



# ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020

## ITALIA

*(Conforme all'articolo 14 del Regolamento UE N.1303/2013)*

## SOMMARIO

SEZIONE 1 A .....	4
1. Modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva, e missioni specifiche di ciascun Fondo secondo gli Obiettivi del Trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale (Art. 15 del Regolamento generale). ....	4
1.1 Analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita con riguardo agli Obiettivi tematici e alle sfide territoriali e tenendo conto del Programma Nazionale di Riforma e delle "rilevanti" Raccomandazioni specifiche per ciascun Paese .....	4
1.1.1 Raccomandazioni specifiche "rilevanti" del Consiglio europeo sul Programma Nazionale di Riforma dell'Italia 2013 .....	4
1.1.2 Quadro macroeconomico .....	5
1.1.3 Analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita con riferimento agli Obiettivi tematici .....	9
1.1.4 Sfide territoriali .....	95
1.2 Sintesi della valutazioni ex ante dell'Accordo di partenariato .....	112
1.3 Obiettivi tematici selezionati e, per ciascuno di essi, sintesi dei risultati attesi per ciascuno dei Fondi SIE .....	117
<i>Obiettivo tematico 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione</i> .....	133
<i>Obiettivo tematico 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime</i> .....	141
<i>Obiettivo Tematico 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura</i> .....	148
<i>Obiettivo Tematico 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori...</i>	160
<i>Obiettivo Tematico 5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi</i> .....	169
<i>Obiettivo Tematico 6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse</i> .....	175
<i>Obiettivo Tematico 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete</i> .....	186
<i>Obiettivo Tematico 8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori</i> .....	192
<i>Obiettivo Tematico 9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione</i> .....	206
<i>Obiettivo Tematico 10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente</i> .....	216
<i>Obiettivo tematico 11 – Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente</i> .....	229
1.4 Ripartizione indicativa del sostegno dell'Unione per Obiettivo tematico a livello nazionale per ciascun Fondo SIE e importo complessivo indicativo del sostegno previsto per gli obiettivi relativi al cambiamento climatico .....	235
1.4.1 Allocazione indicativa delle risorse UE per Obiettivo tematico e per Fondo .....	235

1.4.2 Importo complessivo indicativo del sostegno UE previsto per gli obiettivi relativi al cambiamento climatico .....	239
SEZIONE 1B .....	241
1.5 Applicazione dei principi orizzontali di cui agli Art. 5, 7 e 8 del Regolamento generale e Obiettivi strategici per l'attuazione dei Fondi SIE .....	241
1.5.1 Processo di preparazione dell'Accordo di partenariato .....	241
1.5.2 Promozione dell'eguaglianza tra uomo e donna, della non discriminazione e dell'accessibilità (con riferimento all'Art. 7 del Regolamento generale) .....	260
1.5.3 Sviluppo sostenibile (con riferimento all'Art. 8 del Regolamento generale) .....	263
1.5.4 Obiettivi di policy orizzontali .....	269
1.6 Elenco dei programmi nell'ambito del FESR, dell'FSE e dell'Iniziativa per l'occupazione giovanile (YEI), ad eccezione di quelli rientranti nell'Obiettivo cooperazione territoriale europea, e dei Programmi FEASR e FEAMP, con le rispettive dotazioni annuali indicative per ciascun Fondo SIE .....	273
1.7 Richiesta di trasferimenti delle allocazioni dei Fondi SIE tra categorie di regioni.....	275
1.8 Richiesta di trasferimenti dall'Obiettivo di cooperazione territoriale all'Obiettivo riguardante gli investimenti per la crescita e l'occupazione per categoria di regioni (Art. 94 Regolamento generale) ove applicabile.....	275
1.9 Richiesta alla Commissione europea di trasferimento di risorse destinate all'assistenza tecnica, ove applicabile (Art. 25 del Regolamento generale).....	275
1.10 Dati sulla dotazione collegata alla riserva di efficacia dell'attuazione, disaggregati per Fondo SIE e, se appropriato, per categoria di regioni e importi esclusi ai fini del calcolo della riserva di efficacia dell'attuazione a norma dell'Art. 20 del Regolamento generale .....	276
2. Disposizioni volte a garantire l'efficace attuazione dei Fondi SIE .....	277
2.1 Disposizioni coerenti con il quadro istituzionale degli Stati membri, che garantiscano il coordinamento tra i Fondi e gli altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la BEI.....	277
2.2 Informazioni necessarie per la verifica ex ante della conformità alle norme in materia di addizionalità, definita della parte III (Art. 15 (1) (b) (ii) del Regolamento generale).....	283
2.3 Una sintesi della valutazione dell'adempimento delle condizionalità ex ante applicabili, ai sensi dell'Art. 19 e dell'Allegato XI, a livello nazionale e, ove le condizionalità ex ante applicabili non siano soddisfatte, delle azioni da adottare, degli organismi responsabili e delle tempistiche di attuazione di tali azioni.....	286
2.4 Metodologia e meccanismi volti a garantire la coerenza nel funzionamento del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione ai sensi dell'Art. 21 del Regolamento generale.....	289
2.5 Valutazione che indichi se sussista o meno la necessità di rafforzare la capacità amministrativa delle Autorità coinvolte nella gestione e nel controllo dei programmi e, se del caso, dei beneficiari nonché, se necessario, una sintesi delle azioni da adottare a tale scopo .....	291

2.6 Sintesi delle azioni previste nei Programmi, compreso un calendario indicativo per conseguire una riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari .....	299
3. Approccio integrato allo sviluppo territoriale da realizzare mediante i Fondi SIE .....	300
3.1 Disposizioni volte a garantire un approccio integrato all'uso dei Fondi SIE per lo sviluppo territoriale di singole aree sub regionali, in particolare le modalità di applicazione degli Art. 32, 33 e 36, corredate dei principi per l'individuazione delle Aree Urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile .....	302
3.1.1 Principali sfide da affrontare con il CLLD.....	302
3.1.2 Investimenti Territoriali Integrati .....	307
3.1.3 Sviluppo Urbano Sostenibile .....	308
3.1.4 Principali settori prioritari per la cooperazione nell'ambito dei Fondi SIE tenendo conto, se del caso, delle strategie macroregionali e delle strategie relative ai bacini marittimi .....	320
3.1.6 Approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche delle Regioni o a rispondere a esigenze specifiche di aree geografiche caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici di cui all'Art. 174 TFUE (ove appropriato).....	322
4. Modalità per garantire l'efficace attuazione dei Fondi SIE .....	331
4.1 Valutazione dei sistemi esistenti per lo scambio elettronico di dati e sintesi delle azioni pianificate per consentire gradualmente che tutti gli scambi di informazioni tra i beneficiari e le autorità responsabili della gestione e del controllo dei programmi avvengano mediante lo scambio elettronico di dati .....	331

#### **ALLEGATI:**

Allegato I: Risultati Attesi – Azioni

Allegato II: Condizionalità ex ante

Allegato III: Elementi salienti della proposta di SI.GE.CO 2014-2020

Allegato IV: Tabella di correlazione tra le azioni dell'accordo di partenariato e le azioni delle strategie EUSAIR e EUSALP

## **SEZIONE 1 A**

**1. MODALITÀ PER GARANTIRE L'ALLINEAMENTO CON LA STRATEGIA DELL'UNIONE PER UNA CRESCITA INTELLIGENTE SOSTENIBILE E INCLUSIVA, E MISSIONI SPECIFICHE DI CIASCUN FONDO SECONDO GLI OBIETTIVI DEL TRATTATO, INCLUSA LA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE (ART. 15 DEL REGOLAMENTO GENERALE).**

**1.1 ANALISI DELLE DISPARITÀ, DELLE ESIGENZE DI SVILUPPO E DEL POTENZIALE DI CRESCITA CON RIGUARDO AGLI OBIETTIVI TEMATICI E ALLE SFIDE TERRITORIALI E TENENDO CONTO DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA E DELLE "RILEVANTI" RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER CIASCUN PAESE**

**1.1.1 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE "RILEVANTI" DEL CONSIGLIO EUROPEO SUL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA DELL'ITALIA 2013**

Nell'analisi dei fabbisogni di sviluppo descritta nella presente sezione e nell'individuazione degli ambiti di intervento della programmazione 2014-2020 illustrati nel paragrafo 1.3, si è posta grande attenzione alle raccomandazioni specifiche all'Italia (*Country specific recommendations*) approvate dal Consiglio europeo il 9 luglio 2013, sulla base dell'analisi del Programma Nazionale di Riforma 2013.

Le raccomandazioni del Consiglio sono indirizzate a risolvere alcuni grandi nodi strutturali del nostro sistema economico, che richiedono un impegno coordinato delle politiche economiche a tutti i livelli di governo. Per quanto esse sollecitino, innanzitutto, l'intervento delle politiche nazionali ordinarie, il contributo dei fondi strutturali è essenziale nei diversi ambiti "rilevanti" alla loro azione.

Accanto all'indicazione della necessità di adottare misure strutturali per migliorare la capacità di gestione dei fondi europei nelle regioni del Sud, le altre raccomandazioni "rilevanti" per la politica di coesione sono quelle riguardanti, sotto diversi profili, il mercato del lavoro e i percorsi di istruzione e formazione (raccomandazione n. 4), lo sviluppo del mercato dei capitali (raccomandazione n. 3), il potenziamento della dotazione infrastrutturale (raccomandazione n. 6), la riforma dell'amministrazione pubblica (raccomandazione n. 2).

