 Temi e priorità.....	35
6. Conclusioni.....	43

## **PREMESSA**

Il presente documento è stato elaborato nel quadro delle attività previste dal Piano Unitario di Valutazione della politica regionale di sviluppo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1745 del 2009.

Vi si propone una sintesi dei principali elementi del lavoro sviluppato nel corso dell'anno 2011, la cui selezione ed elaborazione è stata effettuata al fine di motivare la scelta e sostenere quindi la proposta dei temi di valutazione da considerare nelle successive fasi del lavoro di Valutazione Unitaria.

Tale esercizio assume oggi una particolare attualità e finanche urgenza nella prospettiva della nuova programmazione dei fondi comunitari di coesione che impegnerà l'Amministrazione già a partire dai prossimi mesi e che assumerà una crescente urgenza nel corso del 2012, in vista dell'avvio della nuova fase di attuazione a partire dal 2014.

## 1. La Politica regionale di coesione

La politica di coesione dell'Unione europea, che figura nei trattati sin dal 1986, si è posta come obiettivo di ridurre i divari esistenti fra i livelli di sviluppo delle diverse regioni, al fine di rafforzare la coesione economica e sociale.

Questa politica è uno dei pilastri dell'intervento comunitario al fine di contribuire alla costruzione dell'Unione attraverso strumenti finanziari di azione la cui gestione viene demandata agli stati membri e, nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013, si basa su 3 fondi strutturali, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (**FESR**), il Fondo Sociale Europeo (**FSE**) e il Fondo di Coesione (**FC**). Nello specifico caso italiano una parte prevalente di tali fondi viene gestita dalle regioni attraverso l'attuazione di Programmi Operativi Regionali.

Va rilevato che i Fondi Strutturali sono poi integrati da ulteriori strumenti che concorrono al perseguimento della coesione e dello sviluppo europeo: il fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (**FEASR**) e il Fondo Europeo per la Pesca (**FEP**).

Ai Fondi comunitari (e relativi cofinanziamenti nazionali) vanno sommati i c.d. "fondi aggiuntivi" rappresentati dal Fondo nazionale Aree Sottoutilizzate<sup>1</sup> (**FAS**). Le risorse aggiuntive nazionali sono state programmate nell'attuale periodo 2007-2013 con le modalità concordate nelle Linee Guida oggetto dell'Intesa del 3 febbraio 2005 tra Stato e Regioni e fissate dalla Legge Finanziaria 2007 e secondo le priorità stabilite dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) approvato dal CIPE; il Friuli Venezia Giulia, come le altre regioni italiane, ha adottato il proprio Programma di Attuazione Regionale (PAR) 2007-2013. Tale fondo nazionale, riconfermato nella programmazione futura, assume la nuova denominazione di "Fondo per lo Sviluppo e la Coesione".

Il funzionamento di ciascuno dei fondi comunitari citati fa riferimento a specifici Regolamenti che definiscono nel dettaglio le modalità che devono essere seguite nella predisposizione dei Programmi Operativi e nella loro successiva attuazione da parte delle Amministrazioni responsabili. Il funzionamento del Fondo per lo Sviluppo e la coesione è disciplinato oggi dall'art. 16 della Legge 42/2009 e dal D.Lgs. 88/2011.

Al fine di assicurare l'effettiva corrispondenza dell'attuazione delle politiche di coesione a livello di stati membri e di territorio nonché la loro coerenza con i principi generali di sviluppo dell'Unione Europea, riconducibili ai principi della competitività e dello sviluppo sostenibile, i cui elementi principali verranno ripresi nel dettaglio più avanti nel presente capitolo, la Commissione Europea

---

<sup>1</sup> Il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), istituito dall'art 61, comma 1, della Legge Finanziaria 2003 (L. 27 dicembre 2002 n. 289) e modificato con la legge 296/06 (Legge finanziaria 2007) è lo strumento generale di governo e di sviluppo della nuova politica regionale nazionale per la realizzazione di interventi nelle aree sottoutilizzate. In queste aree tali risorse si aggiungono a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Le principali caratteristiche del Fondo riguardano la strategia unitaria della programmazione degli interventi, la cui piena attuazione è concretizzata nell'attuale ciclo di programmazione 2007/2013 attraverso il Quadro di sostegno nazionale (QSN), e la flessibilità nell'allocazione delle risorse, che consente uno spostamento di risorse liberate, all'interno del Fondo, tra i vari strumenti di programmazione. Tali caratteristiche consentono di avvicinare per coerenza la politica così detta aggiuntiva, di cui al V comma dell'articolo 119 della Costituzione<sup>1</sup>, ai principi ed alle regole della politica comunitaria. Lo scopo del Fondo è conseguire una maggiore capacità di spesa in conto capitale, oltre che per consentire un riequilibrio economico e sociale, anche per soddisfare il principio di addizionalità, ma anche di convogliare in un unico contenitore tutte le risorse disponibili autorizzate da disposizioni legislative con finalità di riequilibrio economico e sociale. Affluiscono, quindi, al Fondo una serie di risorse finanziarie dapprima previste da distinti provvedimenti legislativi, permettendo una visione più chiara e trasparente degli stanziamenti destinati ad interventi speciali ed aggiuntivi per le aree sottoutilizzate.

ha predisposto degli orientamenti strategici in materia di coesione. Secondo tali orientamenti, e conformemente alla Strategia di Lisbona rinnovata, i programmi cofinanziati dalla politica di coesione dovrebbero tendere ad orientare le risorse per il conseguimento di tre obiettivi prioritari:

- incrementare l'attrattiva degli Stati membri, delle regioni e delle città migliorandone l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello di servizi adeguati e tutelandone le potenzialità ambientali;
- promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza favorendo la ricerca e l'innovazione, incluse le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori attirando un maggior numero di persone sul mercato del lavoro o verso la creazione di imprese, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle aziende e incrementando gli investimenti in capitale umano.

In funzione delle caratteristiche strutturali i territori regionali hanno diritto ad un accesso con intensità differenziata a tali fondi, essendo riconducibili le azioni delle politiche di coesione a tre obiettivi:

1. L'obiettivo **Convergenza** tende a migliorare le condizioni per la crescita e l'occupazione nelle regioni in ritardo di sviluppo.
2. L'obiettivo **Competitività regionale e occupazione** riguarda tutte le zone dell'Unione europea che non rientrano nell'obiettivo Convergenza. Esso mira a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni nonché l'occupazione, anticipando i cambiamenti economici e sociali.
3. L'obiettivo **Cooperazione territoriale europea** è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e interviene in modo complementare agli altri due obiettivi, poiché le regioni ammissibili a questo obiettivo possono inoltre fruire degli obiettivi Convergenza o Competitività regionale e occupazione.

Lo Stato italiano, nel quadro delle politiche di coesione 2007-2013 e in ottemperanza alle disposizioni comunitarie ha definito il Quadro Strategico Nazionale (**QSN**), che costituisce il quadro programmatico strategico e il raccordo organico della politica di coesione con la strategia nazionale. Il QSN rappresenta quindi la cornice di riferimento unitaria per l'attuazione dei fondi strutturali e del FAS. Il FAS, già richiamato, raccoglie risorse nazionali aggiuntive, da sommarsi a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento e rappresenta lo strumento di governo della politica regionale nazionale, per la realizzazione di interventi in aree particolari. Il suo compito è di favorire la ripresa della competitività e della produttività nelle aree obiettivo.

In regione Friuli Venezia Giulia, in quanto Regione rientrante nell'obiettivo competitività regionale e occupazione, l'attuazione dei fondi qui complessivamente e brevemente richiamati ha portato alla formulazione e gestione dei seguenti programmi:

- Programma Operativo Regionale (FESR)
- Programma Operativo Regionale (FSE)
- Programma di sviluppo Rurale (FEASR)
- Programma Attuativo Regionale (FAS)

La regione ha inoltre accesso al FEP per iniziative finalizzate al sostegno della pesca e dell'acquacoltura.

Infine in quanto regione di confine, il Friuli Venezia Giulia, con riferimento all'obiettivo Competitività Territoriale Europea partecipa a diversi programmi:

Programma Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia (di questo programma la Regione è l'Autorità di Gestione)  
Programma Cooperazione Transfrontaliera Italia-Austria  
Programma Cooperazione IPA Transfrontaliero Adriatico  
Programma Cooperazione Transnazionale Centro Europa  
Programma Cooperazione Transnazionale Sudest Europa  
Programma Cooperazione Transnazionale Spazio Alpino  
Programma Cooperazione Transnazionale Spazio Mediterraneo  
Programma Cooperazione Interregionale  
Programmi Espon e Urbact

Definito in modo riassuntivo il quadro delle politiche e degli strumenti attuativi di coesione operanti in regione Friuli Venezia Giulia si procede nei prossimi capoversi a delineare gli elementi principali dell'evoluzione degli orientamenti delle politiche comunitarie in materia di competitività e sviluppo sostenibile, sino alle disposizioni più recenti indirizzate a fare fronte alla crisi economica e finanziaria degli ultimi anni.

Con il **Consiglio Europeo di Lisbona** il concetto di **competitività** diventa una priorità strategica, le sfide poste dalla globalizzazione e dalla competitività delle economie dei paesi emergenti, India e Cina in primis, uniti al crescente divario nei livelli di crescita economica tra Europa e Stati Uniti, innescano la necessità di attivare un'attenta riflessione sulla competitività europea e su di una possibile strategia di rilancio dell'Unione a livello globale. Appare ormai chiaro che la capacità di competizione non è più sostenibile a livello nazionale ma che occorre una più ampia azione continentale integrata.

Alla luce di tali considerazioni, i Capi di Stato e di Governo riuniti a Lisbona nel marzo del 2000 adottarono una risoluzione denominata, a partire da quel momento, "Strategia di Lisbona".

L'obiettivo complessivo dell'Agenda o Strategia di Lisbona era quello di rendere l'UE entro il 2010 *"l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale"*. Nell'ambito della Strategia di Lisbona sono state lanciate una serie di riforme strutturali nel campo dell'occupazione, dell'innovazione, delle riforme economiche, della coesione sociale e dell'ambiente, attraverso azioni dirette a promuovere la ricerca scientifica, l'istruzione, la formazione professionale, l'accesso ad Internet, la modernizzazione dei sistemi previdenziali, l'innalzamento del tasso di occupazione e la sostenibilità ambientale.

Il **Consiglio europeo di Goteborg** del giugno 2001 aggiunse la dimensione ambientale al processo di Lisbona, sottolineando la necessità di raggiungere l'obiettivo generale della crescita e competitività attraverso uno **sviluppo sostenibile**, ovvero uno sviluppo *"in grado di soddisfare i bisogni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future"*. La strategia dell'Unione per lo sviluppo sostenibile è basata sul principio secondo cui gli effetti economici, sociali e ambientali di

tutte le politiche dovrebbero essere esaminati in modo coordinato e presi in considerazione nel processo decisionale.

Nel 2005 i Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea rilanciarono la Strategia di Lisbona focalizzandola su due obiettivi cruciali: la crescita economica e l'occupazione, ovvero realizzare una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro. Questi due obiettivi venivano individuati come la chiave per liberare le risorse necessarie a realizzare le ambizioni dell'UE nel campo economico, sociale ed ambientale e dunque per la riuscita dell'intera Strategia di Lisbona.

La rinnovata Strategia di Lisbona prevedeva un programma di azione ad hoc (**Lisbon Action Plan**) fondato su tre priorità che a loro volta si concretizzano in dieci campi di azione:

1. Rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro
  - ampliare e rafforzare il mercato interno;
  - migliorare la normativa comunitaria e nazionale;
  - garantire mercati aperti e competitivi all'interno e all'esterno dell'Unione europea;
  - ampliare e migliorare le infrastrutture europee.
2. Porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita
  - aumentare e migliorare gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo;
  - promuovere l'innovazione, l'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'uso sostenibile delle risorse;
  - contribuire alla creazione di una solida base industriale europea.
3. Creare nuovi e migliori posti di lavoro
  - attrarre un maggior numero di persone nel mondo del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale;
  - accrescere la capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità dei mercati del lavoro;
  - aumentare gli investimenti in capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche.

L'anno successivo il panorama comunitario si arricchisce della **Strategia di Sviluppo Sostenibile dell'Unione Europea**. Dal 2006 essa costituisce uno strumento condiviso e coerente che definisce le modalità con cui l'UE affronterà operativamente le sfide dello sviluppo sostenibile. La strategia riafferma l'obiettivo generale di migliorare la qualità della vita dei cittadini nel corso del tempo, attraverso comunità sostenibili che gestiscono e utilizzano le risorse in modo efficiente e sfruttano il potenziale di innovazione ecologica e sociale dell'economia, garantendo il benessere, la tutela dell'ambiente e la coesione sociale.

Nel Marzo 2010, infine, per fronteggiare la **crisi** economica e finanziaria e preparare l'economia dell'UE ad affrontare le sfide del prossimo decennio, la Commissione europea ha presentato la **Strategia Europa 2020**. La Commissione ha individuato tre motori di crescita, da attivare mediante azioni concrete a livello europeo e nazionale:

- crescita intelligente, promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società

digitale;

- crescita sostenibile, rendendo la nostra produzione più efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse, rilanciando nel contempo la nostra competitività;
- crescita inclusiva, incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà (coesione sociale e territoriale)..

I progressi verso la realizzazione di questi obiettivi saranno valutati sulla base di cinque traguardi principali rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle rispettive situazioni di partenza:

1. il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
2. il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo (R&S);
3. i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti;
4. il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
5. 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà.

I temi consueti della competitività e della sostenibilità si arricchiscono quindi di una nuova dimensione: quella della **coesione sociale**. Anche alla luce di altre riflessioni sviluppate a livello europeo (Rapporto OCSE "Global project on monitoring progress", Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi, discorso Barroso 2007 "Beyond GDP", V Rapporto Coesione) viene riservata un'attenzione via via maggiore per temi quali l'inclusione sociale, il benessere dei cittadini, la lotta alle disparità e alla povertà.