In questi ambiti, le raccomandazioni specifiche tracciano le macro azioni necessarie e, in alcuni casi, indicano le misure specifiche sulle quali deve concentrarsi l'impegno del nostro Paese. In tema di mercato del lavoro, si chiede che sia data effettiva attuazione alle riforme del mercato del lavoro e del quadro normativo per la determinazione dei salari, per consentirne un miglior allineamento alla produttività. Si pone l'accento sulle categorie maggiormente svantaggiate, giovani e donne, e si sollecitano ulteriori interventi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare attraverso l'attuazione della Garanzia Giovani e rafforzando l'offerta di servizi di assistenza per i bambini e gli anziani non autosufficienti e l'offerta di doposcuola. La raccomandazione si sofferma sull'esigenza di rafforzare la transizione scuola-lavoro, richiedendo il rafforzamento dell'istruzione professionalizzante e della formazione professionale e una maggiore efficienza dei servizi pubblici per l'impiego e di quelli di orientamento e consulenza per gli studenti del ciclo terziario. Si sollecitano inoltre ulteriori interventi per ridurre l'abbandono scolastico e per migliorare la qualità della scuola, anche mediante un'azione di riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti.

In tema di trasferimenti sociali, si raccomanda infine di rendere questi strumenti più efficaci, indirizzando in maniera più mirata le prestazioni, con particolare riguardo alle famiglie con basso reddito e con figli.

Altro ambito di interesse della politica di coesione oggetto di raccomandazioni all'Italia è quello riguardante il potenziamento della dotazione infrastrutturale, con particolare riferimento alle interconnessioni energetiche, al trasporto intermodale, alle infrastrutture digitali di banda larga e ultra larga. Su questi aspetti è, tra l'altro, esplicito il richiamo all'esigenza di superare le disparità tra il Nord e il Sud del Paese. A beneficio del sistema produttivo, si raccomanda, inoltre, un maggiore sviluppo del mercato dei capitali e, in particolare, delle forme di partecipazione al capitale, considerate per la loro capacità di stimolare la crescita e l'innovazione delle imprese.

Il buon funzionamento della pubblica amministrazione continua a essere un'area oggetto di attenzione per l'Italia. Le raccomandazioni evidenziano ancora le debolezze sul piano normativo e delle procedure amministrative, sulla qualità della *governance* multilivello e sulla capacità amministrativa; debolezze che si ripercuotono sull'attuazione delle riforme varate e che incidono negativamente sul contesto in cui operano le imprese. In questo ambito, il Consiglio europeo sollecita le istituzioni italiane a una maggiore efficienza amministrativa e a migliorare il coordinamento tra i livelli di governo, individuando quali ambiti prioritari di intervento l'ulteriore semplificazione del quadro normativo e amministrativo in favore di cittadini e imprese, una maggiore efficienza nel campo della giustizia civile e un quadro normativo in grado di contrastare più efficacemente la corruzione.

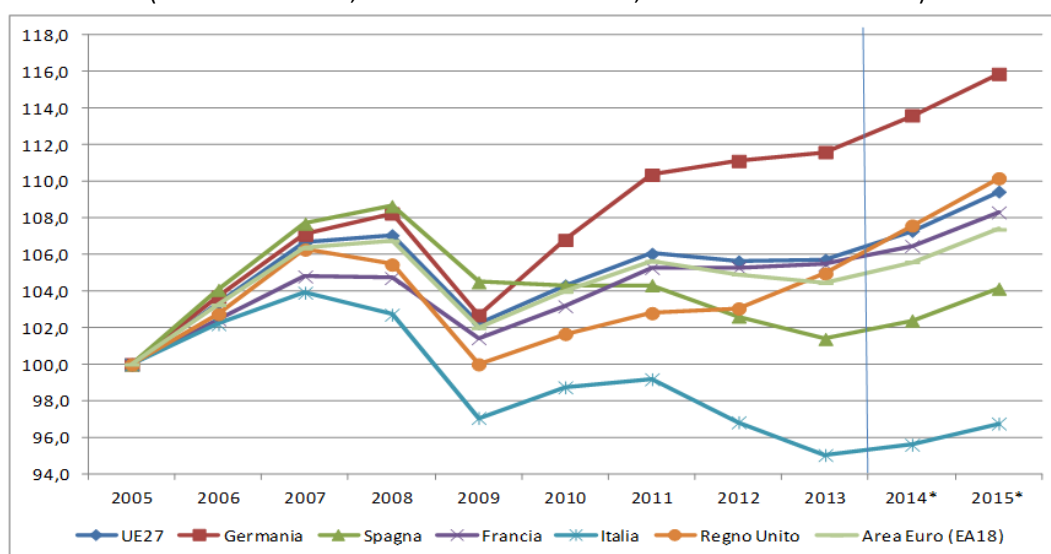
L'analisi condotta nei paragrafi che seguono ha tenuto conto delle problematiche e delle azioni di riforma su cui insistono le raccomandazioni del Consiglio europeo, con specifico riguardo agli ambiti rilevanti per l'impiego dei fondi europei, approfondendole sotto diversi profili. I fabbisogni di intervento che ne sono scaturiti e le azioni programmate a valere sulle risorse della programmazione comunitaria presentate nel paragrafo 1.3, sono orientate dalla necessità di fornire, congiuntamente alle politiche settoriali nazionali, una risposta efficace alle criticità evidenziate.

### **1.1.2 QUADRO MACROECONOMICO**

Da oltre un decennio l'economia italiana segna il passo, sia in prospettiva storica, sia rispetto ai principali paesi europei (0,5 per cento di crescita media annua dal 1995 al 2013, rispetto all'1,4 per cento dell'Area dell'Euro e all'1,6 per cento dell'UE-27). La grave recessione economica, a partire dalla seconda metà del 2007, ha accentuato i divari territoriali e sociali all'interno del Paese. La disoccupazione, soprattutto giovanile, è fortemente aumentata. La povertà è cresciuta in misura considerevole: oggi più della metà delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale risiede nel Mezzogiorno.

Le difficoltà strutturali del sistema economico – riflesse nella scarsa dinamica della produttività – continuano a frenare la ripresa: nel 2013 il prodotto interno lordo risultava ancora inferiore di circa 9 punti percentuali rispetto al 2007. Dal 2008 al 2013 è stata persa tutta la crescita realizzata dal 2000 al 2007 (cfr. Figura 1).

**Figura 1 - Evoluzione del PIL nei principali Paesi europei, anni 2005-2015**  
(valori concatenati, anno di riferimento 2005; numero indice 2005=100)

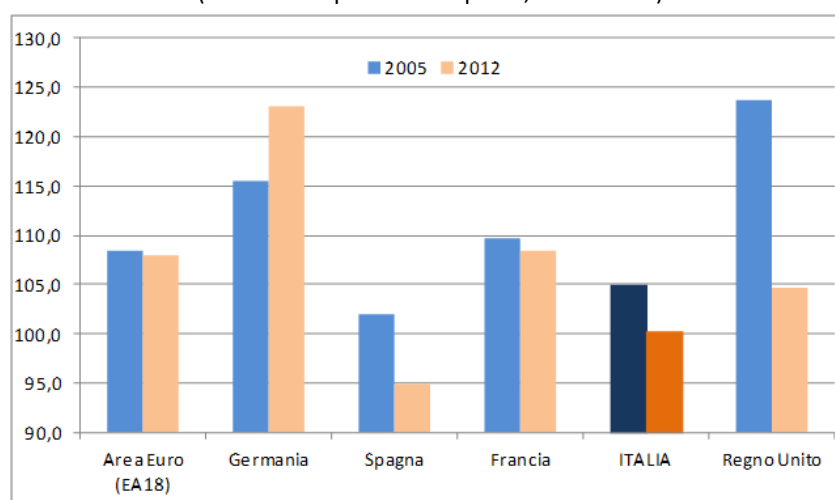


Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT; per il 2014-2015 *European Economic Forecast, Winter 2014*

L'economia italiana ha ora ritrovato un percorso di sviluppo, ma la ripresa è ancora fragile dopo la forte contrazione del prodotto interno lordo nel 2012 e nel 2013 (rispettivamente -2,4 per cento e -1,9 per cento); la crescita resta infatti condizionata dalla debolezza della domanda interna. Il Documento di Economia e Finanza 2014 prefigura un aumento del PIL dello 0.8 per cento nel 2014 e una crescita dell'1,3 per cento nel 2015.

In quest'ultimo decennio, i differenziali negativi di crescita rispetto agli altri Paesi si sono tradotti in una significativa flessione del prodotto pro capite italiano rispetto alla media europea: tra il 2005 e il 2012, il PIL pro capite dell'Italia, misurato in standard di potere d'acquisto, si riduce di circa 5 punti percentuali rispetto a quello medio dell'UE-27 (cfr. Figura 2); di oltre 20 punti percentuali dal 1995 a oggi.