## 2. La programmazione della politica regionale in FVG

### 2.1 Quadro finanziario generale e sua evoluzione

La programmazione e gestione dei fondi di coesione e sviluppo in regione Friuli Venezia Giulia ha costituito nell'ultimo decennio un'importante fonte di finanziamento per l'attuazione delle politiche di sviluppo regionali.

Si riepiloga in breve quali siano stati negli ultimi due periodi di programmazione (2000-2006 e 2007-2013) i principali dati finanziari di riferimento e verso quali macro linee di intervento si sia indirizzata l'allocazione delle risorse.

Per chiarezza e al fine di offrire una lettura in continuità tra i due periodi, si limita l'ambito di rappresentazione alla programmazione diretta esclusivamente alla Regione Friuli Venezia Giulia e governata direttamente dall'amministrazione regionale, con ciò sostanzialmente non considerando la cooperazione territoriale europea (nel passato la programmazione Interreg) in quanto non rispondente a tali criteri.

Infine i dati qui di seguito rappresentati fanno riferimento all'effettivo dato di spesa a consuntivo, per quanto riguarda la programmazione 2000-2006, mentre sono riconducibili ai dati previsionali per il periodo di programmazione 2007-2013 ancora in corso.

#### **Programmazione FESR**

##### **2000-2006**

<b>Asse</b>	<b>Speso</b>
1. Competitività ed attrattività del sistema Asse: territoriale	111.310.291,03
2. Ampliamento e competitività Asse: del sistema imprese	128.137.809,28
3. Valorizzazione e tutela delle risorse ambientali, naturali e culturali	72.431.989,26
4. Consolidamento e sviluppo dell'imprenditoria nelle zone montane	54.284.081,33
5. Assistenza Tecnica	8.847.411,70
<b>TOTALE PROGRAMMA</b>	<b>375.011.582,60</b>

##### **2007-2013**

<b>Asse</b>	<b>Programmato</b>
1. Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità	138.000.000,00
2. Sostenibilità ambientale	34.850.000,00
3. Accessibilità	40.000.000,00
4. Sviluppo territoriale	40.000.000,00
5. Ecosostenibilità ed efficienza energetica	38.031.269,00
6. Assistenza tecnica	12.120.054,00
<b>TOTALE PROGRAMMA</b>	<b>303.001.323,00</b>

### **Programmazione FSE**

#### **2000-2006**

<b>Asse</b>	<b>Speso</b>
A. Sviluppo e promozione politiche attive del mercato del lavoro	118.329.885,88
B. Promozione pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro	21.928.060,52
C. Promozione e miglioramento della formazione, dell'istruzione e dell'orientamento	103.421.667,76
D. Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile	79.042.463,09
E. Misure specifiche intese a migliorare l'accesso delle donne al mercato del lavoro	35.761.745,84
F. Accompagnamento al QCS e ai Programmi Operativi	14.594.590,85
<b>TOTALE PROGRAMMA</b>	<b>373.078.413,94</b>

#### **2007-2013**

<b>Asse</b>	<b>Programmato</b>
1. Adattabilità	47.883.843,00
2. Occupabilità	121.305.740,00
3. Inclusione sociale	31.992.563,00
4. Capitale umano	95.767.689,00
5. Transnazionalità e interregionalità	9.576.767,00
6. Assistenza tecnica	12.769.026,00
<b>TOTALE PROGRAMMA</b>	<b>319.295.628,00</b>

### **Programmazione FEOGA (2000-2006) – FEASR (2007-2013)**

#### **2000-2006**

<b>Asse</b>	<b>Speso</b>
1. Sostegno alla competitività delle imprese	148.481.000
2. Sviluppo del territorio Rurale	16.910.000
3. Salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali	146.100.000
Altri Interventi	597.000
<b>TOTALE PROGRAMMA</b>	<b>312.488.000</b>

#### **2007-2013**

<b>Asse</b>	<b>Programmato</b>
1. Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	116.648.976
2. Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	98.469.872
3. Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	26.939.469
4. Leader	16.068.739
5. Assistenza Tecnica	8.652.398
<b>TOTALE PROGRAMMA</b>	<b>266.779.454</b>

### **Programmazione FAS**

2000-2006

<b>Obiettivi dell'Intesa</b>	<b>Programmato (FAS)</b>
I – Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali	9.966.151,75
II – Valorizzazione delle risorse culturali e storiche	9.321.463,50
III – Valorizzazione delle risorse umane	10.112.508,00
IV – Sviluppo dei sistemi produttivi locali, industriali e terziari	3.000.000,00
V – Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali, della vita associata e della sicurezza	5.919.234,00
VI – Miglioramento dei sistemi di trasporto e comunicazione	69.962.933,76
<b>TOTALE INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA</b>	<b>108.282.291,01</b>

2007-2013

<b>Asse</b>	<b>Programmato</b>
1. Accessibilità	45.000.000,00
2. Ambiente	61.200.000,00
3. Competitività	27.000.000,00
4. Sviluppo locale	27.000.000,00
5. Assistenza Tecnica	58.000,00
Riserva	128.000,00
<b>TOTALE PROGRAMMA</b>	<b>160.386.000,00</b>

In sintesi il quadro complessivo delle risorse spese (nel 2000-2006) e impegnate (2007-2013) in regione Friuli Venezia Giulia per i fondi strutturali e per il fondo FAS a questi assimilabile, non considerando la cooperazione territoriale europea in cui la valutazione delle risorse risulta essere dispersa in programmi nella maggior parte dei casi non gestiti dall'amministrazione regionale è riassunto della tabella seguente:

<b>Programma</b>	<b>2000-2006</b>	<b>2007-2013</b>
PO FESR	375.011.582,60	303.001.323,00
PO FSE	373.078.413,94	319.295.628,00
PSR	309.450.000,00	247.211.363,00
PAR FAS <sup>(2)</sup>	108.282.291,01	160.386.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>1.165.822.287,55</b>	<b>1.029.894.314,00</b>

<sup>2</sup> Le risorse del FAS nel periodo 2000-2006 non erano impiegate nel quadro di un programma bensì nel quadro dell'Intesa Istituzionale stipulata in data 9 maggio 2001 ai sensi dell'articolo 2, comma 203, della Legge 662/1996 che ha individuato gli interventi di sviluppo da attuare sul territorio regionale identificando gli obiettivi ai quali si è dato attuazione attraverso Accordi di Programma specifici.

### **3. LA VALUTAZIONE UNITARIA**

#### **3.1 L'attività di valutazione unitaria**

La valutazione unitaria rappresenta un approccio nuovo alla tematica valutativa, non già una mera giustapposizione e integrazione delle valutazioni "operative" che si collocano a livello di programmi operativi, bensì un salto di livello, nell'ambizione di configurare uno strumento di valutazione di livello strategico, utile soprattutto per "leggere" le politiche e le strategie di sviluppo regionali.

Questa è per lo meno la sfida che il PUV del Friuli Venezia Giulia prefigura, nella convinzione di cogliere in questo modo il vero portato innovativo che la concezione unitaria della valutazione comporta: essere strumento ma anche agente proattivo – "grimaldello" si potrebbe dire - per il perseguimento di una sostanziale concezione unitaria delle politiche regionali, che vada oltre le ripartizioni settoriali ("a canne d'organo" come talvolta si sostiene) o il pedissequo adeguamento alle diverse fonti di finanziamento e alle regole che queste di volta in volta impongono. Infatti troppo spesso nella pratica, non sono le politiche e le strategie che determinano l'utilizzo delle risorse disponibili o la ricerca mirata di nuove fonti di finanziamento, come dovrebbe essere, ma il disegno delle politiche e/o delle strategie è determinato dalla disponibilità di risorse e di fatto da queste più o meno passivamente dipendente.

La novità e ambizione della valutazione unitaria sta proprio nella sua capacità e possibilità di proporsi quale fattore determinante di supporto al disegno e alla gestione di politiche di sviluppo regionali concepite secondo uno schema strategico unitario chiaramente definito.

Pertanto la valutazione unitaria, se correttamente concepita e effettivamente posta in opera, dovrebbe poi essere un fattore importante per mantenere la giusta e consapevole flessibilità nello sviluppo delle medesime politiche, limitando così il rischio che politiche "unitarie" possono paventare: un approccio eccessivamente strutturato e per ciò stesso rigido e quindi non in grado di seguire in modo adattivo l'evoluzione del contesto. La flessibilità e la capacità di adattamento a condizioni mutevoli, è una condizione essenziale per le politiche di sviluppo, particolarmente evidente in situazioni di grave e perdurante crisi finanziaria ed economica come quella attuale di cui si fa fatica a prefigurare traiettorie di uscita positive.

La capacità di lettura critica e di informazione tempestiva che la valutazione unitaria, congegnata in modo "intelligente", offre – o dovrebbe offrire – una lucida e aggiornata visione degli effetti – diretti e indiretti - prodotti dagli interventi che discendono dalle politiche e dalle strategie. E questo dovrebbe essere un fattore determinante per il governo efficiente ed efficace delle stesse politiche.

Questa è la prospettiva che la valutazione unitaria prefigura, nei termini in cui è stata acquisita e interpretata in regione Friuli Venezia Giulia.

Diviene quindi essenziale essere in grado di definire in modo chiaro ed esplicito il quadro di riferimento di base in cui si opera, il punto di partenza, perseguire l'effettiva comprensione delle politiche di riferimento sovraordinato a cui il livello regionale si collega, in termini di coerenza e di adattamento alle specificità e peculiarità locali.

E' altresì evidente come non sia possibile, ai fini della corretta impostazione della valutazione unitaria, dare per scontate e acquisite le chiavi interpretative che del contesto socio-economico, ambientale, infrastrutturale, ecc., vengono proposte nei precedenti esercizi di programmazione. Si correrebbe in tale caso il rischio di riproporre visioni limitate o letture imprecise del contesto da cui deriverebbero poi necessariamente scelte errate o scarsamente coerenti rispetto alle effettive dinamiche territoriali.

Tale ragionamento ha indotto a ritenere indispensabile lo sviluppo di un lavoro preliminare di lettura critica e di ricostruzione del quadro "macro" – nazionale ed europeo – determinato dalle politiche di rango europeo e nazionale e quindi verificare la corrispondenza di tale quadro con quanto delineato dalle politiche e dalle strategie di livello "meso" – regionale – in modo da tentare di intendere se eventuali allineamenti o divergenze tra i diversi livelli siano effettivamente il risultato "consapevole" di uno sforzo di attualizzazione e adattamento dei lineamenti generali al contesto regionale, alle sue specificità e alle priorità regionali individuate. Ovvero se si tratti "semplicemente" e passivamente, in toto o in parte, di un'assimilazione pedissequa degli orientamenti generali riportati alla scala regionale; una sorta di *scaling-down*, senza una chiara evidenza di come la situazione specifica della regione FVG implichi uno sforzo e una tensione al posizionamento consapevole rispetto tali valori di riferimento generali.

Assumendo un punto di vista leggermente diverso rispetto alla questione della coerenza tra i diversi livelli in cui le politiche e le strategie si sostanziano, l'impostazione e il successivo sviluppo dei primi esercizi di valutazione unitaria richiede la comprensione e l'esplicitazione del quadro di riferimento determinato dagli orientamenti assunti dalla politica regionale (sia tale quadro più o meno strutturato e formalizzato attraverso documenti di orientamento strutturati: se pensiamo che attualmente non esiste un piano di sviluppo o quadro strategico di riferimento per lo sviluppo della Regione FVG...) e dalle strategie che ne conseguono. Alla costruzione di tale quadro di riferimento si deve poi associare la verifica e la comprensione dell'effettiva coerenza intercorrente tra la politica definita a livello regionale e i livelli sovraordinati di riferimento (Italia ed Europa).

Queste argomentazioni di carattere metodologico hanno costituito la motivazione che ha convinto di avviare il lavoro di valutazione partendo da un'analisi critica di coerenza tra le politiche e le strategie ai diversi livelli.

Un ulteriore elemento di metodo a supporto dell'impostazione delle attività assunta dal GdL, risiede nell'utilità di approfondire preliminarmente, e quindi ricostruirne in forma esplicita un quadro interpretativo soddisfacente, l'evoluzione e progressiva stratificazione e consolidamento di concetti complessi e articolati quali sono quelli che hanno sostenuto e determinato lo sviluppo delle politiche di coesione e sviluppo a livello europeo. Si tratta infatti di politiche che, nella loro concezione attuale traggono origine all'inizio degli anni '90 del secolo scorso e che da allora si sono evolute nel corso di quattro successivi periodi di programmazione.

Si è ritenuto, nel disegno del PUV, di considerare e proporre la necessità di una lettura attenta soprattutto delle ultime due fasi – 2000-2006 e 2007-2013 – lungo un arco temporale complessivo di più di un decennio. Un siffatto progressivo accumulo di esperienze e di riflessioni a livello di politiche di sviluppo ha indotto, nell'affrontare dalla "nuova" prospettiva unitaria il tema valutativo, di ricostruire in modo esplicito e per quanto possibile chiaro i fondamenti della situazione attuale in materia di politiche e di interventi per lo sviluppo e la coesione territoriale.

In sintesi, l'approccio metodologico adottato nella fase avvio operativo della valutazione unitaria si è indirizzato all'esplicita definizione del contesto di politiche a cui questa dovrà fare riferimento, chiarendosi in questo modo i presupposti di fondo, a livello di cornice di coerenza tra le politiche di riferimento, su cui questo nuovo esercizio valutativo si deve collocare.

In questo modo si ritiene di aver ottenuto due obiettivi:

- avere iniziato l'attività con l'esplicitazione della coerenza delle politiche regionali, cui la valutazione unitaria fa primariamente riferimento, con i livelli più elevati (in realtà la comprensione più completa di tale quadro di coerenza verrà acquisita progressivamente man mano che si procederà con i diversi approfondimenti valutativi, ma era imprescindibile determinare un primo quadro ancorché parziale);
- questa analisi permette di rendere evidente il fatto – già rappresentato nei paragrafi precedenti – che la valutazione unitaria ha un oggetto finale e una concezione sostanzialmente diversa e non competitiva rispetto alle diverse valutazioni operative, con le quali ovviamente si colloca in una logica di continuità e di positiva integrazione reciproca, potendo i due livelli mutuamente trarre beneficio da tale essenziale integrazione.