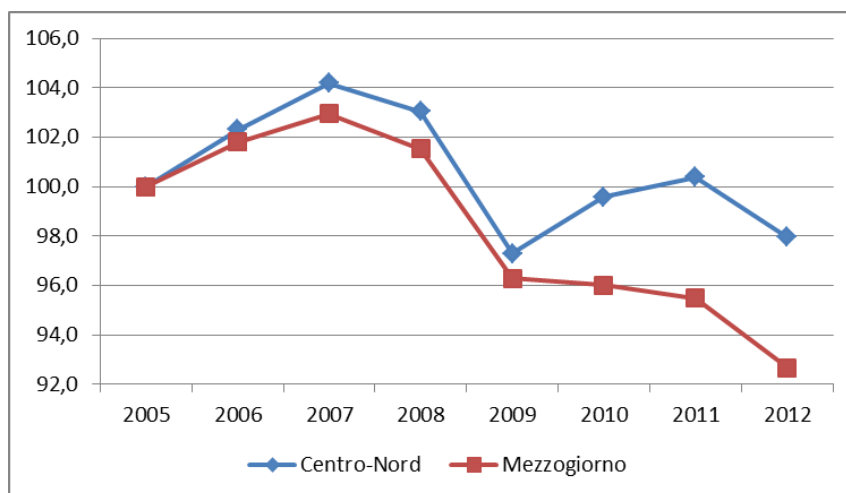
**Figura 2 - PIL pro capite nei principali Paesi europei, anni 2005 e 2012**  
(standard di potere d'acquisto, UE-27=100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

I divari di crescita si accentuano a livello territoriale: il Mezzogiorno subisce più del Centro-Nord le conseguenze della crisi, con una caduta maggiore del PIL (-2,3 per cento in media nel 2008-2012, rispetto a -1,3 per cento nel Centro-Nord; cfr. Figura 3). Quest'area risente del minore stimolo, rispetto al resto del Paese, della domanda estera e della forte contrazione della spesa per consumi delle famiglie, in gran parte attribuibile alla perdurante incertezza sulle prospettive del mercato del lavoro e alla flessione dei redditi in termini reali. Il 2013 è per il Mezzogiorno il sesto anno consecutivo di recessione.

**Figura 3 - Evoluzione del PIL nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, anni 2005-2012**  
(valori concatenati, anno di riferimento 2005; numero indice 2005=100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

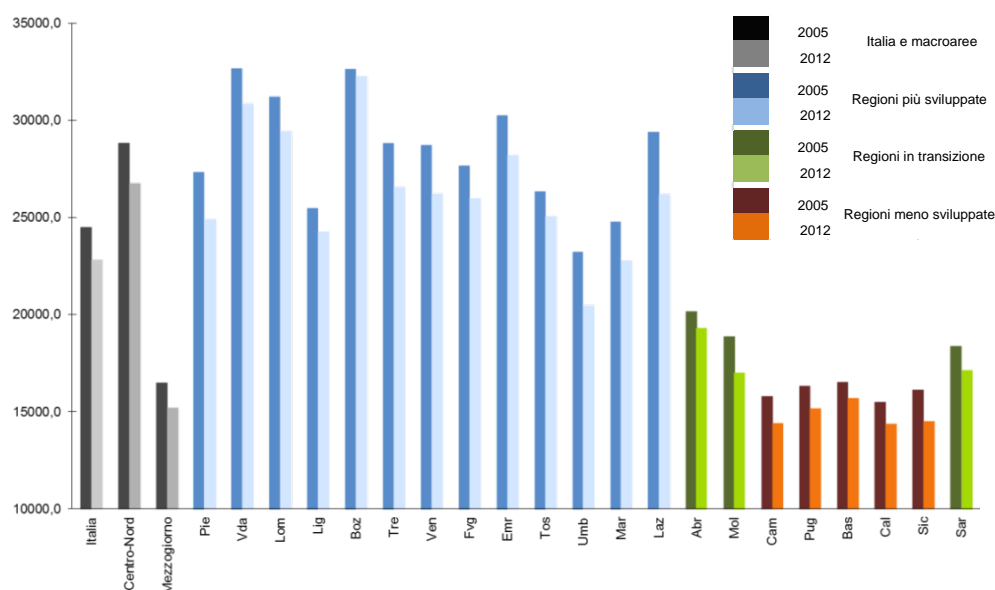
Crollano gli investimenti fissi lordi (-2,1 per cento medio annuo, tra il 2005 e il 2011), ma in maniera differenziata sul territorio nazionale: nel Mezzogiorno la flessione è pari al doppio di quella del Centro-Nord (-3,4 per cento medio annuo, contro -1,7 per cento). Se si considera un arco temporale più lungo, gli investimenti fissi lordi al Sud (valori concatenati) risultano di poco superiori al livello del 1995 (0,4 punti percentuali), mentre nel Centro-Nord si evidenzia un incremento di 18,1 punti percentuali. Stime per il 2012<sup>1</sup> evidenziano il proseguimento della caduta degli investimenti fissi lordi, diminuiti, in termini reali, dell'8,6 per cento nel Mezzogiorno e del 7,8 per cento nel Centro-Nord. A soffrire maggiormente è il settore dell'industria in senso stretto a conferma della profonda crisi, anche industriale, che ha colpito in maniera più marcata le regioni del Mezzogiorno.

Nel 2012 il PIL pro capite del Mezzogiorno è poco oltre i 17 mila euro, rispetto ai 30 mila euro del Centro-Nord e a una media nazionale di 25,7 mila euro. Si registra un forte arretramento della posizione delle regioni italiane rispetto alla media comunitaria: tra il 2005 e il 2012, il PIL per abitante del Centro-Nord (calcolato con metodo EUROSTAT e misurato in standard di potere d'acquisto) passa da 124 a 115 per cento di quello medio dell'UE-27; quello del Mezzogiorno dal 70 al 65 per cento della media UE-27. A livello regionale, tra il 2005 e il 2012, il PIL pro capite a valori concatenati si contrae in tutte le regioni, ma in maniera più marcata in Umbria, Lazio, Sicilia e Campania (cfr. Figura 4).

<sup>1</sup> Cfr. SVIMEZ, Rapporto 2013 sull'Economia del Mezzogiorno.



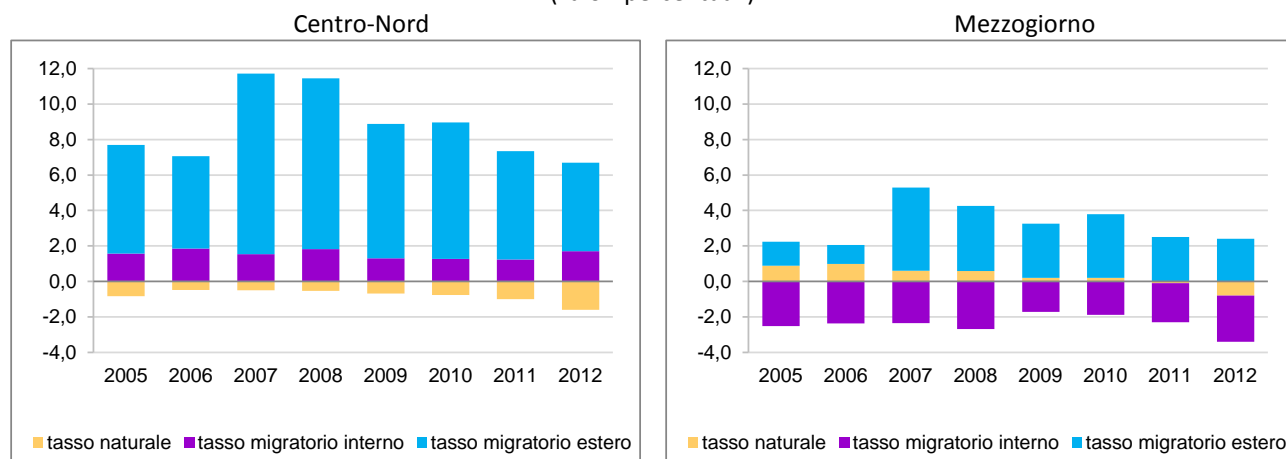
**Figura 4 - PIL pro capite regionale: confronto 2005 e 2012**  
(valori concatenati, anno di riferimento 2005)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Negli ultimi anni torna ad aumentare il divario in termini di PIL pro capite tra le due macro-aree del paese, malgrado la crescita più sostenuta della popolazione residente nelle regioni del Centro-Nord. L'aumento della popolazione nelle regioni settentrionali è dovuto in gran parte all'afflusso degli stranieri e, in misura inferiore, alle migrazioni interne (Figura 5). Anche nel Mezzogiorno il contributo degli stranieri è positivo, mentre continuano le migrazioni – in particolare dei giovani – verso le regioni del Centro-Nord, con un conseguente depauperamento, anche permanente, del capitale umano dell'area meridionale.

**Figura 5 – Contributi dei tassi demografici nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, anni 2005-2012**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

La programmazione 2014-2020 interviene in un periodo eccezionale, a seguito della più grave recessione dal secondo dopoguerra, che ha visto un forte aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali in tutte le aree del Paese. Queste minano la coesione nazionale e ostacolano la ripresa della crescita. Occorre quindi agire in maniera risoluta sulle determinanti chiave della domanda e della competitività, affrontando gli

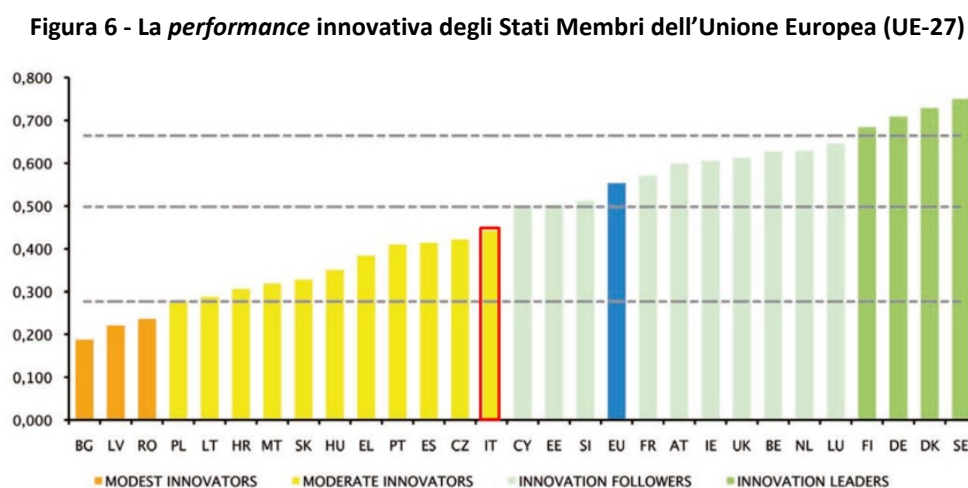
squilibri strutturali per riavviare un percorso di crescita robusta e duratura. Occorre mettere al centro delle azioni le nuove generazioni, sostenendo nuove opportunità di realizzazione personale e professionale in grado di imprimere e sostenere la svolta del Paese.

Di seguito si esaminano gli andamenti di alcune variabili e indicatori a livello regionale, al fine di individuare i principali fabbisogni di intervento in relazione alle aree di *policy* e agli Obiettivi Tematici del Regolamento.

### 1.1.3 ANALISI DELLE DISPARITÀ, DELLE ESIGENZE DI SVILUPPO E DEL POTENZIALE DI CRESCITA CON RIFERIMENTO AGLI OBIETTIVI TEMATICI

#### Obiettivo Tematico 1 – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

Con riferimento alla *performance* nelle attività di R&I, il *ranking* europeo elaborato dall'*Innovation Union Scoreboard* (IUS) 2014<sup>2</sup> colloca l'Italia al primo posto tra i *Moderate Innovators*<sup>3</sup>, rappresentati dai Paesi la cui *performance* si attesta tra il 50 e il 90 per cento della media europea, seguita da Repubblica Ceca, Spagna, Portogallo, Grecia, Ungheria, Slovacchia, Malta, Croazia, Lituania e Polonia (Figura 6).



Fonte: Commissione Europea, *Innovation Union Scoreboard* 2014

A livello nazionale si è registrato un *trend* positivo negli anni fino al 2012 e un lieve declino nel 2013, anno in cui si attesta all'80 per cento della media europea. Nonostante la crescita dei valori della maggior parte

<sup>2</sup> L'*Innovation Union Scoreboard* (IUS) della Commissione Europea fornisce un'analisi comparativa della performance degli Stati Membri dell'UE in Ricerca e Innovazione, evidenziando i punti di forza e di debolezza dei loro sistemi di innovazione. IUS 2014 utilizza i più recenti dati EUROSTAT disponibili e altre fonti riconosciute a livello internazionale. Commissione Europea, 2014, Direzione Generale per l'Impresa e l'Industria, Direzione B – Crescita sostenibile ed UE 2020, Unità B3 – Politica dell'Innovazione per la Crescita, a cura di Hugo Hollanders e Nordine Es-Sadki, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), disponibile al link: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf)

<sup>3</sup> Le categorie in termini di *performance* in cui si classificano gli Stati Membri sono: a) *Innovation Leaders*, in cui si collocano i Paesi con una performance che supera la media europea di almeno il 20 per cento; b) *Innovation Followers*, che includono i Paesi che registrano una performance al di sotto degli *Innovation Leaders* ma almeno pari al 90 per cento della media europea; c) *Moderate Innovators*, la cui performance si trova tra il 50 e il 90 per cento della media europea; d) *Modest Innovators*, la cui performance si attesta al di sotto del 50 per cento della media europea.

degli indicatori di cui lo *scoreboard* si compone<sup>4</sup>, questi restano generalmente al di sotto della media europea, evidenziando alcuni specifici punti di debolezza.

In primo luogo, con riferimento alla **qualità del capitale umano** come fattore abilitante dei processi di innovazione, l'indicatore relativo alla percentuale di laureati sulla popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni (21,7 per cento) rivela un forte ritardo nazionale rispetto alla media europea (35,8 per cento), collocando l'Italia agli ultimi posti nella classifica EU-27, allo stesso livello della Repubblica di Macedonia e della Romania, seguita solo dalla Turchia (18 per cento)<sup>5</sup> (cfr. anche Obiettivo Tematico 10).

Anche la **dotazione di capitale umano delle imprese**, indispensabile per garantire la flessibilità necessaria a mantenere una continua capacità di adattamento alle mutate condizioni di mercato, presenta per l'Italia dei valori non soddisfacenti: nel 2012, solo 48 occupati su 10 mila erano ricercatori, a fronte dei 163 della Finlandia, il Paese dell'UE con il maggior peso relativo dei ricercatori sul totale degli occupati. Va detto comunque che il peso relativo dei ricercatori in Italia è leggermente aumentato durante i primi anni della crisi (dai 45 ogni 10 mila occupati del 2010 ai 46 del 2011) e ancor di più dal 2005, quando essi erano 37 ogni 10 mila occupati, mentre in Finlandia tale quota è rimasta stazionaria. Purtroppo però il numero dei ricercatori impiegati in imprese italiane era pari solo a 19 ogni 10 mila occupati (il 39,6 per cento), contro i 94 in Finlandia (il 57,7 per cento)<sup>6</sup>.

Tra gli altri fattori abilitanti i processi innovativi, assumono valori critici gli indicatori relativi al supporto finanziario, con particolare riferimento al rapporto tra gli **investimenti in venture capital** e il PIL, rispetto al quale il valore nazionale rappresenta circa il 25 per cento della media europea (rispettivamente 0,019 per cento contro lo 0,076 per cento)<sup>7</sup>.

Con riferimento al comportamento delle imprese in termini di innovazione, sono da rilevare altri due elementi di particolare debolezza.

Il primo riguarda la **spesa privata in R&S** sul PIL, che a livello nazionale è pari al 50 per cento circa della media europea (rispettivamente 0,69 per cento e 1,31 per cento), dato che si distanzia dalla spesa del settore pubblico in R&S sul PIL, per la quale la differenza tra il valore nazionale e la media europea si riduce, attestandosi rispettivamente allo 0,53 e allo 0,75 per cento<sup>8</sup>.

Il secondo punto riguarda il livello di **collaborazione delle PMI** che hanno avviato attività cooperative di innovazione con altri soggetti, imprese e organismi di ricerca, misurato in percentuale del totale delle PMI: il valore nazionale del 4,4 per cento risulta di molto inferiore alla media europea, pari all'11,7 per cento<sup>9</sup>.

Questi elementi di debolezza trovano un parziale bilanciamento in alcuni punti di forza del sistema nazionale relativamente agli *output* dell'innovazione. In particolare i valori relativi alla percentuale di **PMI che hanno introdotto innovazioni di prodotto e di processo** (39,8 per cento) e **innovazioni strategiche e organizzative** (43 per cento) sono superiori alle media europea (rispettivamente, 38,4 e 40,3 per cento)<sup>10</sup>; allo stesso modo il contributo alla bilancia commerciale delle **esportazioni di prodotti a media e ad alta**

<sup>4</sup> Lo IUS si compone di 25 indicatori articolati in 3 pilastri (fattori abilitanti, attività delle imprese, output dell'innovazione). I dati si riferiscono al 2012 per 11 indicatori, al 2011 per 4 indicatori, al 2010 per 9 indicatori e al 2009 per 1 indicatori.

<sup>5</sup> Fonte EUROSTAT, ultimi dati disponibili.

<sup>6</sup> Fonte: EUROSTAT 2012.

<sup>7</sup> Fonte: EUROSTAT, ultimi dati disponibili.

<sup>8</sup> Fonte: EUROSTAT, ultimi dati disponibili.

<sup>9</sup> Fonte: EUROSTAT -CIS, ultimi dati disponibili.

<sup>10</sup> Fonte: EUROSTAT -CIS, ultimi dati disponibili.

**tecnologia** (4,82 per cento) continua a essere superiore alla media europea (1,27 per cento)<sup>11</sup>. Risulta invece ancora relativamente bassa la **capacità di esportare servizi ad alta intensità di conoscenza**, il cui livello nazionale è rappresentato dal 27,5 per cento rispetto al 45,3 per cento della media europea<sup>12</sup>.

Il *Regional Innovation Scoreboard* (RIS) 2014<sup>13</sup> mostra nel complesso una relativa omogeneità tra le regioni italiane, gran parte delle quali, nel confronto con quelle europee, registrano una *performance* da *Moderate Innovators*, ad eccezione di Emilia Romagna, Piemonte e Friuli Venezia Giulia che si collocano tra gli *Innovation Followers*. L'analisi a livello dei singoli indicatori di cui il RIS si compone fa emergere invece una marcata eterogeneità tra le regioni dell'area centro settentrionale e quelle del Mezzogiorno.

In particolare, con riferimento alla spesa privata in R&S sul PIL, le regioni del Mezzogiorno registrano una *performance* pari a circa la metà di quelle del Centro-Nord (a valori normalizzati tra 0 e 1, rispettivamente di 0,143 e 0,275), a conferma della consistente incidenza delle regioni del Mezzogiorno alla bassa performance nazionale<sup>14</sup>.

In ragione di questa eterogeneità, le regioni del Mezzogiorno risultano deboli anche con riferimento alle dimensioni di analisi che a livello nazionale rappresentano i punti di forza italiani relativi agli *output* dell'innovazione. In particolare, guardando alle imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e di processo e innovazioni strategiche e organizzative, il dato delle regioni del Mezzogiorno si ferma al 70 per cento di quello dell'area centro settentrionale<sup>15</sup>.

Con riferimento alla capacità di valorizzazione del capitale umano nelle imprese, i dati regionali mostrano come nel Mezzogiorno del Paese la quota di ricercatori sul totale degli addetti delle imprese è assai inferiore alla media, in particolare in Molise, Calabria, Sardegna, mentre solo quella del Piemonte è superiore al corrispondente valore comunitario (Figura 7).