Alla fin fine si è trattato poi di raccogliere i primi elementi conoscitivi di fondo e di prima mano su cui strutturare l'impianto della VU e gli approfondimenti specifici che si intende realizzare, banco di prova per lo sviluppo e il consolidamento del metodo e dell'approccio alla valutazione unitaria in Friuli Venezia Giulia che ha permesso infine di assumere e proporre gli orientamenti definiti nel presente documento di agenda analitica.

Rispetto a questo programma di lavoro complessivo per la valutazione unitaria nel periodo 2010-2012, si è quindi proceduto ad effettuare delle scelte di carattere selettivo: la selezione preliminare degli ambiti di indagine su cui focalizzare i primi esercizi di valutazione unitaria, corrispondenti alla necessità di dare avvio operativo alle attività, così come definite dal PUV, affrontando direttamente sul piano del merito e del contenuto le sfide e le difficoltà che questo comporta.

Si è operato sostanzialmente definendo in modo selettivo due ambiti di intervento:

- delimitando il campo di indagine iniziale ai soli programmi finanziati con i fondi strutturali comunitari e con il FAS, la cui gestione sia attribuita direttamente alla Regione e l'ambito di azione limitato al territorio regionale (con ciò non considerando direttamente la cooperazione territoriale europea);
- selezionando alcuni ambiti tematici di approfondimento da considerare in questa prima fase di avvio della valutazione unitaria.

Con riferimento al primo punto si è ritenuto opportuno operare innanzitutto, anche perché così determinato nel PUV, nell'ambito operativo più "strutturato" dal punto di vista normativo e regolamentare e nel contesto dove risultano più espliciti i collegamenti e le connessioni tra i diversi livelli di impostazione delle politiche cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo. In questo modo da un lato dovrebbe risultare più chiara la demarcazione del contesto in cui la valutazione unitaria può effettivamente contribuire a leggere la dinamica di "filiera" (comunitario-nazionale-regionale) attraverso la ricostruzione a cascata delle priorità di carattere politico e di

strategia e quindi l'individuazione delle interazioni e interconnessioni tra i diversi livelli come pure nella lettura degli effetti prodotti dalle iniziative effettivamente attuate rispetto agli obiettivi dati.

Per ciò che riguarda il secondo ambito, si è operato decidendo di prendere in considerazione alcuni domini tematici riconosciuti di rilevanza sia per il contesto e per le priorità politiche regionali del FVG che per le politiche sovraordinate e per gli orientamenti di fondo della Commissione Europea, affrontando la discussione in sede di Gruppo di Coordinamento PUV e raggiungendo quindi la condivisione degli ambiti di lavoro proposti.

### **3.2 Il piano di attività**

Sulla base del mandato definito dal Piano Unitario di Valutazione della politica regionale di sviluppo del Friuli Venezia Giulia approvato con delibera della Giunta Regionale, l'impostazione del lavoro di ricerca valutativa nel periodo 2010-2012, viene definita nei seguenti punti principali:

1. *Analisi degli indicatori dei programmi operativi per il periodo 2000-2006*
  - Attività di ricognizione e mappatura degli indicatori adottati nella programmazione 2000-06
  - Analisi critica della struttura degli indicatori adottata
  - Individuazione degli indicatori "statistici"
2. *Analisi degli indicatori dei programmi operativi per il periodo 2007-2013*
  - Attività di ricognizione e mappatura degli indicatori
  - Ricostruzione di un quadro sinottico, raccordato con 2000-06
  - Discussione, revisione e integrazione degli indicatori adottati (nella dimensione della Valutazione Unitaria, anche ai fini di avere elementi utili in vista del negoziato 2020)
3. *Approfondimento sugli indicatori di contesto*
  - Individuazione set di indicatori con valenza strategica per la valutazione unitaria
  - Sviluppo del benchmarking territoriale: individuazione e analisi degli indicatori che si prestino al confronto con serie storiche, basati su fonti statistiche ufficiali
  - Individuazione di una serie di indicatori che consentano alla nostra regione di confrontarsi con i territori contermini sulle tematiche prioritarie UE:
    - Competitività
    - Sostenibilità
    - (Strategia Europa 2020)
4. *Lettura complessiva dei programmi operativi della Regione FVG per il periodo 2000-2006*

In base alla ricognizione sugli indicatori effettuata nei precedenti punti, procedere ad un'analisi complessiva del funzionamento dei Programmi, in base ad alcune chiavi di lettura unitarie selezionate e concordate in seno al Gruppo di Coordinamento.

Attenzione alla prospettiva di integrazione di tale analisi con le performance dei programmi 2007-13 e quindi alla futura programmazione

5. *Primi approfondimenti puntuali su temi specifici di interesse per la valutazione unitaria*

Approfondimenti specifici per temi da selezionarsi, in base agli orientamenti assunti nel PUV sui settori di intervento e alla coerenza di tali temi con gli indirizzi strategici comunitari e nazionali.

6. *Attività di carattere informativo e di sensibilizzazione sulla valutazione unitaria*

Tale attività è orientata “non a valutare ma a sapere come si valuta” e indicativamente prevede l’organizzazione di tre workshop:

- Gli indicatori della sostenibilità
- La valutazione: approcci e metodologie
- Il futuro della programmazione comunitaria post 2013

7. *Sviluppo di un percorso di confronto tra le valutazioni realizzate per ciascuno dei programmi operativi della Regione FVG*

Confronto dei Piani di Valutazione dei Programmi 2007-13.

Attività finalizzata a promuovere la condivisione di conoscenze e esperienze in materia di valutazione dei PO definendo e condividendo la prospettiva strategica della Valutazione Unitaria.

### **3.3 Gli ambiti valutativi individuati come prioritari**

La necessità di essere selettivi nella scelta di alcuni domini tematici è stata determinata dalla riconosciuta utilità di affrontare da subito in modo concreto alcune linee di approfondimento, considerando quindi di poter procedere induttivamente alla definizione di un approccio operativo che, sperimentato su alcuni temi, possa poi essere sistematizzato e quindi progressivamente esteso ad altri ambiti tematici.

Su tali basi si sono scelti i seguenti domini tematici quali ambiti valutativi prioritari:

- Aiuti alle imprese e politiche economiche
- Energia
- Risorse umane
- Analisi di posizionamento competitivo

Per ciascuno degli ambiti di approfondimento si procederà a definirne le caratteristiche puntuali e gli elementi distintivi nei paragrafi successivi, qui preme soltanto evidenziare come tre di questi abbiano una prevalente caratterizzazione tematica, ancorché piuttosto differenziata:

- *Aiuti alle imprese*: trattasi non già di un tema quanto di una modalità di intervento e di sostegno allo sviluppo dell’economia locale, attraverso una varietà di interventi possibili che si caratterizzano alla fine per sostanzarsi in sussidi pubblici alle imprese, che possono essere



impiegati per un ampio ventaglio di obiettivi (è noto come gli aiuti di stato si possono orientare a: innovazione tecnologica, accesso a nuovi mercati, rafforzamento della struttura manageriale, acquisto di macchinari o ampliamento degli spazi produttivi, acquisti di brevetti, ecc.);

- *Energia*: nel considerare questo tema si è ritenuto di assumere con particolare attenzione gli aspetti relativi alle energie rinnovabili e alla razionalizzazione dei consumi energetici. Si tratta di un tema specifico di grande rilevanza, anche per le future programmazioni, per il quale sono definiti obiettivi di carattere generale di grande ambizione sia a livello europeo che internazionale, è sarà interessante verificare in che modo questi orientamenti sono stati recepiti a livello regionale;
- *Risorse umane*: è un tema “macro” di elevata complessità sul quale interviene direttamente e specificatamente uno dei fondi strutturali, che viene declinato secondo due indirizzi principali: formazione e occupazione. Esiste tra l’altro un Programma operativo destinato in via quasi esclusiva a tale grande tematica.

Il quarto dominio, l'*analisi di posizionamento competitivo*, non corrisponde per contenuto ad un dominio tematico assimilabile ai precedenti. In questo caso l'intendimento è di analizzare in che termini possa effettivamente essere utile sviluppare delle indagini relative al posizionamento competitivo del nostro sistema regionale (il cosiddetto *benchmarking*) e quindi determinarne le condizioni di effettiva fattibilità pratica.

In questa impostazione generale delle attività, come già riferito, si è inserito il lavoro introduttivo sulle politiche di riferimento e di analisi orientato a sviluppare, per quanto effettivamente possibile, un primo ragionamento in merito all'effettiva coerenza tra i diversi piani di riferimento per il disegno delle politiche regionali e la loro integrazione: comunitario – nazionale – regionale.

## **4. LE ANALISI PRELIMINARI**

### **4.1 Aspetti metodologici**

Sulla base di quanto definito dal Piano Unitario di Valutazione della politica regionale di sviluppo, a partire da settembre del 2010 si è costituito un Gruppo di Lavoro (GdL) di esperti per dare avvio alle attività operative di analisi previste nel PUV.

Tale GdL, che fa riferimento direttamente al Servizio pianificazione e coordinamento della finanza regionale della Direzione centrale finanze, patrimonio e programmazione, referente responsabile per il PUV e presso il quale si incardina il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione FVG (NUVV), è stato composto con l'intendimento di avviare l'attività di ricerca valutativa su alcuni domini tematici di primo approfondimento, riconosciuti di particolare rilevanza e interesse per la programmazione in FVG, nella consapevolezza che, al fine di dare concretezza al lavoro, fosse necessario assumere preliminarmente alcune chiavi di lettura significative, sulla cui base iniziare ad operare.

Tale scelta è stata preliminarmente proposta e condivisa dal Gruppo di Coordinamento del PUV con il fine di procedere con prime riflessioni e analisi sugli ambiti di approfondimento individuati, secondo un'impostazione orientata alla valutazione unitaria e alla prima sperimentazione di tale approccio.

Il GdL è stato costituito selezionando esperti che avessero competenza specifica sulle tematiche prescelte, attingendo alla lista di esperti in politiche comunitarie e fondi strutturali attivata dalla Direzione centrale cultura sport relazioni internazionali e comunitarie.

La prima attività realizzata dal GdL è consistita nella ricostruzione del quadro di riferimento strategico generale per le politiche regionali e quindi nell'analisi preliminare di coerenza tra i diversi livelli delle politiche di sviluppo e coesione, europeo, nazionale e regionale.

Tale analisi, la cui sintesi ha costituito uno dei documenti di riferimento per la predisposizione di questa Agenda analitica, si è sostanzialmente situata a più livelli:

- Inquadramento metodologico assunto per lo sviluppo del lavoro di ricostruzione, alla luce degli obiettivi della valutazione unitaria e dell'approccio adottato in Regione FVG;
- Inquadramento delle politiche comunitarie di coesione, considerate quale riferimento e orientamento nella prospettiva della definizione degli ambiti di approfondimento definiti per il GdL ;
- Prima analisi critica della coerenza "strutturale" tra i diversi livelli delle politiche e delle strategie: comunitario – nazionale – regionale;
- Verifica della corrispondenza tra l'impostazione strategica assunta dalla Regione FVG e la Programmazione operativa dei fondi strutturali, a livello di coerenza degli obiettivi definiti nei diversi programmi analizzati;
- Individuazione degli ambiti operativi, delle linee di intervento finanziati dai programmi operativi, corrispondenti agli obiettivi dati;

- Prime indicazioni orientative ai fini della definizione dei temi di valutazione e della formulazione delle domande valutative.

## **4.2 Ambito 1: aiuti di stato**

Nell'alveo del PUV e delle conseguenti analisi si è scelto di trattare gli aiuti di Stato come un "ambito tematico" indipendente, in virtù del rilievo crescente che il tema della concorrenza, già principio cardine dei Trattati europei, sta rivestendo nella attuale fase di rilancio dell'economia dell'Unione europea dopo la crisi finanziaria ed economica. Il 2 febbraio 2012, in occasione del primo Forum europeo sulla concorrenza, la Commissione europea ha infatti presentato agli Stati membri il programma di modernizzazione del controllo degli aiuti di Stato come risposta ad una crisi che ha determinato un forte incremento della domanda di sostegno ai settori produttivi in sofferenza.

Gli aiuti di Stato al settore dell'industria e dei servizi sono fluttuati intorno allo 0.5% del PIL UE27 fino allo scoppio della crisi finanziaria nella seconda metà del 2008, ma sono saliti al 3.5% del PIL, ovvero 410 miliardi di euro, nel 2009, il livello più alto in assoluto dal 1990.

Il Vice Presidente e Commissario alla Concorrenza Joaquín Almunia ha pertanto sottolineato l'importanza del controllo sugli aiuti di Stato come strumento d'ausilio per gli Stati membri e l'Unione per evitare che la concorrenza leale e il mercato unico vengano irrimediabilmente compromessi, e in particolare per raggiungere gli obiettivi di risanamento di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, rafforzando la crescita nell'UE attraverso riforme strutturali.

Ciò premesso, i principi della concorrenza e la disciplina degli aiuti di Stato rappresentano uno strumento di analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche a sostegno delle imprese attuate nel corso della programmazione 2007-2013, ma possono e ancor più devono rappresentare uno strumento di efficientamento dell'intervento pubblico nell'economia per il periodo di programmazione 2014-2020.

Non va dimenticato che il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) si fonda sul principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza capace *per se* di favorire un'efficace allocazione delle risorse. Corollario a tale principio non può che essere il divieto generale di concedere aiuti di stato alle imprese. Il Trattato tuttavia prevede la possibilità che si verifichino fallimenti del mercato che possono giustificare l'intervento pubblico a favore di talune imprese ai fini della correzione di tali fallimenti e per il raggiungimento di obiettivi di interesse comune europeo, purché la concorrenza e gli scambi tra gli Stati membri non vengano eccessivamente compromessi.

La Commissione europea, unica responsabile dell'attuazione e della tutela della concorrenza, ha declinato negli anni le deroghe al divieto generale di concedere aiuti, attraverso una legislazione prevalentemente costituita da atti di soft law, quali comunicazioni contenenti orientamenti e linee guida, di sintesi dei criteri utilizzati per la valutazione degli aiuti di Stato e dei regimi di aiuti di Stato adottati dagli Stati membri.

Alla luce di ciò, la disciplina degli aiuti di stato non deve essere vista come limite, quanto piuttosto come opportunità di intervento pubblico nell'economia, guidato da principi che lo circoscrivono al

minimo necessario e ne massimizzano al contempo l'efficienza, proprio nell'ottica del contenimento della spesa pubblica e del rispetto delle risorse pubbliche quali *taxpayers' money*.

I principi cardine della normativa sugli aiuti di Stato, quali la necessità, l'effetto incentivante, la trasparenza dell'aiuto pubblico, devono essere integrati nella politica regionale di intervento a sostegno delle imprese come *modus operandi* virtuoso e quanto mai necessitato dalla crisi dalla quale l'Unione europea sta cercando di emanciparsi.

L'intero meccanismo di finanziamento e sostegno delle imprese, quindi, qualora configuri aiuto di stato quale definito all'articolo 107 TFUE, deve pertanto conformarsi a tale complesso di principi di compatibilità sostanziale con il mercato unico dell'Unione, oltre che svolgersi nella piena legalità procedurale, rappresentata in primis dal rispetto dell'obbligo di notifica preventiva, come pure delle norme di esenzione dall'obbligo di notifica preventiva.

Le regole degli aiuti di Stato diventano in tal modo un "filtro" attraverso cui gli aiuti pubblici alle imprese possono essere fatti confluire sul territorio, organizzato per finalità (obiettivi di interesse comune) quali la ricerca e l'innovazione, la formazione, l'occupazione, la tutela dell'ambiente, lo sviluppo delle PMI, lo sviluppo di aree svantaggiate ...etc.

La mappatura degli aiuti di Stato concessi alle imprese nell'arco della programmazione 2007-2013 consentirà quindi di avere un quadro complessivo delle priorità strategiche perseguite in quel settennio dallo strumento "aiuto di Stato", rappresentato sia da fondi di origine pubblica regionale e statale, sia dai Fondi strutturali. Una mappatura di tale portata trasversale rappresenterà un parametro essenziale per la "taratura" delle risorse pubbliche della prossima programmazione 2014-2020 da allocare al mondo impresa nel rispetto delle regole a tutela del mercato unico e in funzione delle priorità strategiche orizzontali del quadro strategico comune.

Si ritiene inoltre interessante condurre un'analisi degli aiuti che sono stati complessivamente erogati sul territorio regionale non solo nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali, finanziati con i fondi comunitari e più in generale con i fondi regionali, ma anche, indipendente da questi ultimi, con il Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione (CIP).

Avendo come obiettivo primario le piccole e medie imprese, il CIP sostiene le attività innovative (ivi compresa l'eco-innovazione), offre un accesso migliore ai finanziamenti ed eroga servizi di supporto alle aziende nelle regioni. Incoraggia l'adozione ed un utilizzo migliore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e contribuisce allo sviluppo della società dell'informazione. Promuove inoltre un maggiore ricorso alle energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

Il suo periodo di attuazione è il 2007-2013 allineato con la programmazione dei fondi strutturali con un budget complessivo di € 3621 milioni.

Il CIP si articola in tre programmi operativi. Ognuno di essi ha degli obiettivi ben precisi, destinati a contribuire alla competitività delle imprese ed alla loro capacità innovativa nei settori in cui operano, quali le TIC o l'energia sostenibile:

- il programma per l'imprenditorialità e l'innovazione (EIP);
- il programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT-PSP);

- il programma Energia intelligente - Europa (IEE).

Questo programma si ritiene di particolare interesse in quanto fornisce il principale strumento, insieme al VII Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico – che però è principalmente orientato ad attività di ricerca scientifica - interessante al fine di completare il quadro delle politiche comunitarie, che possono avere un impatto sul sistema economico regionale e quindi essere di complemento all'attuazione degli interventi delle politiche di coesione indirizzate alla competitività. Inoltre costituisce un'interessante vetrina per comprendere l'evoluzione del sistema delle imprese (in particolare delle PMI) a livello comunitario.

In questa medesima cornice sarà infine interessante seguire gli sviluppi del CIP nella programmazione 2014-2020: il Programma COSME – Programma per la Competitività delle Imprese e delle PMI è in corso di definizione.

### **4.3 Ambito 2: energia, fonti rinnovabili e risparmio energetico**

L'analisi valutativa delle politiche energetiche trae riferimento dai documenti che esplicitano le strategie generali a livello comunitario, a livello nazionale e a livello regionale

A livello comunitario *Il Libro Verde* del 29 novembre 2000 "*Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*" rappresenta l'atto di indirizzo delle politiche energetiche adottate dalla Commissione Europea. Le politiche energetiche comunitarie a partire da tale data risultano caratterizzate da tre obiettivi generali comuni:

1. realizzazione del mercato interno dell'energia;
2. raggiungimento della sicurezza dell'approvvigionamento energetico;
3. realizzazione di azioni energetiche con impronte di forte sensibilità per la protezione dell'ambiente.

Tali obiettivi, scaturiti dalla consapevolezza della debolezza strutturale dell'approvvigionamento energetico comunitario, hanno l'intento di limitare il rischio di un aumento della dipendenza dalle importazioni di energia, che risulta attestato a livelli molto elevati e rappresenta un elemento di criticità in grado di condizionare le prospettive di sviluppo e di crescita per l'Unione.

Nel periodo 2000-2006 le azioni sono rivolte ad intervenire sulla domanda di energia per orientarla e per contenerla, evitando di rispondere alla domanda con un'offerta sempre maggiore. Si auspica la necessità di riequilibrare la politica dell'offerta attraverso precisi cambiamenti comportamentali dei consumatori tesi ad orientare la domanda verso consumi meglio gestiti e maggiormente rispettosi dell'ambiente, soprattutto nei settori dei trasporti e dell'edilizia, nonché si assegna priorità allo sviluppo delle energie nuove e rinnovabili per fronteggiare la sfida del riscaldamento del pianeta causato dall'effetto serra.

Tale strategia ha trovato ulteriore slancio e rinnovata forza nel Libro Verde dell'8 marzo 2006, "*Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*", nel quale gli obiettivi generali trovano una nuova articolazione e vengono riformulati in termini di sviluppo sostenibile, competitività, sicurezza dell'approvvigionamento. Tali obiettivi che semanticamente confermano le linee strategiche di indirizzo a partire dagli anni 2000, introducono una sostanziale innovazione per quanto concerne la tipologia di approccio, che passa da una dimensione riferita ai singoli stati

membri ad una dimensione integrata, con la consapevolezza che il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, competitività, e sicurezza dell'approvvigionamento è subordinato all'inserimento delle azioni da intraprendere all'interno di un contesto generale comunitario. In tale contesto integrato unitario sono declinate delle linee di azione prioritarie, sono definiti gli obiettivi per ciascun Stato Membro il quale deve operare le proprie scelte in funzione delle specifiche propensioni nazionali al fine di conseguire l'obiettivo finale generale sintetizzato dallo slogan 20/20/20. Tale sintesi riassume l'obiettivo di raggiungere entro il 2020 la riduzione del 20% delle emissioni di gas serra, portare al 20% la quota di consumo da energie rinnovabili e il miglioramento del 20% dell'efficienza energetica nei consumi.

La condizione italiana palesa, ancor più che per gli altri stati membri dell'Unione, le condizioni di criticità connesse con la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, evidenziando in maniera significativa in termini di bolletta energetica le conseguenze negative dell'altalenante costo delle quotazioni internazionali del petrolio.

Le politiche energetiche italiane trovano una loro prima connotazione con la Legge 10/91 che promulgando le norme per l'attuazione del Piano Energetico Nazionale elaborato nel 1988, riconosce come obiettivi strategici per la nazione il risparmio energetico, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo delle fonti rinnovabili e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento. Tale norma, anche per ragioni legate alla crisi politica italiana degli anni 90 è rimasta di fatto inapplicata, non riuscendo ad incidere in maniera significativa sullo scenario energetico nazionale.

Pur nell'indeterminatezza delle linee strategiche generali, l'Italia ha comunque avviato azioni nel campo energetico vista l'appartenenza all'unione Europea e la necessità di recepire le direttive di settore.

Nel campo della **promozione dell'efficienza energetica** degli edifici, il recepimento della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia, integrata dalla direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici ha avviato a livello nazionale attività finalizzate ad introdurre criteri e modalità per stimolare l'efficienza energetica negli edifici anche tramite la definizione di norme tecniche di riferimento per giungere alla certificazione energetica degli edifici. Tale norme hanno portato all'aggiornamento del DLgs 192/2005 di attuazione della direttiva 2002/91/CE, relativa al rendimento energetico nell'edilizia, definendo il protocollo ITACA, quale riferimento unitario per la valutazione energetico e ambientale degli edifici.

Nel campo dello **sviluppo delle fonti rinnovabili di energia**, l'Italia ha da tempo posto tale finalità tra le priorità delle proprie politiche energetiche. Per ultimo il recepimento della direttiva 2009/28/CE ha stabilito l'impegno dell'Italia a coprire almeno il 17% dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili. A tal fine sono stati potenziati e rafforzati numerosi meccanismi di sostegno che assicurano la remunerazione degli investimenti in diversi settori delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, che diversamente non troverebbero implementazione a causa dell'insufficiente livello di remunerazione degli investimenti garantiti dai soli meccanismi di mercato.

Per quanto concerne i meccanismi di **promozione delle fonti rinnovabili per usi termici** si segnalano:

- detrazioni fiscali del 55% delle spese sostenute per l'installazione di pompe di calore, impianti solari termici, impianti a biomassa (per ora fino a tutto il 2011);
- obbligo per i nuovi edifici, di copertura di una quota (50%) dei fabbisogni di energia per la produzione di acqua calda sanitaria mediante fonti rinnovabili, nonché di uso d'impianti a fonti rinnovabili per la produzione elettrica;
- agevolazioni fiscali per gli utenti allacciati alle reti di teleriscaldamento da fonte geotermica o biomasse;
- meccanismo dei titoli di efficienza energetica, cui possono accedere tecnologie quali gli impianti solari termici, le caldaie a biomassa e le pompe di calore, anche geotermiche;
- assenza di accisa per le biomasse solide alimentanti le caldaie domestiche.

Per quanto concerne i meccanismi di **promozione delle fonti rinnovabili per usi legati ai trasporti** si segnala l'obbligo per i soggetti che immettono in consumo carburanti per autotrazione di immettere una quota determinata di biocarburanti.

Per quanto riguarda il **settore elettrico**, i principali meccanismi di sostegno in vigore per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili sono i seguenti:

- incentivazione dell'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili con il sistema dei certificati verdi, basato su una quota d'obbligo di nuova produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili;
- incentivazione con tariffe fisse omnicomprensive dell'energia elettrica immessa in rete dagli impianti a fonti rinnovabili fino a 1 MW di potenza (0,2 MW per l'eolico), in alternativa ai certificati verdi;
- incentivazione degli impianti fotovoltaici e solari termodinamici con il meccanismo del "conto energia";
- modalità di vendita semplificata dell'energia prodotta e immessa in rete a prezzi di mercato prestabiliti;
- possibilità di valorizzare l'energia prodotta con il meccanismo dello scambio sul posto per gli impianti di potenza sino a 200 kW;
- priorità di dispacciamento per le fonti rinnovabili;
- collegamento alla rete elettrica in tempi predeterminati ed a condizioni vantaggiose per i soggetti responsabili degli impianti.

A livello strategico, per il periodo di programmazione 2007-2013 la Commissione Europea ha richiesto che gli Orientamenti Strategici Comunitari venissero ripresi e interpretati a livello nazionale dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) alla luce della specifica situazione socioeconomica. La coerenza delle politiche regionali di sviluppo con il QSN così definito, costituisce un presupposto fondamentale per l'approvazione dei singoli programmi operativi. In ambito energetico l'obiettivo 3.1. del QSN, finalizzato alla *Promozione delle opportunità di sviluppo locale attraverso l'attivazione di filiere produttive collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al risparmio energetico*, intreccia gli obiettivi di produzione di energia e di riduzione dei consumi con gli obiettivi di migliorare ed aumentare i posti di lavoro e le

occasioni di sviluppo legate agli investimenti in questo settore. La priorità ambientale viene considerata fattore di competitività particolarmente rilevante, e la promozione di uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali in particolare a fini energetici, viene considerata condizione per una migliore qualità della vita e fattore di impulso verso modelli di produzione, consumo e ricerca in grado di sfruttare l'indotto economico ed occupazionale dei comparti innovativi. All'interno di questa cornice per la programmazione in corso è stata riconosciuta la coerenza dei programmi regionali. Tale coerenza strategica viene formalizzata con l'approvazione da parte della Commissione dei singoli programmi.

Accanto alle forme di incentivazione specifiche elencate precedentemente, a livello nazionale sono stati sviluppati alcuni strumenti trasversali dedicati alla promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico. Rientrano in tale strumenti,

- il *Programma operativo interregionale sulle fonti rinnovabili e il risparmio energetico*, nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno 2007-2013 che finanzia, nelle regioni del Mezzogiorno, interventi di filiera nel settore delle biomasse, della produzione di tecnologie per l'uso delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica e di impianti geotermici innovativi;
- il *Fondo di rotazione per Kyoto* che prevede la concessione di finanziamenti agevolati utili a favorire la diffusione di tecnologie ad alta efficienza e a basse emissioni.

#### **4.4 Ambito 3: risorse umane (istruzione, formazione e politiche occupazionali)**

La piena occupazione è sempre stata uno degli obiettivi della Comunità, già presente nel Trattato di Roma, quale elemento fondante della coesione economica e sociale, ma il cui perseguimento si è andato intensificando sia in termini di target di riferimento che di modalità operative conseguentemente all'evolversi del contesto socio-economico europeo e mondiale.