---

<sup>11</sup> Fonte: UN Comtrade, ultimi dati disponibili

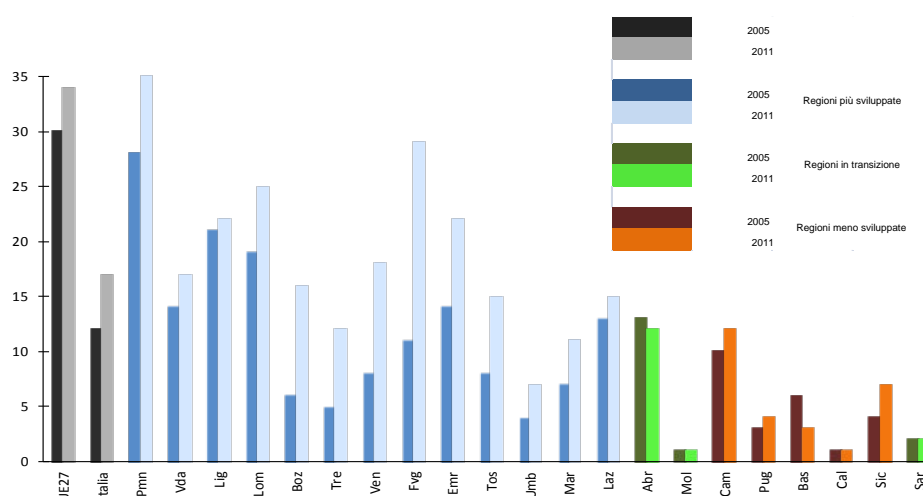
<sup>12</sup> Fonte: EUROSTAT, ultimi dati disponibili.

<sup>13</sup> Commissione Europea, 2014, Direzione Generale per l'Impresa e l'Industria, Direzione B – Crescita sostenibile ed UE 2020, Unità B3 – Politica dell'Innovazione per la Crescita, a cura di Hugo Hollanders e Nordine Es-Sadki, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), disponibile al link [http://ec.europa.eu/news/pdf/2014\\_regional\\_union\\_scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/news/pdf/2014_regional_union_scoreboard_en.pdf)

<sup>14</sup> Fonte EUROSTAT, ultimi dati disponibili.

<sup>15</sup> Fonte EUROSTAT-CIS, ultimi dati disponibili.

**Figura 7 - Ricercatori occupati nelle imprese (TPE), anni 2005 e 2011**  
(per 10 mila occupati)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

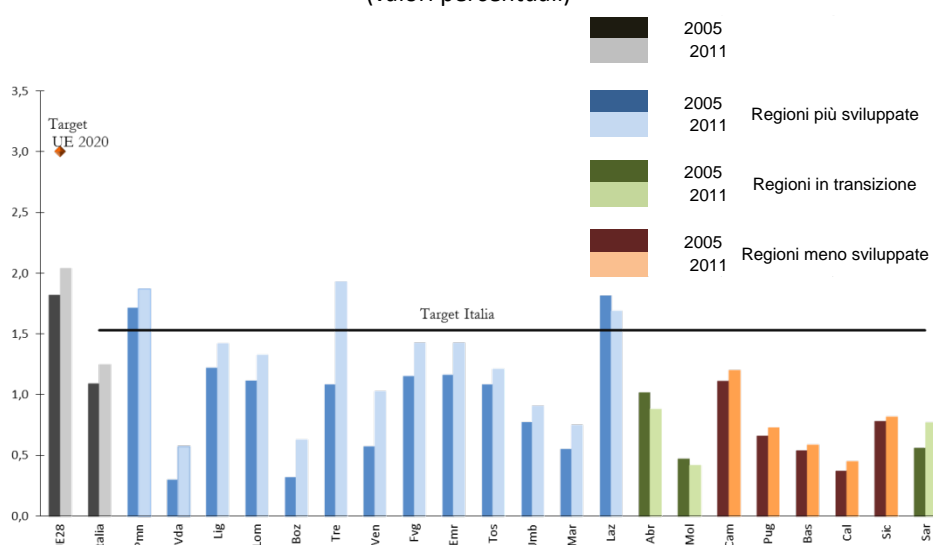
Infine uno dei fenomeni critici del sistema dell'innovazione italiano, ovvero il basso livello di attività collaborativa delle PMI che hanno avviato attività cooperative di innovazione con altri soggetti, è diffuso in modo quasi uniforme in tutte le regioni.

Una ulteriore considerazione merita la **spesa totale in R&S**. La Strategia Europa 2020 con riferimento alle politiche di Ricerca e Innovazione, pone infatti un unico obiettivo a livello europeo, chiedendo ai Paesi Membri uno sforzo verso il raggiungimento del target del 3 per cento della spesa complessiva media in R&S sul PIL. Rispetto all'obiettivo europeo, l'Italia, tenendo conto del livello iniziale e dei vincoli di finanza pubblica, ha fissato il proprio target all'1,53 per cento del PIL.

Nel 2011, mentre l'UE-28 in media raggiungeva un livello di spesa totale in R&S pari al 2,04 per cento del PIL, il nostro Paese si fermava all'1,25 per cento. I dati preliminari per il 2012 sembrano prefigurare una sostanziale stazionarietà del divario fra spesa in R&S nel nostro Paese (aumentata all'1,27 per cento) e quella media UE-28 (2,06 per cento). L'Italia si trova quindi ancora al di sotto del suo obiettivo nazionale e ben lontana dalla media comunitaria.

All'interno del Paese, tre regioni nel 2011 (ultimo anno disponibile a livello NUTS2) avevano già raggiunto l'obiettivo nazionale: Provincia autonoma di Trento, Piemonte e Lazio. Rispetto al 2005 tutte le regioni registravano un incremento della spesa in R&S in rapporto al PIL (soprattutto la Provincia autonoma di Trento e il Veneto), ad esclusione del Lazio, dell'Abruzzo e del Molise (cfr. Figura 8).

**Figura 8 - Spesa R&S sul PIL nelle regioni italiane, anni 2005 e 2011**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

Con riferimento al **manifatturiero**, la spesa in R&S nelle imprese è strutturalmente concentrata in alcuni settori: quelli della fabbricazione di computer, prodotti di elettronica e ottica, apparecchi elettromedicali e di misurazione, della fabbricazione di autoveicoli e rimorchi, della fabbricazione di macchine e apparecchiature meccaniche, della fabbricazione di altri mezzi di trasporto, che rappresentano il 63,2 per cento della spesa in R&S del settore manifatturiero. La spesa in R&S<sup>16</sup> ha registrato nel 2011 una lieve diminuzione rispetto al 2010 per le imprese con più di 500 addetti (-1,6 per cento), mentre è aumentata per le imprese fra i 250 e i 499 addetti (+23,1 per cento), comprese fra i 50 e i 249 (+6,8 per cento) e piccole imprese (+5,6 per cento). Dal punto di vista della composizione settoriale, l'aumento riguarda indifferentemente settori tradizionali e avanzati<sup>17</sup>. Tra i settori che si caratterizzano per le maggiori riduzioni, quello delle costruzioni (-23,5 per cento), la fabbricazione di altri prodotti da minerali non metalliferi (-15,3 per cento), le industrie tessili (-13,4 per cento), le attività estrattive, la fornitura di energia elettrica, gas e acqua, il trattamento e smaltimento dei rifiuti (-9,2 per cento), le industrie alimentari, delle bevande, e del tabacco (-8,5 per cento) e l'industria chimica (-6,7 per cento).

Nei **servizi**, il settore delle telecomunicazioni e quello della ricerca e sviluppo costituiscono insieme il 55,9 per cento della spesa per R&S del comparto. Con riferimento al *trend*, nel settore dei servizi la spesa in R&S si riduce nelle attività immobiliari, per le quali si dimezza (-48,8 per cento); nei settori dei servizi finanziari e assicurativi (-26,8 per cento); del commercio all'ingrosso e al dettaglio e della riparazione di autoveicoli e motocicli (-16,2 per cento); dei trasporti e magazzinaggio, servizi di alloggio e ristorazione (-12,2 per cento); nei servizi di informazione e comunicazione (-9,1 per cento), con particolare riferimento al settore delle "telecomunicazioni" (-13,4 per cento). In crescita invece nei settori della sanità e altri servizi alle famiglie e

<sup>16</sup> Fonte: ISTAT, 2013, "Ricerca e Sviluppo in Italia", disponibile al link <http://www.istat.it/it/archivio/105810>

<sup>17</sup> Per i settori tradizionali, in particolare si rileva un aumento in: preparazione e concia del cuoio; fabbricazione di articoli da viaggio, borse, articoli da correggiaino, selleria e calzature (+20,3 per cento); produzione di metalli e leghe (+9,3 per cento); fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta (+8,5 per cento). Per i settori avanzati: fabbricazione di autoveicoli e rimorchi (+20,7 per cento); fabbricazione di macchinari e apparecchiature meccaniche (+9,8 per cento); fabbricazione di apparecchiature elettriche ed apparecchiature non elettriche per uso domestico (+6,1 per cento); fabbricazione di computer, prodotti di elettronica e ottica, apparecchi elettromedicali e di misurazione (+4,7 per cento).

alle imprese (+17,4 per cento) e in quello delle attività professionali, scientifiche e tecniche (+8,7 per cento)<sup>18</sup>.

Nel settore **agroalimentare** la spesa in R&S ha rappresentato nel 2010 circa il 4 per cento della spesa complessiva in R&S, in linea con il peso del settore sul PIL nazionale. Le imprese hanno investito una quota pari a circa il 41 per cento del totale della spesa in R&S del settore. Il 98 per cento di tale spesa, con un andamento crescente dal 2005, viene effettuata soprattutto dall'industria agroalimentare, confermando le difficoltà strutturali delle imprese agricole a realizzare direttamente tali attività<sup>19</sup>. Ciò, nonostante lo scarso peso a livello nazionale della ricerca privata nell'agroalimentare (1,6 per cento dell'investimento complessivo delle imprese in R&S), unito a un *trend* decrescente della spesa pubblica in ricerca, evidenzia la necessità di promuovere un rilancio del sistema della ricerca nel settore agroalimentare, promuovendo un rapporto più stretto tra strutture di ricerca e mondo privato.