Il tema della disoccupazione viene affrontato per la prima volta a livello europeo con il "Libro bianco sulla crescita, la concorrenzialità e l'occupazione" di Delors che analizza le scelte di politica economica da attuare al fine della riduzione dell'enorme numero di disoccupati della CE. Per perseguire un percorso di crescita sostenuta e di maggiore intensità occupazionale si individua una politica economica comunitaria basata su tre elementi principali connessi l'uno all'altro:

1. un quadro macroeconomico in grado di sostenere le forze di mercato;
2. interventi di carattere strutturale volti ad accrescere la competitività verso l'esterno del sistema europeo e a permettere di sfruttare tutte le potenzialità del mercato interno;
3. una riforma strutturale del mercato del lavoro per rendere più semplice e meno oneroso il ricorso alla manodopera, aumentando così l'intensità occupazionale della crescita.

In particolare il processo di crescita sostenuta, visto quale elemento imprescindibile per l'aumento dell'occupazione, deve essere fondato sugli investimenti piuttosto che sul consumo, investimenti nella ricerca e nello sviluppo tecnologico, investimenti attuati attraverso l'introduzione di nuove tecnologie e di tecnologie più efficienti, la riqualificazione della manodopera ed una riorganizzazione della produzione, in modo da accrescere la competitività del sistema.



Nel programma di Delors si sottolinea come la semplice crescita dell'economia non possa bastare se non si mette mano ad una profonda riforma del mercato del lavoro, che è una delle cause principali di una disoccupazione che ha assunto un carattere strutturale. Il mercato del lavoro è considerato troppo rigido, in termini di organizzazione dell'orario di lavoro, di retribuzioni, di mobilità e di adeguamento dell'offerta di lavoro alle esigenze della domanda e ciò porta ad un costo del lavoro troppo elevato. Viene sostenuta la riorganizzazione dell'orario di lavoro, evidenziato il peso della disoccupazione tecnologica, che non risponde cioè alle esigenze e bisogni che emergono dall'economia e che è causata sostanzialmente dall'inadeguato livello dell'istruzione e della formazione professionale di fronte sia ai rapidi mutamenti della tecnologia.

La formazione e l'istruzione, considerati degli strumenti di politica attiva del mercato del lavoro, in quanto servono ad adeguare la preparazione professionale alle mutevoli esigenze del mercato, sono fondamentali, in quanto alla base di ogni azione riguardante la formazione deve esserci la valorizzazione del capitale umano lungo tutto il periodo della vita attiva.

Al fine di dare concretezza ed attuazione agli elementi individuati nel 1997 viene lanciata la **Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)**, il cui obiettivo è ridurre la disoccupazione in maniera significativa a livello europeo in cinque anni coordinando le politiche degli Stati Membri in materia di occupazione. La SEO contribuisce a promuovere le potenzialità di crescita dell'UE, favorendo riforme del mercato del lavoro in forme coerenti e complementari rispetto agli indirizzi di massima per le politiche economiche. La SEO istituisce un quadro di sorveglianza multilaterale che si basa sugli "orientamenti in materia di occupazione" linee direttrici per l'occupazione che fungeranno da base per i piani di azione nazionali (PAN) elaborati dagli Stati membri. Gli orientamenti verranno concretati sotto forma di obiettivi nazionali quantificati ogniqualvolta possibile e appropriato, per essere poi tradotti in misure nazionali di carattere regolamentare, amministrativo o altro. Gli Stati membri fisseranno i termini entro cui conseguire il risultato voluto, in considerazione, tra l'altro, delle risorse amministrative e finanziarie che sarà possibile mobilitare.

Gli obiettivi comuni della SEO sono incentrati su quattro settori di intervento, i cosiddetti pilastri, ossia:

- 1- Migliorare l'occupabilità
- 2- Sviluppare lo spirito imprenditoriale
- 3- Incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori
- 4- Rafforzare le politiche in materia di pari opportunità.

Questi pilastri, con lievi modifiche, sono sempre rimasti i punti di riferimento delle politiche comunitarie del settore.

Il tema dell'**occupabilità** si è articolato partendo da un approccio di carattere preventivo ed attivo nei confronti della disoccupazione, privilegiando quella giovanile e di lunga durata, attraverso strumenti personalizzati di accompagnamento individuale ed il potenziamento della formazione professionale e di tutte le esperienze lavorative. Parimenti si è evidenziata la necessità di rivedere i sistemi di sostegno passivi ridimensionandoli a favore dell'aumento del tasso di attività, della creazione di nuovi posti di lavoro e del prolungamento della vita attiva. Anche la revisione ed il potenziamento dei sistemi dei servizi pubblici ma anche privati di collocamento riveste grande

importanza nell'aumentare il numero di fruitori delle misure di politica attiva e delle capacità di rispondere alle esigenze del Mercato del Lavoro (MDL). Viene valorizzata la formazione continua soprattutto negli ambiti delle tecnologie dell'informazione e comunicazione nonché il miglioramento della formazione professionale anche nelle imprese. Viene sostenuta l'importanza dell'inserimento lavorativo e sociale dei gruppi svantaggiati (immigrati, disabili, lavoratori inabili etc etc).

Un importante *upgrading* del tema si ha con il lancio della, già richiamata, Strategia di Lisbona<sup>3</sup>, che ha fissato un nuovo obiettivo strategico funzionale al ripristino della piena occupazione: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale".

Il focus della crescita e dell'occupazione viene declinato nello sviluppo delle risorse umane e nella costruzione di uno stato sociale attivo, come si vede anche negli orientamenti della SEO che, per quanto concerne il pilastro occupabilità, riprendono le streamlines individuate, ma sviluppano ampiamente i temi della formazione. In particolare il miglioramento della formazione, ma anche dell'istruzione, in funzione del MdL, permetteranno lo sviluppo della economia della conoscenza, il miglioramento del livello e della qualità dell'occupazione e la realizzazione del long life learning. In concreto, vi è la massima valorizzazione della risorsa umana, sia sotto forma di miglioramento del lavoro (tipologia, salario, sicurezza e salute, carriera, incentivi al lavoro, lotta al lavoro nero) che di miglioramento delle competenze (formazione permanente e formazione continua anche per i soggetti più deboli quali lavoratori a rischio, atipici, donne con famiglia, riconoscimento delle qualifiche e competenze anche informali).

Il pilastro dell'**imprenditorialità** si sviluppa su due grandi linee di azione: da una parte gli interventi atti a ridurre gli oneri di carattere amministrativo, fiscale, salariale etc per la creazione di nuove imprese e quelli legati all'assunzione del personale; dall'altra la formazione manageriale e dirigenziale. Le imprese sono spinte ad aprirsi ai mercati dei servizi, delle nuove tecnologie, della ricerca e sviluppo, dell'ambiente, mentre gli enti regionali e locali sono invitati ad elaborare strategie occupazionali che tengano conto delle opportunità offerte dai contesti locali. Nell'ambito della strategia di Lisbona si intendono favorire tutti gli investimenti nelle risorse umane.

Il pilastro dell'**adattabilità** si impernia sulla necessità di rispondere in tempi brevi a cambiamenti sempre più repentini del contesto socio-economico di riferimento, quindi sia europeo che mondiale, in termini di competitività e produttività. E' essenziale quindi focalizzarsi sulla riorganizzazione del lavoro basata sul rafforzamento della flessibilità (sia in termini di orario, che di forme contrattuali, che di aumento della mobilità) non prescindendo da un lato dalla qualità del lavoro e del suo status e dall'altra dalla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro. La strategia di Lisbona valorizza accanto a ciò anche la componente della formazione permanente che permette di mantenere ed accrescere le proprie competenze e qualifiche, soprattutto per ciò che riguarda le nuove tecnologie, nell'ottica di saper rispondere ai cambiamenti economici.

Per ciò che concerne il tema delle **pari opportunità**, esso è stato interpretato nell'ottica del mainstreaming, una strategia cioè volta ad integrare nelle varie politiche l'aspetto

---

<sup>3</sup> 23 e 24 marzo 2000

dell'uguaglianza delle opportunità fra donne e uomini. Tuttavia sono stati individuate anche azioni specifiche miranti a risolvere particolari problematicità, in particolare riguardanti gli ostacoli che incontrano le donne nell'inserimento ma soprattutto nel mantenimento del proprio lavoro con ciò che ne consegue in termini previdenziali, di carriera, di status etc. ... Da un lato quindi si spinge per ampliare la flessibilità del lavoro mantenendone la qualità (flessibilità di orari, congedi parentali, reinserimento lavorativo dopo break) per eliminare gli ostacoli di carattere strutturale (dal *pay gender gap*, a quelli previdenziali e fiscali) e quelli culturali (mancata copertura di alcune professioni, ostacoli all'imprenditorialità, ostacoli alla formazione soprattutto sulle nuove tecnologie). Parallelamente a ciò si deve operare su tutti quei servizi di sostegno alla conciliazione che permettono in termini pratici la partecipazione femminile al MdL.

Il **Quadro Comunitario di Sostegno italiano** (QCS) dell'Obiettivo 3 **2000-2006** riprende sostanzialmente gli orientamenti indicati dal Consiglio europeo articolandosi in 5 obiettivi globali di intervento che ricalcano quelli SEO.

L'obiettivo dell'occupabilità dei soggetti in età lavorativa viene affrontato coerentemente agli orientamenti SEO negli aspetti di approccio preventivo ed attivo attraverso la riorganizzazione dei Servizi per l'impiego (che si muovono adottando anche interventi di sollecitazione dei datori di lavoro), nella realizzazione di attività personalizzate (per es. bilancio di competenze, work-experience, formazione individuale) e nel sostegno finanziario all'occupazione.

Riguardo l'adeguamento del sistema della educazione e formazione, l'approccio del QCS mira ad una formazione permanente (*life long learning*) che contribuisca attivamente all'occupabilità attraverso la strutturazione degli enti erogatori, alla certificazione delle competenze e dei crediti formativi, all'innalzamento della età della formazione obbligatoria. Coerentemente alla SEO viene sostenuta anche la capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici ed economici per aumentare l'adattabilità al mercato del lavoro delle persone, occupate o meno.

Un obiettivo strategico del QCS è dedicato alla promozione dell'integrazione di particolari gruppi di persone svantaggiate (famiglie monoreddito, immigrati, ex-detenuti, tossicodipendenti, portatori di handicap, ecc.) cercando di colmare una potenziale lacuna nel sistema di coesione sociale. Tale aspetto rispecchia una esigenza tipicamente italiana, che non è presente in tale misura nella SEO, che rivolge particolare attenzione unicamente ai soggetti diversamente abili.

I pilastri SEO relativi allo sviluppo dell'imprenditorialità ed all'incoraggiamento dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese trovano corrispondenza nell'obiettivo del QCS che mira al sostegno delle politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, nella promozione della competitività e nello sviluppo dell'imprenditorialità. In particolare si ritrovano le politiche a favore della riorganizzazione lavorativa, le politiche di sostegno alla formazione continua, le misure per l'incentivazione dell'imprenditorialità e la conseguente crescita dell'occupazione particolarmente nell'economia sociale (ambito di eccellenza in Italia) o dove il mercato non è ancora soddisfatto. Il QCS allarga il proprio ambito anche alla rilevanza della Ricerca e sviluppo quale strumento di sostegno alla competitività delle imprese ed alla promozione della cultura d'impresa.

L'obiettivo di migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nei mercati del lavoro è coerente con le indicazioni SEO; viene infatti incentivata l'occupazione femminile, anche in termini di qualità e carriera, con particolare attenzione alla conciliazione dei tempi di lavoro e famiglia. Il QCS sostiene inoltre le politiche volte ad incentivare l'imprenditorialità femminile.

La **programmazione FSE 2007-2013** risente del lancio della strategia di Lisbona del 2000 e del ruolo preponderante della politica per l'occupazione all'interno dei Fondi strutturali. Tali elementi hanno avuto un impatto rilevante sia sulla SEO (con le conseguenti ricadute a livello nazionale e regionale) che su tutta la programmazione dei fondi strutturali.

La strategia di Lisbona mira ad intraprendere riforme sia economiche che sociali nel quadro di una strategia positiva che combini competitività e coesione sociale. Il suo obiettivo strategico per il nuovo decennio è diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro, nell'ottica della piena occupazione, e una maggiore coesione sociale. La strategia elaborata per giungere a tale obiettivo si articola in tre macroaree:

- favorire il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno;
- modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;
- sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.

Il sistema di istruzione e formazione deve divenire adeguato alle esigenze della società dei saperi mentre dal punto di vista della politica attiva dell'occupazione grande enfasi è posta sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

La strategia di Lisbona rivista del 2005 ha posto l'enfasi su due obiettivi principali che devono essere sviluppati di pari passo: realizzare una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro. Per quanto concerne le politiche relative alle risorse umane, la strategia prosegue nell'ambito delle linee precedenti, potenziando la capacità di investimento di lavoro in Europa, basando la crescita economica sulla conoscenza (intesa come R&S, innovazione ed istruzione) creando nuovi e migliori posti di lavoro. In tale contesto particolare focus è posto sul problema dell'invecchiamento della popolazione dell'UE e quindi sulle politiche che possano frenare l'allontanamento dal mondo del lavoro da una parte, anche attraverso il miglioramento della qualità del lavoro, e dall'altra agendo sulle politiche che favoriscono l'inserimento lavorativo dei giovani e degli immigrati regolari.

Ai fini della comprensione della strategia europea è importante infine sottolineare come nella nuova programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, nella sfera dell'occupazione e delle risorse umane, le priorità degli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione siano quelle della SEO. In particolare i maggiori stanziamenti del FSE devono essere attuati per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona.

Il **PICO – Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione** elaborato dall'Italia nell'ottobre 2005, riprende tutti gli orientamenti integrati per l'occupazione della SEO (2005-2008) principalmente per gli aspetti che attengono alla formazione. Le politiche che mirano alla flessibilità e sicurezza occupazionale sono sostanzialmente coperte dalla riforma del mercato del lavoro a seguito della Legge Biagi (n. 30/03).

Il **Quadro Strategico Nazionale** (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 dà priorità, nell'ambito delle politiche rivolte alle risorse umane, al tema della valorizzazione del capitale umano e si concentra sul miglioramento ed adeguamento delle competenze delle persone e dei sistemi e strumenti relativi, attraverso un approccio *life long learning*, alla luce della considerazione che l'investimento nelle competenze costituisce la pre-condizione indispensabile per gli obiettivi di competitività e sviluppo economico e sociale. Anche il tema dell'adattabilità viene declinato attraverso la formazione, più che con le politiche attive proposte negli orientamenti della SEO.<sup>4</sup> Nella programmazione di tali interventi dovrà essere tenuto in debito conto l'invecchiamento attivo, la risorsa immigrati, l'esclusione delle donne dal lavoro. Viene sollecitata l'attenzione nei confronti delle strategie dei fondi interprofessionali. La strategia inerente il tema dell'occupabilità viene articolata coerentemente alle indicazioni dei pertinenti orientamenti SEO.

#### 4.5 Ambito 4: benchmarking

Il **benchmarking** è un'analisi finalizzata all'individuazione della posizione che il territorio occupa rispetto alle altre aree geografiche con riferimento ad alcune componenti specifiche che determinano la competitività della struttura territoriale. Si effettua confrontando il sistema territoriale in esame con i concorrenti sulla base di alcuni indicatori sintetici. I confronti fra aree richiedono l'applicazione di indici/ indicatori e di misure standard per giudicare le realizzazioni ed i risultati (*possibile criticità*).

L'analisi del posizionamento competitivo della Regione FVG rispetto ai territori contermini non può che partire dalla verifica dei concetti cui ci vogliamo confrontare, ovvero dalla disamina dei temi di competitività, sostenibilità e coesione.

Con l'adozione della già richiamata Strategia di Lisbona venne definito e via via implementato un set di indicatori al fine di monitorare l'adozione e il progresso della strategia a livello europeo e nazionale. Gli indicatori proposti dovevano servire soprattutto agli Stati per verificare il miglioramento della propria performance rispetto ai parametri iniziali e ai traguardi prefissati. Ciò non toglie che questi stessi indicatori potrebbero essere utilizzati, con qualche adattamento e per qualche settore specifico, anche per un esercizio di benchmarking a livello regionale.

Anche la Strategia di Sviluppo Sostenibile del 2006 , già illustrata al capitolo 1, per misurare i progressi realizzati si dota di un proprio set di indicatori: un centinaio di indicatori specifici e 11 indicatori principali (*head indicators*). Spetta a Eurostat redigere ogni due anni un rapporto sullo stato di avanzamento sulla base di tali indicatori a livello europeo. Gli indicatori sono pensati e sviluppati soprattutto per essere applicati a livello nazionale, più che regionale, ma possono offrire validi spunti anche per la definizione di sistemi di indicatori per il benchmarking delle regioni.

Anche la Strategia Europa 2020 infine, si accompagna ad un nucleo di indicatori per monitorare la performance attuativa; indicatori più specifici sono tuttora in fase di definizione.

---

<sup>4</sup> Orientamento n.21 e d Orientamento n.22.

Alla luce delle considerazioni illustrate, la proposta per un cruscotto di riferimento per gli indicatori di benchmarking di competitività è di costruire il sistema partendo dagli indicatori considerati più rilevanti e significativi del Regional Competitiveness Index, epurandolo dagli elementi difficilmente reperibili, che potrebbero essere sostituiti con alcuni indicatori proxy proposti dal Servizio Statistica. Gli indicatori della Strategia Europa 2020 e quelli della Strategia di Lisbona declinabili a livello regionale dovrebbero quindi esser ricompresi.

Il sistema andrebbe poi in ogni caso integrato con un set di indicatori di coesione sociale e di sostenibilità. MONET e la Strategia di Sviluppo Sostenibile UE offrono validi spunti e suggerimenti: si propone di individuare quelli più rappresentativi ed accessibile, anche con il prezioso contributo del Servizio di Statistica e la consultazione delle Direzioni centrali più vicine a queste tematiche (DC Ambiente ed energia, DC Istruzione, università, ricerca, famiglia, associazionismo e cooperazione).

Il sistema finale potrebbe anche essere un sistema modulare e flessibile pensato per rispondere ad una duplice o anche triplice finalità:

- il benchmarking con le altre regioni europee, siano esse contermini o i “primi della classe” quando i dati a disposizione lo consentono;
- il confronto con le serie storiche e la valutazione dell'evoluzione delle politiche (dove il FVG sta andando, così come ad esempio è concepito il MONET svizzero) per gli indici di cui si possiedono dati confrontabili nel tempo;
- gli approfondimenti su scala sub-regionale e i benchmarking interni là dove la disaggregazione dei dati lo consente.

I più comuni problemi che si possono prevedere nell'intraprendere un esercizio di benchmarking, una volta adottato il sistema di indicatori di riferimento, è quello di accedere alle fonti dei dati. Non è per nulla scontato che le fonti informative siano disponibili e che i dati rinvenuti siano omogenei. Potrebbero porsi dei problemi nella reperibilità continua e costante dei dati. E' verosimile che non tutti i dati presentino lo stesso livello di “freschezza” e che i tempi di rilevazione siano differenti.

Alcune carenze informative potrebbero rendere necessari approfondimenti ad hoc, e in tal caso sarà importante capire se sono o meno alla portata operativa del PUV.

In ogni caso, poi, sarà importante interpretare gli indicatori, al di là della nuda e cruda valorizzazione del dato. Potranno in tal senso essere necessari degli approfondimenti d'indagine per capire cosa effettivamente vi sia dietro un indicatore e quali siano le cause della performance. Utile sarà poi guardare agli indicatori in prospettiva, nella loro evoluzione temporale.

#### **4.6 Quadro finanziario di orientamento per gli ambiti tematici di interesse**

Un obiettivo del lavoro di ricognizione iniziale è stato anche quello di effettuare una prima stima delle risorse finanziarie effettivamente dedicate, durante il periodo considerato ricomprensente le

due programmazioni 2000-2006 e 2007-2013, per gli interventi afferibili agli ambiti tematici di interesse, rispetto al volume di risorse complessivamente reso disponibile dai programmi in regione FVG.

Si tratta di un'informazione derivata dai dati della spesa (2000-2006) e della previsione (2007-2013) sulle misure e sulle linee di intervento individuate di potenziale interesse per gli ambiti tematici, senza entrare in generale a livello di analisi degli specifici interventi (salvo il caso dell'energia dove è stato possibile raccogliere informazioni anche a livello di interventi effettivamente finanziati), approfondimento che avrebbe permesso di ottenere una valutazione della spesa di maggiore finezza.

(Valori in milioni di €)	Totale PO	Aiuti	Energia	Risorse Umane
<b>2000-2006</b>				
DocUP Ob. 2	335,8	127,9	28,3	124,6
POR FSE	401			386,4
PSR	213	94,0	0,9	27,1
<b>TOTALE (A)</b>	<b>949,8</b>	<b>221,9</b>	<b>29,2</b>	<b>538,1</b>
% Totale PO		23,4%	3,1%	56,7%
<b>2007-2013</b>				
POR FESR	303	158,1	38,0	138,0
POR FSE	319,2			306,5
PSR	266,8	117,8	81,6	40,2
PAR	160,4		5,0	49,5
<b>TOTALE (B)</b>	<b>1.049,4</b>	<b>275,9</b>	<b>124,6</b>	<b>534,2</b>
% Totale PO		26,3%	11,9%	50,9%
<b>TOTALE (A+B)</b>	<b>1.999,2</b>	<b>497,8</b>	<b>153,8</b>	<b>1.072,3</b>
% Totale PO		24,9%	7,7%	53,6%

Alcune considerazioni di sintesi sui dati raccolti:

- emerge il peso preponderante dell'intervento sulle risorse umane, rispetto al volume delle risorse complessivamente attivate dalle politiche di coesione in Friuli Venezia Giulia; da notare una lieve riduzione degli importi complessivi in valori assoluti, a fronte di una riduzione sostanziale del FSE nel secondo periodo di programmazione, che è stata compensata con maggiori risorse ricavate dalle altre fonti;
- la crescita in valore assoluto (+25%) delle risorse dedicate agli aiuti, solo parzialmente evidenziata dal più limitato aumento percentuale (+2,5%) sul complessivo dei fondi;
- tra i due periodi di programmazione si osserva la crescita importante, sia in valore assoluto che in percentuale, delle risorse destinate ad interventi in campo energetico.

## **5. I TEMI PER L'AGENDA ANALITICA DI VALUTAZIONE UNITARIA**

Alla luce delle prime indicazioni per la valutazione unitaria emerse dagli approfondimenti sopra esposti, in base a quanto previsto dal Piano unitario di valutazione si è provveduto, con la condivisione del Gruppo di Coordinamento, ad organizzare una serie di incontri con le Direzioni competenti per le diverse politiche regionali, con priorità per quelle considerate rilevanti per i gli ambiti di approfondimento individuati (Aiuti alle imprese e politiche economiche, Energia, Risorse umane, Analisi di posizionamento competitivo).

Nel corso degli incontri frontali cui hanno partecipato in tutti i casi i Direttori centrali e /o i Vice Direttori centrali oltre ai Direttori dei servizi coinvolti nell'attuazione delle politiche in questione sono state illustrate le attività di inquadramento realizzate dal Gruppo di lavoro ed è stato richiesto un contributo guidato (sulla base di griglie da riempire) che riflettesse le esigenze di valutazione emerse nel corso dell'implementazione dei Programmi e Progetti con particolare riferimento agli ambiti individuati, ma non solo.

La raccolta e sistematizzazione di quanto emerso è stato oggetto della predisposizione di una prima ipotesi di Agenda Analitica che è stata presentata e discussa dal Gruppo di Coordinamento, rivista e aggiornata in base agli esiti di tale confronto e quindi declinata nei paragrafi che seguono.

### **5.1 Inquadramento**

Per l'impostazione dell'esercizio valutativo unitario, in termini generali si ritiene sia necessario definire alcune chiavi interpretative da assumere in tutti i lavori di approfondimento:

- Costruire dei percorsi di ricerca e adottare degli strumenti di indagine che permettano di leggere la situazione attuale, le dinamiche in corso e gli effetti di breve periodo nel contesto di un quadro evolutivo di medio e lungo termine; è forse opportuno sottolineare come quest'ultimo debba rappresentare il riferimento principale cui la valutazione deve tendere;
- *L'orientamento metodologico assunto per la VU è volto a perseguire una lettura integrata dei diversi aspetti che si ritengono determinanti per la competitività presente e soprattutto futura del sistema Friuli Venezia Giulia.* La selezione di alcuni temi guida sulla cui base costruire domande di valutazione rappresenta la traduzione in pratica di tale impostazione di metodo e in quanto tale dovrebbe essere considerata: si sono effettuate alcune scelte selettive al fine di rendere effettivamente operativo, con le risorse disponibili e con caratteristiche in buona misura di sperimentazione, l'avvio di un percorso che sia teso ad acquisire una migliore capacità di interpretazione delle dinamiche regionali e quindi di lettura degli effetti derivanti dagli interventi posti in essere dalle politiche regionali;
- In siffatto tentativo di leggere l'evoluzione generale del complesso delle politiche e degli interventi pubblici in Regione per il sostegno allo sviluppo economico e sociale in una prospettiva di medio termine, focalizzare quindi l'esercizio della valutazione unitaria sull'esperienza della programmazione dei fondi europei - strutturali e non - e sui risultati e gli impatti conseguiti con i programmi operativi nel corso dell'ultimo decennio con l'obiettivo di avere:



- una stima più precisa dell'aggiuntività e addizionalità dei fondi strutturali per le politiche di sviluppo regionale ed
- una valutazione della coerenza d'insieme e della continuità delle azioni che ne sono conseguite;
- Mantenere un'attenzione particolare, nell'impostazione e nello sviluppo della valutazione unitaria, agli sviluppi del quadro europeo di riferimento (Europa 2020, futuro delle politiche di coesione) che è attualmente in fase di evoluzione e di orientamento verso la prospettiva della definizione sia strategica che operativa del quadro delle politiche comunitarie di sviluppo per il periodo 2014-2020.
- Contribuire a costruire una "piattaforma" di conoscenza e di analisi che permetta di orientare e indirizzare al meglio i futuri programmi relativi ai fondi europei e in generale le strategie di recupero dalla crisi e di sviluppo regionali, nella consapevolezza che le due linee di intervento di fatto non potranno che coincidere.

L'individuazione dei focus per ciascun tematismo è stata condotta tenendo conto dei seguenti elementi e attività:

- lo stato dell'arte degli orientamenti sulla nuova strategia europea Europa 2020;
- le risultanze delle attività svolte dal Gruppo di lavoro per la Valutazione Unitaria (approfondimenti tematici, impostazione di una indagine di posizionamento competitivo del sistema regionale);
- le riflessioni sviluppate dal Gruppo di Coordinamento interdirezionale per la VU;
- gli esiti degli incontri che si sono tenuti con le Direzioni e i Servizi dell'amministrazione regionale nei mesi scorsi.

Considerando con particolare attenzione le prospettive future della programmazione in Friuli Venezia Giulia si sono quindi individuati gli ambiti di indagine da privilegiare, nell'avvio di alcuni approfondimenti selettivi finalizzati a definire un **quadro di contesto** che possa costituire la "linea di base" per le scelte programmatiche per il periodo 2014-2020 e quindi per gli orientamenti da assumere nella futura programmazione operativa.

Al riguardo vanno posti in evidenza gli elementi principali, desumibili dalla pubblicazione della bozza dei regolamenti per le politiche di coesione post 2013, da cui emergono alcuni aspetti di rilevanza sostanziale al fine di orientare correttamente le attività della VU. Si riassumono qui in breve, rimandando alla lettura delle bozze dei regolamenti per un'analisi più approfondita<sup>5</sup>, tenendo evidentemente presente che si tratta di documenti di lavoro, ancora suscettibili di modifiche anche sostanziali (l'approvazione della versione finale di tali regolamenti non avverrà prima della fine del 2012):

#### A. Obiettivi Tematici (*Art. 9 del Reg. Generale*)

Il Regolamento individua 11 obiettivi tematici<sup>6</sup> verso cui si dovranno indirizzare gli

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1)

<sup>6</sup> Gli obiettivi tematici sono:

1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;

interventi della politica di coesione nel 2014-2020.