Quanto detto è particolarmente rilevante per il settore primario in senso stretto: la frammentarietà delle imprese e le piccole dimensioni delle stesse limitano la domanda, soprattutto a fronte della dismissione delle agenzie di sviluppo agricolo regionale, anello di congiunzione di domanda e offerta di ricerca e innovazione per le imprese agricole. In ogni caso, esiste una domanda latente, ne è dimostrazione il buon risultato raggiunto dai PSR 2007/2013 che proponevano una misura specifica di trasferimento dell'innovazione<sup>20</sup>.

## **Obiettivo Tematico 2 – Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime**

Il superamento dei divari digitali, cioè la possibilità e/o la capacità di accedere alla rete per usufruire dei servizi offerti, rappresenta l'obiettivo principale dell'Agenda digitale europea e incide direttamente sulla capacità di innovazione che i territori sono in grado di esprimere. La situazione italiana è disomogenea e ancora lontana da alcuni dei target europei<sup>21</sup>, soprattutto per una generalizzata debolezza della domanda e realtà circoscritte di *digital divide* in banda larga di base. In particolare nel Mezzogiorno, esclusa la Sardegna, la quota di famiglie che dichiarano di possedere l'accesso a internet nel 2013 è inferiore alla media nazionale (60,7 per cento), evidenziando un deficit socio-economico e culturale su cui occorre agire con decisione. Tra queste, Molise, Calabria e Sicilia sono le regioni che hanno registrato i peggiori risultati (Figura 9).

---

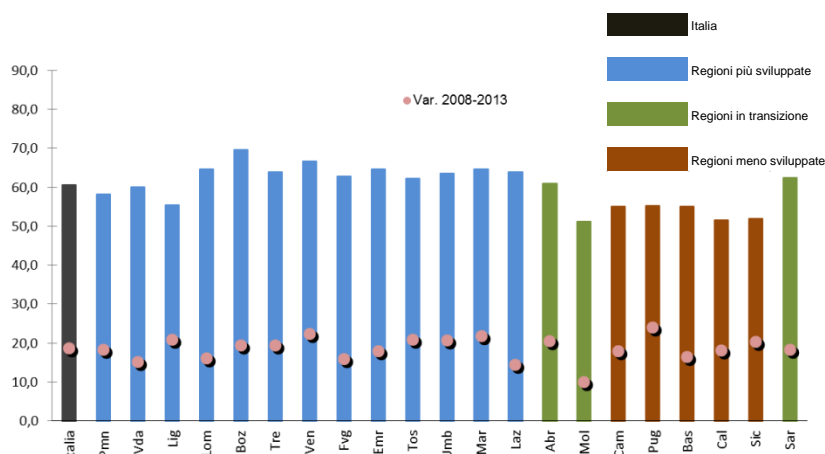
<sup>18</sup> Cfr. ibidem

<sup>19</sup> Nel 2010 le risorse impegnate per attività di ricerca e trasferimento dei risultati nel settore agroalimentare sono state pari a circa 488 milioni, di questi 167,7 milioni sono stati spesi per attività di ricerca in senso stretto, 67 milioni per il trasferimento delle innovazioni nel settore agricolo e 253 milioni per il trasferimento nel settore agroalimentare.

<sup>20</sup> Si tratta di 475 progetti per un finanziamento pubblico di circa 209 milioni e il coinvolgimento di oltre 2000 partner tra imprese singole, consorzi di imprese, università, enti di ricerca, distretti tecnologici, agenzie di sviluppo, ecc. costituiti in gruppi organizzati (RAE, 31/12/2012). I temi del trasferimento hanno riguardato prima di tutto le *performance* ambientali dell'impresa, l'innovazione delle strutture produttive, l'organizzazione delle filiera e dell'azienda, gli aspetti strettamente produttivi e la qualità.

<sup>21</sup> Gli obiettivi dell'Agenda digitale per ciascun Paese, da conseguire entro il 2020, sono: in termini di reti, il 100 per cento di copertura della popolazione entro il 2013; il 100 per cento di copertura con una velocità di connessione superiore a 30 Mbps; almeno il 50 per cento degli abbonamenti con velocità di connessione superiori ai 100 Mbps. Riguardo ai servizi, almeno il 50 per cento della popolazione dovrà rapportarsi con la PA on-line; almeno il 50 per cento degli utenti digitali dovrà utilizzare l'e-commerce; il 75 per cento della popolazione dovrà utilizzare abitualmente internet e il 33 per cento delle PMI dovrà vendere e acquistare *on-line*.

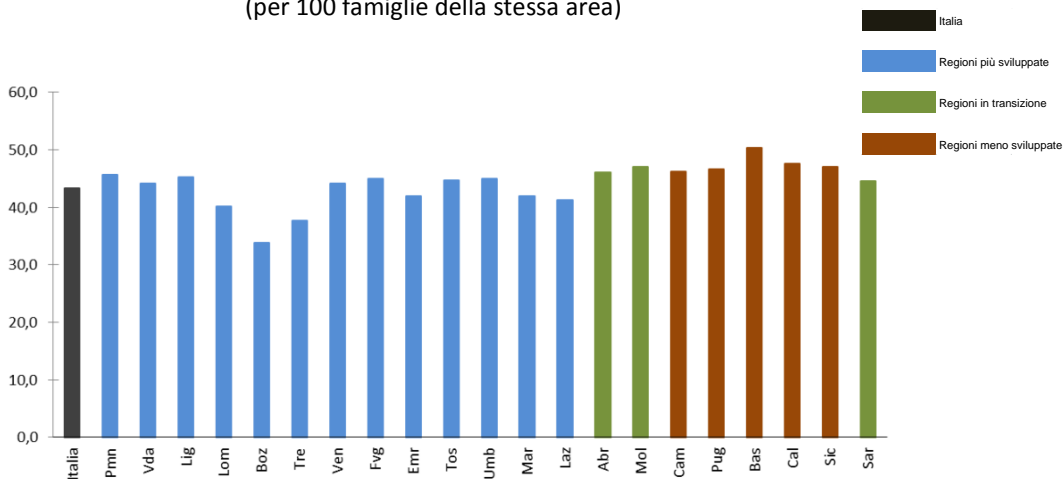
**Figura 9 - Famiglie con accesso a internet per Regione, anno 2013 e variazione 2008-2013**  
(per 100 famiglie della stessa area; variazioni in punti percentuali)



Fonte: Elaborazioni DPS su dati ISTAT, Cittadini e nuove tecnologie

Peraltro, sulla debolezza della domanda incide un deficit di alfabetizzazione digitale che riguarda il Paese nel suo complesso, ma che nel Mezzogiorno raggiunge livelli particolarmente elevati. Ciò è confermato anche dall'analisi dei dati inerenti le famiglie che affermano di non possedere internet per dichiarata incapacità. Al riguardo, Basilicata, Calabria, Sicilia e Molise sono le aree a maggiore ritardo, a fronte di un dato medio nazionale pari al 43,3 per cento famiglie della stessa zona (Figura 10).

**Figura 10 - Famiglie che non possiedono Internet per mancanza di capacità, anno 2012**  
(per 100 famiglie della stessa area)



Fonte: Elaborazioni DPS su dati ISTAT

Relativamente alla banda larga, la sua disponibilità è presupposto di base per l'erogazione dei servizi della Pubblica Amministrazione on line, in grado di influenzare sia il grado di partecipazione dei cittadini alle attività sociali ed economiche in rete, sia la capacità di sviluppo di applicazioni informatiche e di servizi che richiedono una maggiore velocità e affidabilità di connessione e trasmissione. A fine 2013, il livello di



copertura di servizi in banda larga<sup>22</sup> (rete fissa Adsl  $\geq 2$ Mbps e mobile) si attesta attorno al 96,5 per cento della popolazione confermando una situazione a “macchia di leopardo” in ordine ai divari territoriali tra e nelle regioni, anche relativamente alla diversa qualità nella velocità di connessione disponibile. Infatti, la conformazione orografica, con aree territoriali poco appetibili agli investimenti degli operatori di mercato – per lo più in porzioni rilevanti di territorio montano e di aree a bassa intensità demografica –, le dimensioni dei comuni e la densità abitativa sono elementi che incidono sulla disponibilità di banda larga fissa, in parte compensata dall’ampia diffusione della banda mobile a livello nazionale.

In particolare, le aree rurali registrano un grado di accesso alla rete fissa generalmente minore rispetto alle aree urbane dove il grado di copertura è del 97,6 per cento, contro solo il 79,2 per cento di popolazione coperta nelle aree D e l’89,1 per cento nelle aree C, secondo la classificazione FEASR (cfr. Tavola 1). In queste aree, infatti, si registra un fallimento di mercato che porta i fornitori del servizio a non trovare conveniente operare sull’infrastrutturazione dell’ultimo miglio. Non a caso, in questi territori, si è intervenuti sulla rete mobile: infatti nelle aree rurali si registra una copertura quattro volte superiore a quella urbana.