- B. Di questi obiettivi tematici, ai sensi della bozza di Regolamento FESR<sup>7</sup> e corrispondendo al principio rafforzato di concentrazione tematica delle risorse, nelle “regioni più sviluppate” - tra le quali rientra la Regione Friuli Venezia Giulia – il contributo FESR si dovrà concentrare per l’80% della dotazione totale sugli obiettivi 1, 3 e 4, tra questi poi in particolare il 20% del totale deve essere allocato per l’obiettivo 4.
- 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione;
  - 3) promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell’acquacoltura (per il FEAMP);
  - 4) sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.
- C. Considerando invece quanto disposto dalla bozza di Regolamento FSE<sup>8</sup>: in generale almeno il 20% delle risorse FSE deve essere orientato alla priorità tematica “promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà”; per le “regioni più sviluppate”, rispetto alle 18 priorità di investimento definite all’Articolo 3, si prescrive la concentrazione dell’80% del totale delle risorse FSE verso il massimo 4 di esse.
- D. E’ importante sottolineare che i regolamenti dispongono che la scelta dell’allocazione di risorse e il rispetto delle percentuali si debbano definire a livello di Stato Membro, e non di singola regione.
- E. Da ultimo si richiama un ulteriore elemento che si ritiene di sicura rilevanza: i tempi definiti per la predisposizione dei Programmi Operativi sono estremamente brevi in quanto tutti i Programmi Operativi dovranno essere presentati alla Commissione Europea contestualmente al Contratto di Partenariato (stipulato tra CE e Stato Membro), il quale deve essere presentato entro tre mesi dall’approvazione del Quadro Strategico Comune. Il QSC a sua volta deve essere elaborato ed adottato dalla CE entro tre mesi dall’approvazione dei Regolamenti. (Esemplificando: qualora i Regolamenti dovessero essere approvati entro il 31.12.12, i PO dovrebbero essere predisposti entro il 30.06.13 contestualmente al Contratto di Partenariato).

- 
- 2) migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime;
  - 3) promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell’acquacoltura (per il FEAMP);
  - 4) sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
  - 5) promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
  - 6) tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse;
  - 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
  - 8) promuovere l’occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
  - 9) promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà;
  - 10) investire nelle competenze, nell’istruzione e nell’apprendimento permanente;
  - 11) rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente.

<sup>7</sup> Cfr. Art. 4 Proposta di Regolamento FESR [(COM(2011)614] finale del 6.10.11

<sup>8</sup> Cfr. Art. 4 Proposta di Regolamento FSE [(COM(2011)607] finale del 6.10.11

Sintetizzando gli orientamenti per lo sviluppo di tali approfondimenti sono riconducibili alle seguenti categorie e tematiche:

<b>Categoria</b>		<b>Ambiti di approfondimento</b>
SOSTENIBILITÀ	–	Energia e cambiamento climatico
COMPETITIVITÀ	–	Sistema delle Imprese
	–	Infrastrutture
	–	Sistema della ricerca e innovazione
	–	Regolazione (semplificazione amm.va; liberalizzazione)
COESIONE	–	Istruzione e formazione
	–	Occupazione
	–	Povertà
	–	Pari opportunità (questioni di genere, categorie deboli e marginali)
GOVERNANCE E	–	Analisi di contesto
STRUMENTI DI GESTIONE	–	Analisi di posizionamento competitivo
	–	Sistemi di indicatori
	–	Sistemi di governance multilivello delle politiche regionali

Il presente documento definisce una traccia di ragionamento, finalizzata a delineare e articolare i temi valutativi per gli orientamenti prescelti.

Viene quindi qui di seguito proposto, in modo sintetico, un primo tentativo di sistematizzazione delle problematiche valutative che dovranno essere affrontate nella formulazione delle domande valutative e nella definizione di un piano di lavoro finalizzato allo sviluppo dei primi approfondimenti.

## 5.2 Temi e priorità

Il compito dell'agenda analitica della Giunta Regionale è quello di definire i temi valutativi ed indicarne la priorità.

Il Responsabile del PUV, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dal NUVV e degli indirizzi forniti dal Gruppo di Coordinamento, affiderà i mandati di valutazione analizzando almeno un tema valutativo per ciascun ambito sotto indicato, all'interno del quale i temi valutativi sono elencati in ordine di priorità.

### 1. Energia e cambiamento climatico

- Valutare se le attività attuate dalla regione Friuli Venezia Giulia ai fini della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera, siano state indirizzate lungo le direzioni maggiormente efficaci al raggiungimento di tale obiettivo.

Dovendosi confrontare con obiettivi più ambiziosi per il periodo 2014-2020 (20% risorse FESR per il tema energetico – Obiettivo Tematico 4) individuare gli ambiti regionali che incidono maggiormente in termini assoluti sulle emissioni di CO<sub>2</sub> e valutare su quali di questi ambiti l'intervento regionale determini ricadute più efficaci ai fini della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

La conoscenza del contesto risulta incentrata alla definizione delle relazioni che legano l'azione di stimolo regionale alle riduzioni di emissione di CO<sub>2</sub> nei diversi ambiti e settori. L'obiettivo finale si propone di quantificare ex ante il risultato ottenibile in termini di abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> avendo come input gli obiettivi delle le azioni regionali messe in atto in favore dei soggetti diversi.

- Valutare se le risorse destinate dalla regione Friuli Venezia Giulia alle politiche per la produzione di energia da fonte rinnovabile abbiano contribuito significativamente al raggiungimento degli obiettivi perseguiti a livello superiore per produzione di energia da fonte rinnovabile.

Verificare se la regione Friuli Venezia Giulia, in ragione delle proprie peculiarità territoriali climatiche ed ambientali, evidenzi una o più fonti di energia rinnovabile potenzialmente utilizzabile che possa costituire la declinazione **tipicamente regionale** per quanto concerne le fonti rinnovabili di energia e per la quale può risultare strategico concentrare le risorse al fine di creare per il FVG un vantaggio competitivo.

Questo tema valutativo è finalizzato alla definizione del contesto energetico regionale. Tale tema si inquadra nell'ambito del supporto conoscitivo legato alla valutazione di una specificità regionale in ambito energetico che legata alle caratteristiche proprie del territorio regionale, determini e quantifichi l'esistenza di una declinazione tipicamente regionale delle fonti rinnovabili di energia a prescindere dalle forme di incentivazione disponibili.

## 2. Sistema delle imprese e sviluppo locale

- Valutare come abbia reagito il sistema economico territoriale (SET) del FVG alla recessione; come i fondi strutturali abbiano supportato il SET nell'affrontare la crisi e quali prospettive siano prefigurabili per uscire dalla crisi; individuare i fattori determinanti su cui si è intervenuto (considerando in particolar modo i fattori di produzione e la loro caratterizzazione in termini di competitività) e le correlazioni di causalità intercorrenti; valutare l'efficacia delle riprogrammazioni adottate per affrontare in emergenza la crisi economica e se e come abbiano influenzato il modello di sviluppo del FVG; valutare se la crisi economica abbia messo in luce debolezze e limiti strutturali del modello di sviluppo del FVG tali da richiederne un ripensamento.
- Costruire strumenti di conoscenza che permettano di interpretare le discontinuità infra-regionali e le differenze strutturali dei diversi sottosistemi (anche al fine di poter interpretare correttamente gli interventi che si sono selettivamente orientati verso determinati ambiti territoriali subregionali – es.: montagna, aree periferiche, aree urbane, aree sottoutilizzate, aree svantaggiate).
- Affrontare la tematica della progettazione integrata, in base alle diverse esperienze e approcci sperimentati in regione FVG, ponendoli selettivamente a confronto con diverse esperienze di riferimento a livello nazionale ed europeo, identificando i temi di particolare rilevanza dal punto di vista della valutazione unitaria, anche nella prospettiva della programmazione 2014-2020, al fine di analizzare le esperienze maturate o in fase di sviluppo sul territorio regionale (Leader, Progetti Integrati Territoriali–PIT, Piani Integrati Sviluppo Urbano Sostenibile – PISUS, ecc.). In via complementare rispetto all'esercizio valutativo

unitario, mantenendosi al di fuori di tale ambito ma in coordinamento con questo, si potranno considerare attività di carattere formativo e di interscambio di esperienze di progettazione integrata.

- Verificare in prospettiva comparata l'efficacia delle risorse complessivamente destinate a diverso titolo a misure di aiuto alle imprese, anche con riguardo ai diversi strumenti di aiuto impiegati (a fondo perduto, fondi rotazione, fondi rischi, venture capital, etc.), una tale analisi dovrebbe estendersi pure alla valutazione dell'opportunità e delle forme, da parte del soggetto pubblico, di finanziare il rischio d'impresa (anche in considerazione di recenti sviluppi a livello comunitario che rendono più flessibile l'azione a favore di imprese con condizioni fallimentari). In una visione prospettica, orientata alla definizione di un quadro informato e di razionalità per la programmazione futura, si considereranno inoltre gli strumenti di ingegneria finanziaria adottati nel passato, in un contesto di valutazione comparativa delle possibilità, opportunità e utilità di adottare un armamentario più ampio e aggiornato in materia. In via complementare rispetto all'esercizio valutativo unitario, mantenendosi al di fuori di tale ambito ma in coordinamento con questo, si potranno considerare attività di carattere formativo e di interscambio di esperienze sull'adozione e sul funzionamento dei diversi strumenti di ingegneria finanziaria nel quadro delle politiche pubbliche di sviluppo e coesione.
- Verificare in che misura l'approccio per cluster è stato implementato nelle politiche economiche regionali e quale sia il posizionamento competitivo dei cluster regionali sui quali si è concentrato l'intervento e l'attenzione regionale; valutare quale sia il posizionamento attuale dei cluster regionali rispetto ai cluster europei esistenti ed in formazione e quali le prospettive per i cluster regionali di inserirsi nel sistema di cluster europei al quale la Commissione sta lavorando.
- Posto che nell'ambito della disciplina della concorrenza il ruolo degli aiuti di stato dovrebbe costituire un'eccezione alla regola - come i trattati dell'UE prescrivono -, date le caratteristiche del sistema produttivo regionale o di suoi specifici ambiti subregionali, valutare quale ruolo debba progressivamente assumere tale strumento nel disegno delle politiche regionali a favore delle imprese, anche in considerazione di alcuni temi di valenza generale rilevanti al fine di poter definire le future politiche regionali: selettività degli interventi, modalità di intervento a favore delle nuove imprese, considerazione degli impatti occupazionali delle politiche di sviluppo imprenditoriale. Da questi punti discende un argomento di valutazione più trasversale: quello relativo alla definizione di criteri di selezione degli interventi a favore delle imprese, rispetto alle esperienze maturate in regione per un verso e alle indicazioni che si stanno profilando per il futuro a livello di programmazione 2014-2020 dall'altro.

### **3. Infrastrutture**

- Verificare in che termini la dotazione infrastrutturale abbia giocato un ruolo determinante e propulsivo nello stimolare lo sviluppo e la competitività di sistema.
- Valutare l'effettiva integrazione della dotazione infrastrutturale con le imprese, i servizi, i sistemi urbani e territoriali e il suo innervarsi in tali dimensioni al fine di determinarne la

funzionalità rispetto alle effettive esigenze presenti e future.

- Con riferimento alle diverse dimensioni in cui si declina la tematica infrastrutturale – fisiche e immateriali - definire una quadro di conoscenza e di capacità interpretativa che, superando la lettura strettamente settoriale, permetta di formulare ipotesi e scenari realistici sui mutati fabbisogni infrastrutturali che potrebbero prospettarsi nel prossimo futuro.
- Considerando il tema delle infrastrutture nell'accezione più complessa e integrata a livello di sistema e di rete territoriale, è utile e significativo considerare anche il tema della biodiversità, quale elemento significante la visione congiunta di salvaguardia da un lato e di opportunità per altro verso nel perseguimento di un concetto ampio di coesione territoriale. Sotto tale prospettiva il tema della biodiversità diventa elemento determinante e trasversale di valutazione per la definizione di scelte di coesione e di sviluppo sostenibile e duraturo per il sistema regionale.
- Valutare la capacità di risposta che le infrastrutture hanno dimostrato rispetto alle esigenze effettive emergenti dal sistema territoriale, considerando la corrispondenza di queste alle sfide della competitività del sistema territoriale.

#### 4. Sistema della ricerca e innovazione

Le considerazioni qui proposte vanno considerate ad integrazione e in coordinamento con le prospettive di ricerca delineate dal progetto di Libro Bianco della Ricerca in Friuli Venezia Giulia affidato all'Agenzia del Lavoro (deliberazione della Giunta regionale n. 2026 dd. 9.9.2009).

- Anche in questo caso, come già proposto in precedenza, si potrà valorizzare un quadro conoscitivo in merito all'offerta R&I esistente, in quanto l'offerta, per lo meno se si fa riferimento ai "giacimenti" riconosciuti a livello regionale, risulta essere prevalentemente concentrata e quindi conosciuta almeno nelle sue caratteristiche generali.
- Si potrà, a livello più specifico, rendere necessario effettuare approfondimenti di maggiore finezza sugli ambiti di specializzazione dell'offerta, da effettuarsi preferibilmente in modo selettivo, una volta costruito il quadro della domanda di innovazione effettivamente esistente ovvero delineati scenari a livello di potenziale domanda futura di ricerca e innovazione.
- Il lavoro di analisi valutativa dovrebbe di conseguenza indirizzarsi verso la costruzione di un quadro aggiornato sulla **domanda di R&I esistente** in regione e sulla costruzione di un sistema informativo che permetta di leggerne le evoluzioni nel tempo, sviluppando anche in questo caso una capacità qualificata di svolgere delle indagini di scenario.
- Inoltre la costruzione di scenari, che permetta di individuare i "futuri possibili" della R&I in Regione verso cui orientare le scelte politiche, dovrà tenere in conto anche la domanda potenziale di R&I, individuabile presso il sistema delle imprese della regione. Sarà poi compito di opportune scelte di indirizzo politico stimolare l'emergere di tali potenzialità.
- L'esito dell'esercizio valutativo unitario potrà quindi essere quello di effettuare una "gap analysis", base di riferimento critica al fine di identificare gli indirizzi da assumere a livello di scelte politiche.

## **5. Regolazione (semplificazione amministrativa, liberalizzazione)**

- Individuare l'effettiva funzionalità delle politiche poste in atto in Regione FVG al fine di semplificare le procedure autorizzative pubbliche e migliorare il rapporto tra PA e imprese (Sportelli Unici, interventi di semplificazione normativa).
- Valutare le ipotesi di miglioramento della collaborazione tra impresa-ricerca-pubblica amministrazione (cosiddetta Triple Helix), a partire dall'analisi degli investimenti della ricerca e dell'innovazione sostenuti in Regione FVG con i fondi comunitari

## **6. Formazione e istruzione**

- Effettuare un'analisi critica del sistema della formazione e dell'istruzione regionale, verificando da un lato il ruolo dell'apprendimento non formale e informale (ivi compresi l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione continua) e della sua interconnessione con i sistemi di istruzione, ed in secondo luogo le modalità di individuazione delle competenze fondamentali e delle modalità più efficaci (orientamento, consulenza ed apprendistati, tirocini, mobilità) per il proseguimento della formazione e l'ingresso nel mercato del lavoro in modo tale da poter efficacemente orientare e concentrare l'utilizzo delle risorse che si renderanno disponibili per la qualificazione delle risorse umane.

Nell'attuale congiuntura economica, è particolarmente utile studiare le modalità della formazione permanente e continua, visto che entrambe possono contribuire alla prevenzione delle crisi di competitività in settori a bassa innovazione maggiormente esposti alla concorrenza, attraverso la costante qualificazione del personale a tutti i livelli; possono supportare le ristrutturazioni al fine di mantenere occupazione e coesione sociale; infine, possono accrescere la crescita della cultura organizzativa per gestire ed anticipare il cambiamento.

Riguardo il secondo aspetto, in Regione è fortemente sentito il problema dell'insufficiente disponibilità di forza lavoro altamente qualificata (professioni tecniche e scientifiche) e carenza nella formazione e riqualificazione professionale e manageriale, oltre che imprenditoriale, nonché un insufficiente orientamento delle istituzioni di formazione alla domanda dei processi produttivi, rendendo così difficile rispondere in maniera tempestiva e puntuale ai cambiamenti repentini del mercato.

- Effettuare un'analisi dei partenariati tra il settore dell'istruzione/formazione e il mondo del lavoro con particolare attenzione a quelli collegati alla ricerca ed innovazione in termini di inserimenti lavorativi e qualità del lavoro .

## **7. Occupazione**

- Valutare l'impatto incrociato attuale ed in prospettiva delle politiche che puntano ad un mercato del lavoro maggiormente inclusivo (sia dal punto di vista della maggiore permanenza dei lavoratori anziani, sia nell'inserimento delle donne, dei giovani, dei gruppi a rischio di esclusione sociale) e le politiche economiche che dovrebbero puntare ad un aumento della

base occupazionale e le proiezioni demografiche.

- Verificare l'andamento occupazionale nel contesto delle politiche dell'invecchiamento attivo nella Regione FVG ove il tasso medio d'occupazione della classe d'età compresa tra i 55 e i 64 anni è più arretrato rispetto a quello medio italiano e lontano dal target europeo. In tale scenario potrà essere di interesse approfondire il comportamento delle imprese regionali nei confronti da un lato alla spinta delle politiche previdenziali e fiscali a rimanere nel mercato del lavoro, e dall'altra a quelle dell'economia globale ad innovare, ad investire nella ricerca e sviluppo, ad operare nella knowledge-based economy.
- Valutare le variazioni tendenziali e congiunturali dell'occupazione giovanile, che in Regione ha risentito particolarmente della crisi economica invertendo un trend di crescita positivo analizzando soprattutto le tipologia di occupazione trovata (settori di eccellenza della regione, settori dell'economia della conoscenza o tradizionali ...), le modalità di inserimento (contratti di apprendistato, tempi determinati, contratti a progetto) ed il tipo di formazione perseguito. L'analisi di contesto della Regione FVG al 2005<sup>9</sup> ha evidenziato un tasso di disoccupazione giovanile che è passato dal 22.2% nel 2000 al 10.5% al 2005 a fronte di un tasso del 24% in Italia (2005) e del 18.2% in EU a 25 (2004). Si tratta quindi di un aspetto che non risulterebbe di grande problematicità se paragonato all'Italia ed all'Europa stessa, ma che è di interesse in particolare alla luce della crisi economica globale. Se infatti a livello regionale la pressione demografica permane ad oggi ridotta, l'evoluzione del contesto economico ha evidenziato un forte indebolimento del tasso di occupazione giovanile, che supera il 18% nel 2009.

Quindi valutare le tipologia di occupazione trovata, le modalità di inserimento (contratti di apprendistato, tempi determinati, contratti a progetto), il tipo di formazione perseguito ed in generale le strategie e le politiche adottate in questo ambito (a livello europeo, nazionale, regionale etc etc) può contribuire ad individuare dei possibili percorsi di crescita ed occupazione.

Per esempio, da una parte sembra che i giovani di questa fascia di età siano inseriti nella maggior parte con contratti a termine, i primi a cadere nell'attuale contesto di crisi, dall'altra sarebbe rilevante capire come mai i giovani non siano considerati una risorsa importante in un mercato globale che dovrebbe orientarsi alla knowledge-based economy, aspetto questo che però potrebbe essere funzionale al tipo di sviluppo economico ed al relativo posizionamento competitivo della realtà imprenditoriale regionale.

- Valutare lo sviluppo e le applicazioni del concetto di "flessicurezza" in regione, analisi della regolamentazione "intelligente", di modelli di lavoro in evoluzione (orari, lavoratori distaccati, ecc.), della flessibilità geografica e professionale e dei nuovi rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro.

## **8. Povertà**

- Valutare le tendenze relative alla disuguaglianza nella distribuzione del reddito tra le diverse categorie della popolazione (per livelli di istruzione, per classi di età, per categorie ...) e tra le diverse aree della regione (valutazione del livello di "coesione interna" del sistema regionale).

---

<sup>9</sup> (POR FSE 2007-2013)



- Valutare l'andamento tendenziale della povertà degli individui (povertà relativa), che mostra un aumento dal 2007 con cambio delle tendenze precedenti ed in particolare studiare le nuove forme di povertà, anche degli occupati, anche in relazione con gli interventi posti in atto dalla Regione FVG.
- Studiare le dinamiche di caduta del reddito familiare al di sotto degli indici minimi, conseguenti ai fenomeni combinati di cambiamento della struttura familiare e di invecchiamento della popolazione.

## 9. Pari opportunità

L'analisi si può articolare su due aspetti delle politiche delle pari opportunità particolarmente significativi anche a fronte di precise indicazioni a livello europeo: la qualità del lavoro e i servizi atti alla conciliazione.

L'occupazione femminile in FVG presenta dati superiori rispetto alla media nazionale e negli ultimi anni è andata aumentando, ed anche se la situazione critica contingente ha presentato un rallentamento, non ha invertito questo trend. Motivo per cui l'obiettivo di Lisbona del tasso di occupazione femminile del 60% entro il 2010 appariva raggiungibile, ma in realtà si è fermato al 55.5% (Rapporto 2010 "Lavoro femminile e politiche di conciliazione in Friuli Venezia Giulia").

Rimane da rilevare invece quale sia il tipo di occupazione e se effettivamente le politiche in essere siano riuscite a colmare i gap di tipo salariale, o nelle tipologie di competenze e di ambiti di attività in relazione anche agli ambiti di carattere tecnico scientifico.

Collegati al versante occupazionale sono i due indicatori target individuati dagli orientamenti SEO 2005 da raggiungere entro il 2010: disponibilità di servizi di custodia dei bimbi per almeno il 90% dei minori fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico, e disponibilità di servizi di custodia dei bimbi per almeno il 33% dei minori fino ai 3 anni.

Il tema della conciliazione permane un elemento di criticità, come rilevato anche dal valutatore ex-ante del POR FSE 2007-2013, ma offre interessanti spunti proprio in relazione ai target individuati: per esempio nel Comune di Trieste il secondo obiettivo è stato raggiunto. (Rapporto 2010 "Lavoro femminile e politiche di conciliazione in Friuli Venezia Giulia").

## 10. Governance e strumenti di gestione

- Sviluppare, attraverso un'efficace **analisi di contesto**, un quadro conoscitivo "di base" unitario, che venga mantenuto aggiornato nel tempo e sia supportato da un sistema informativo-statistico affidabile, coerente e integrato.
- Costruire un sistema conoscitivo "esperto" che permetta di definire con una certa velocità e agevolezza il "quadro di contesto", di riferimento per la regione FVG, rispetto ai domini delle politiche che sono stati più sopra rappresentati. Un tanto per assicurare, nel breve termine, la capacità di affrontare gli sforzi di programmazione ai quali la Commissione Europea sta chiamando le amministrazioni territoriali; nel medio e lungo termine per migliorare progressivamente la capacità di radicare le scelte di orientamento politico su un quadro fattuale solido e convincente.

- Strettamente connesso alla definizione e al mantenimento di una capacità di lettura del contesto regionale, discende poi la necessità di mantenere chiara e aggiornata la visione del posizionamento del sistema regionale rispetto ad altri sistemi “competitor”, da individuare sia per prossimità fisica (le regioni vicine) sia per affinità di struttura (dimensione, caratteristiche strutturali ecc.) a livello europeo e internazionale.

I due punti precedenti si possono ritenere realisticamente perseguibili, ancorché implicino un impegno continuo nel perseguire un miglioramento progressivo della capacità di lettura e interpretazione della realtà di riferimento, com'è proprio quando si ha come oggetto di osservazione per qualunque sistema complesso e dinamico, in mancanza di una sistematizzazione degli strumenti che permettono tale lettura.

- In tale direzione si pone la necessità di disegnare, costruire e mantenere nel tempo un sistema di indicatori, basato su fonti informative affidabili e aggiornate, che permetta di costruire indici e gestire le opzioni di scenario su cui si dovranno poi effettuare le scelte di programmazione nei diversi settori di interesse per la regione, soddisfacendo in tal modo anche una delle condizionalità generali ex ante prevista dal regolamento generale.
- Miglioramento dell'approccio strategico e dell'adozione di strumenti oggettivi di supporto all'assunzione delle decisioni di orientamento e di indirizzo politico sui temi di approfondimento della Valutazione Unitaria e della programmazione comunitaria.
- Sviluppo di forme organizzative e collaborative orientate al superamento dell'orientamento prevalentemente procedimentale consolidato nella PA a favore di un'organizzazione più orientata per strategie e processi progettuali, includendo l'interazione tra i diversi livelli della PA (Locale, sovra locale regionale) a favore di sistemi di governance multi-livello.
- Sviluppo di un'analisi degli assetti organizzativi di tutti i soggetti implicati nella governance complessiva dei programmi, con particolare attenzione ai livelli attuativi, per valutare anche in prospettiva comparata, l'adeguatezza delle diverse soluzioni funzionali ed organizzative implementate in termini di orientamento all'obiettivo, efficacia ed efficienza. L'AR è interessata in particolar modo a comprendere come i diversi soggetti abbiano affrontato i propri compiti ed attrezzato le rispettive organizzazioni in termini di risorse umane (quantità e qualità), sistemi operativi (regole e strumenti), sistemi procedimentali (semplificazione, modulistica) e se sia possibile individuare nuove e migliori soluzioni alle quali guardare per la nuova programmazione ovvero definire criteri e standard ai quali fare riferimento per determinare opportunamente i livelli operativi ai quali affidare l'attuazione dei programmi.

## **6. CONCLUSIONI**

Quali spunti conclusivi relativamente al presente documento, si ritiene opportuno evidenziare alcuni aspetti principali:

la valutazione unitaria è un esercizio nuovo e in quanto tale si ritiene necessario impostarlo per fasi successive senza poter pensare di affrontare in prima istanza la complessità che l'approccio unitario prospetta. Si è ritenuto utile effettuata una scelta selettiva nell'individuazione dei temi di valutazione sui quali concentrare l'attenzione, un tanto al fine di poter effettivamente affrontare su alcuni temi selezionati tale complessità in modo concreto, in modo tale da poter successivamente ampliare il campo di indagine e nel contempo sperimentare nuovi approcci alla valutazione, potendo contare su una prima base di esperienza diretta;

la scelta dei temi, tra quelli delineati nel presente documento che rappresentano una prima selezione effettuata in sede tecnica, avverrà in due passaggi successivi: innanzitutto il set dei temi verrà proposto alla discussione e quindi validato in seno al gruppo di coordinamento della VU e quindi la decisione finale verrà effettuata e deliberata dalla Giunta regionale;

è utile sottolineare che i temi proposti rappresentino già il risultato di un'analisi effettuata partendo dalle tematiche sulle quali si sta concentrando il dibattito in sede nazionale ed europea, soprattutto nell'ambito del futuro delle politiche di coesione post 2013;

proprio la prospettiva della programmazione 2014-2020 si ritiene conferisca all'esercizio della valutazione unitaria, di cui la presente agenda analitica costituisce un'attualizzazione rispetto al Piano Unitario cui fa riferimento, una particolare attualità e fors'anche urgenza se verranno confermati nelle settimane a venire i termini estremamente ravvicinati entro cui l'amministrazione regionale si dovrà impegnare nella definizione dei nuovi programmi operativi per l'attuazione dei fondi strutturali. Poter contare su una base che, pur in progress, permetta una prima sistematizzazione rigorosa degli elementi di conoscenza del contesto costituisce un indubbio vantaggio e premessa per una efficiente programmazione;

il presente documento, quale supporto alla decisione sulle priorità di analisi valutative da intraprendere in una prospettiva unitaria, può rappresentare la premessa per l'organizzazione e lo sviluppo di un percorso di lavoro valutativo che faciliti le attività di programmazione e il loro effettivo coordinamento. A tale fine la presente agenda può essere assunta come la base di riferimento per le attività da svolgersi nel corso del 2012, con particolare attenzione alle sfide della nuova programmazione comunitaria. Potrà poi continuare ad evolvere in parallelo e in modo integrato con le attività degli uffici regionali che a partire dall'inizio dell'anno 2012 saranno già impegnati nell'impostazione dei nuovi programmi.

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO GENERALE