**Tavola 1 - Quota di popolazione coperta da banda larga fissa e mobile o in *digital divide* per tipologie di aree**

	Percentuale popolazione coperta				Italia
	A	B	C	D	
Banda larga fissa	97,6	92,4	89,1	79,2	91,2
Banda larga mobile	1,8	4,5	5,9	9,9	4,9
Digital divide	0,5	3,2	5,0	10,9	4,0

Fonte: elaborazioni MiPAAF su dati MISE, Dipartimento Comunicazioni, giugno 2013

Quanto agli investimenti già programmati, negli ultimi anni sono stati avviati interventi complessi coordinati a livello nazionale per lo sviluppo dell’economia digitale che oggi sono in fase avanzata di attuazione: il Piano nazionale banda larga del 2008, definito per garantire a tutti i cittadini l’accesso a internet e il Programma nazionale (FEASR) per la banda larga per le aree rurali del 2009<sup>23</sup>.

Relativamente alla Banda Ultra Larga ( $\geq 30$  Mbps), ad oggi, sono solo 378 i Comuni oggetto di Piani di sviluppo da parte degli operatori privati, mentre i dati disponibili al 2012<sup>24</sup> evidenziano una situazione per la quale sono complessivamente 7.714 i Comuni italiani (Figura 11) da considerare come “Area bianca” (ovvero a fallimento di mercato), nei quali dunque è possibile intervenire. È quindi evidente che, dati i potenziali fabbisogni, in questo ambito la politica di coesione non potrà che essere circoscritta ad aree delimitate, lasciando alla politica di sviluppo nazionale il compito di intervenire in favore della banda larga ultraveloce.

<sup>22</sup> Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento delle Comunicazioni, dicembre 2013.

<sup>23</sup> Al 31 dicembre 2013, nell’ambito del Programma nazionale per la banda larga nelle aree rurali risultano completate 231 tratte per 1.752 km di fibra ottica posata e 86.326 linee abilitate, con una stima di popolazione rurale raggiunta pari a circa 237.900 persone (dati MISE e Rete Rurale Nazionale).

<sup>24</sup> Fonte: dati della consultazione pubblica del Ministero dello Sviluppo Economico e Infratel Italia SpA, nell’ambito della definizione del Piano Nazionale Banda Ultra Larga, approvato dalla Commissione europea e da aggiornare al 2015.

**Figura 11 - Comuni “bianchi” per Regione (ovvero privi di banda ultra larga  $\geq 30\text{Mbps}$ ), anno 2012**



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico

Nota: Il dato tra le parentesi permette un confronto con il numero totale dei Comuni presenti nella Regione

Nell'ambito della strategia nazionale per migliorare l'accesso e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione attraverso la definizione di una "Agenda digitale italiana" (in via di aggiornamento), che recepisce gli ambiziosi target europei, sono individuate le linee direttrici per il percorso di riduzione dei divari digitali e socio-economici tra territori, in linea con le raccomandazioni del Consiglio europeo. In tale contesto, emerge in particolare l'esigenza di intervenire prioritariamente nell'ambito dei processi e servizi della Pubblica amministrazione. Infatti, ancora nel 2012, meno del 20 per cento dei Comuni italiani offre servizi di *e-gov* pienamente interattivi (ovvero di Livello 4) (cfr. Tavola 2).

**Tavola 2 - Comuni con sito web per livelli di interattività dei servizi on-line dei Comuni, anno 2012**  
(percentuale dei Comuni con sito web)

<b>Regioni</b>	Visualizzazione e/o acquisizione di informazioni (livello 1)	Acquisizione (download) di modulistica (livello 2)	Inoltro on line della modulistica (livello 3)	Avvio e conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto (livello 4)
Piemonte	99,8	81,8	31,5	13,2
Valle d'Aosta	96,0	90,5	27,0	8,1
Lombardia	89,0	79,4	48,1	26,9
Pr. Aut. di Bolzano	97,0	80,1	29,8	9,6
Pr. Aut. di Trento	88,5	80,2	22,9	9,4
Veneto	97,5	92,0	51,2	30,0
Friuli-Venezia Giulia	99,1	93,6	33,9	14,2
Liguria	84,4	65,3	18,2	10,0
Emilia-Romagna	98,1	91,0	61,2	40,2
Toscana	95,8	86,7	47,2	24,2
Umbria	98,9	96,7	38,0	17,4
Marche	96,2	78,4	44,9	20,8
Lazio	85,0	63,8	28,6	12,9
Abruzzo	92,2	63,0	20,6	10,3
Molise	63,5	48,8	18,1	6,3
Campania	77,0	60,3	28,6	15,6
Puglia	88,2	72,1	28,4	12,1
Basilicata	72,9	54,2	29,2	9,1
Calabria	97,8	74,8	29,9	14,0
Sicilia	80,5	55,9	21,0	10,3
Sardegna	86,2	73,8	44,4	25,9
Italia	90,8	76,3	36,7	18,9
<b>Classi di ampiezza demografica</b>				
Oltre 60.000	98,1	95,2	77,8	56,5
20.001 - 60.000	95,2	87,0	57,3	35,1
10.001 - 20.000	93,8	86,9	52,1	28,3
5.001 - 10.000	93,8	84,2	44,4	23,6
fino a 5.000	89,4	72,2	30,9	14,9

Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali.

Nota: I quattro livelli di disponibilità on-line dei servizi sono stati considerati, ai fini della elaborazione della tavola, come livelli progressivi; l'ente che ha indicato, ad esempio, di rendere disponibile on-line un livello di acquisizione di modulistica, è stato considerato come rispondente anche al livello precedente di visualizzazione di informazioni. Le aree tematiche considerate sono: Anagrafe, stato civile; Assistenza e sostegno sociale; Edilizia, Catasto; Cultura e tempo libero; Istruzione; Lavoro e Formazione; Mobilità e trasporti; Sanità; Servizi alle imprese; Tributi locali; Ambiente e Territorio; Lavori pubblici.

### **Obiettivo Tematico 3 – Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura**

La crisi economico-finanziaria, che dal 2007 ha colpito i principali Paesi industrializzati, ha avuto in Italia effetti più severi, a causa dei molteplici vincoli strutturali e istituzionali, ma anche per alcune caratteristiche distintive del sistema produttivo italiano. Gli aspetti distintivi che, per la loro rilevanza qui si intende mettere in evidenza, sono quelli associati alla piccola dimensione d'impresa, alla relativa specializzazione manifatturiera, alla forte e persistente arretratezza del Mezzogiorno, un'area all'interno della quale però coesistono livelli di dinamismo imprenditoriale molto differenziati. In questo campo, il ruolo che si prospetta per la politica di coesione è quello di accompagnare gli sforzi che il nostro sistema produttivo sta approfondendo per rendere le sue peculiarità e le specializzazioni compatibili con la competitività internazionale, in mercati aperti e concorrenziali.

La distribuzione per classe dimensionale delle imprese pubbliche e private non finanziarie è molto diversa in Italia rispetto alle altre nazioni europee. Come evidenzia la Tavola 3, rispetto a un gruppo di Paesi europei tra loro differenti per tradizione e base industriale, la struttura economica italiana si distingue per

una quota più elevata **di micro e piccole imprese**, non tanto nel numero quanto soprattutto negli addetti al loro interno impiegati. Si tratta di una struttura piuttosto stabile, che negli ultimi dieci anni ha subito modifiche minime nel peso relativo di ciascuna classe dimensionale di imprese, modifiche che in nessun caso hanno ordine di grandezza superiore al mezzo punto percentuale. Nel contempo, è ancora limitato il numero di medie-grandi imprese radicate sul territorio nazionale alla testa di filiere produttive.

Alla staticità dimensionale si contrappone invece una maggior dinamicità nella distribuzione per forma giuridica, con uno spostamento verso forme organizzative più evolute – società di capitale anziché società di persone e imprese individuali – soprattutto nelle regioni del Centro-Nord, mentre alta nel Mezzogiorno è la quota di società cooperative<sup>25</sup>.

**Tavola 3 - Distribuzione del numero delle imprese non finanziarie e della relativa occupazione in funzione della classe dimensionale in termini di addetti, anno 2011**  
(valori percentuali)

PAESE	Numero imprese			Numero addetti		
	<9	10<x<49	50 +	<9	10<x<49	50 +
<b>Italia</b>	<b>94,8</b>	<b>4,7</b>	<b>0,6</b>	<b>46,0</b>	<b>21,2</b>	<b>32,7</b>
Regno Unito	89,5	8,7	1,8	18,0	19,4	62,6
Spagna	94,1	5,1	0,8	38,5	19,9	41,6
Germania	81,8	15,2	3,0	18,3	23,3	57,5
Polonia	95,3	4,4	0,6	36,8	13,4	49,8
Finlandia	91,8	6,8	1,4	24,7	21,1	54,3
EU 28	92,5	6,2	1,2	29,5	20,5	49,9

Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT (per la Germania l'anno di riferimento è il 2010)

La specifica caratterizzazione dimensionale ha reso più difficoltosa la risposta del sistema imprenditoriale italiano alla crisi.

In presenza di una domanda interna stagnante, la riqualificazione e l'adeguamento della base produttiva stanno avvenendo soprattutto attraverso un processo di selezione che ha comportato l'uscita delle aziende meno attrezzate e la sopravvivenza di quelle in grado di affrontare le sfide competitive sui mercati esteri. Una quota delle imprese fin qui sopravvissute è riuscita a migliorare le proprie posizioni e a rafforzarsi, mentre il fallimento di altre ha determinato la perdita di migliaia di posti di lavoro. Questo processo di selezione ha caratterizzato tutto il Paese, ma con tratti differenziati fra Nord e Sud, in funzione delle marcate differenze nella base industriale.

In particolare, nel Mezzogiorno, il numero delle **imprese** attive (in tutti i settori) nel 2012 si è ridotto di circa 15 mila unità rispetto al 2007, con una variazione negativa pari al -0,9 per cento, rispetto al +2,3 per cento registrato nello stesso periodo nel Centro-Nord<sup>26</sup>. Esaminando i dati sulle aziende fallite, tra il 2009 e il 2012, 11.554 imprese meridionali hanno dovuto portare i libri in tribunale (su 1.705.173 imprese attive nel 2012), di cui 3.689 solo in Campania, a fronte di 33.801 imprese fallite nel Centro Nord (su 3.534.751 imprese attive). La maggiore incidenza dei fallimenti al Nord è riconducibile alla composizione settoriale dell'economia settentrionale, relativamente più orientata all'Industria, e alla forma giuridica delle imprese (il ricorso a procedure fallimentari riguarda principalmente le società di capitali).

<sup>25</sup> Nel 2011, oltre il 17,9 per cento delle aziende è costituito da società di capitali che occupano il 51 per cento degli addetti totali. L'incidenza in leggero aumento delle società cooperative è pari all'1,3 per cento con quota di addetti ugualmente in crescita e pari al 6,5 per cento del totale (Fonte Asia-Istat).

<sup>26</sup> Fonte Centro Studi Confindustria.

Nonostante l'incremento delle uscite dal mercato, nel complesso il tasso di crescita del numero delle imprese tra il 2007 e il 2013 ha mantenuto segno positivo anche se con trend decrescente e una notevole differenziazione fra le due aree del Paese; nel 2013, a livello nazionale, esso è risultato pari allo 0,21 per cento<sup>27</sup>. Il sistema delle aziende italiane ha quindi conseguito complessivamente una faticosa tenuta, in un quadro di ridotta vitalità in entrata di nuove imprese e di accelerazione in uscita di quelle esistenti.

In base ai dati del Censimento 2011 è inoltre osservabile (rispetto al decennio precedente) una forte dinamicità delle **Istituzioni non profit**, sia in termini di unità economiche sia di addetti (aumentati rispettivamente del 28 e del 39 per cento, a fronte di una diminuzione invece nelle Istituzioni pubbliche oggetto di processi di razionalizzazione). Il non profit risulta diffuso su tutto il territorio nazionale, con circa 300 mila unità economiche (tra fondazioni, associazioni, cooperative sociali e altre) e circa 680 mila addetti (a cui si aggiungono 276 mila lavoratori esterni e oltre 4 milioni e 750 mila volontari), a conferma di un settore vivace che contribuisce alla competitività del Paese, anche qualificando i servizi pubblici e migliorando la qualità della vita.

Durante la crisi economica, l'industria meridionale ha accentuato il ritardo con quella del Centro Nord: tra il 2007 e il 2011 il **valore aggiunto industriale** delle regioni meridionali si è contratto di oltre il 16 per cento (10 per cento in quelle centrosetentrionali), risentendo del maggior orientamento verso la componente interna della domanda, più colpita dalla crisi. La riduzione dell'occupazione industriale è più che doppia rispetto al Centro Nord, anche per effetto della minore copertura nel Sud degli ammortizzatori sociali, connessa con una struttura produttiva più concentrata nella piccola dimensione d'impresa. Gli investimenti industriali sono crollati, con una riduzione tra il 2007 e il 2010 del 13,7 per cento (-2,7 per cento nel Centro Nord).

Le analisi sui bilanci delle società di capitali con sede nel Mezzogiorno<sup>28</sup> indicano che a quattro anni dall'avvio della crisi le imprese più piccole, principalmente orientate alla domanda interna, hanno registrato la dinamica peggiore del fatturato. Le medie e grandi imprese hanno mostrato una maggiore capacità di reazione, pur se inferiore rispetto a quella mostrata dalle imprese del Centro Nord di uguale dimensione.

Il segmento delle **medie imprese industriali** mostra una buona tenuta tra il 2008 e il 2011 in termini di fatturato medio (che passa da 43,9 a 44,3 milioni di euro) e di attivo medio (da 45,5 a 47,9 milioni di euro), a fronte di una leggera riduzione in termini di numerosità (circa 400) e di dimensione media (da 148 a 146 dipendenti)<sup>29</sup>. Le medie imprese rappresentano circa il 15 per cento del valore aggiunto dell'industria manifatturiera e incidono sul 16 per cento delle esportazioni totali. Un 25 per cento di esse ha sede nei distretti; a livello territoriale solo l'8 per cento ha sede nel Mezzogiorno, mentre il 79 per cento è concentrato nel Nord e il 13 per cento al Centro. La specializzazione produttiva dell'aggregato è principalmente la meccanica, con il 33,4 per cento di incidenza sul fatturato totale e il 44,1 per cento in termini di esportazioni; segue il settore alimentare, con il 19,4 per cento di quota vendite e una minor proiezione sui mercati esteri (10,6 per cento di delle esportazioni); il chimico-farmaceutico ha un giro

---

<sup>27</sup> Fonte Unioncamere. Il tasso di crescita è dato dal rapporto tra il saldo tra iscrizioni e cessazioni rilevate nel periodo e lo stock delle imprese registrate all'inizio del periodo considerato. Nelle iscrizioni/cessazioni al registro delle imprese ci possono essere imprese iscritte ma ancora inattive, o imprese fallite ma non ancora cancellate, pertanto non coincidono con i dati della demografia di imprese, ma vanno considerate come una *proxy* della stessa.

<sup>28</sup> Fonte Banca d'Italia.

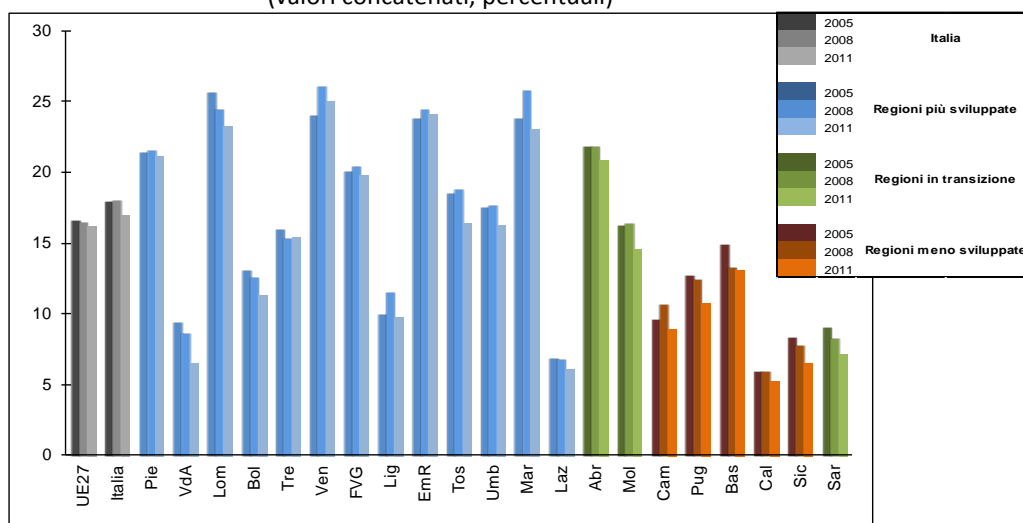
<sup>29</sup> Fonte: Mediobanca-Unioncamere. L'indagine annuale riguarda le medie imprese organizzate come società di capitale che realizzano un fatturato annuo tra 15 e 330 milioni di euro, che occupano non meno di 50 e non più di 499 addetti e che non sono controllate da imprese di grande dimensione e da gruppi stranieri. L'aggregato è simile a quello definito dallo *Small Business Administration* americano che individua in 500 dipendenti il limite superiore per le medie imprese, ma differisce da quello di cui alla *Raccomandazione 2003/361/CE* per le PMI destinatarie di specifici programmi e politiche: numero dipendenti inferiore a 250 unità e rispetto di uno tra due ulteriori requisiti: fatturato inferiore a 50 milioni di euro oppure totale attivo di bilancio inferiore a 43 milioni di euro.

d'affari e una quota di export intorno al 13 per cento; seguono il metallurgico, il settore della carta e i singoli settori del *made in Italy* (mobili, pelle, abbigliamento e tessile).

Pur nel contesto di una progressiva tendenza alla terziarizzazione, la struttura del sistema produttivo italiano continua a essere caratterizzata dalla permanenza di una forte presenza del **comparto manifatturiero**. Nel 2011 la quota di valore aggiunto manifatturiero è risultata pari al 17 per cento, in riduzione di circa 1 punto percentuale rispetto al 2008. A livello UE-27, la diminuzione nel periodo è stata inferiore (0,2 punti percentuali) con un valore di fine periodo intorno al 16,2 per cento. In Germania l'incidenza del settore manifatturiero è più alta (22,3 per cento) così come in molti Paesi dell'Europa dell'Est, mentre Francia, Spagna e Paesi Nordici presentano quote più basse. Rispetto alla media europea, le regioni del Centro-Nord continuano a presentare nel complesso un'elevata incidenza del settore manifatturiero (19,2 per cento nel 2011), fanno eccezione le aree prealpine, la Liguria e il Lazio (Figura 12). Nel Mezzogiorno (9,4 per cento) le quote più elevate si registrano in Abruzzo, Molise, Basilicata e Puglia.

Un'Italia maggiormente competitiva riparte dai suoi primati industriali e del *Made in Italy*, inclusi i nuovi settori di specializzazione. Nel recepire e declinare gli indirizzi dell'*Industrial Compact*, l'azione italiana delineata nel Programma Nazionale di Riforma 2014, intende allinearsi agli obiettivi europei che fissano il raggiungimento entro il 2020 della soglia del 20 per cento di incidenza del valore aggiunto manifatturiero sul PIL.

**Figura 12 – Quota di valore aggiunto manifatturiero, anni 2005, 2008 e 2011**  
(valori concatenati, percentuali)

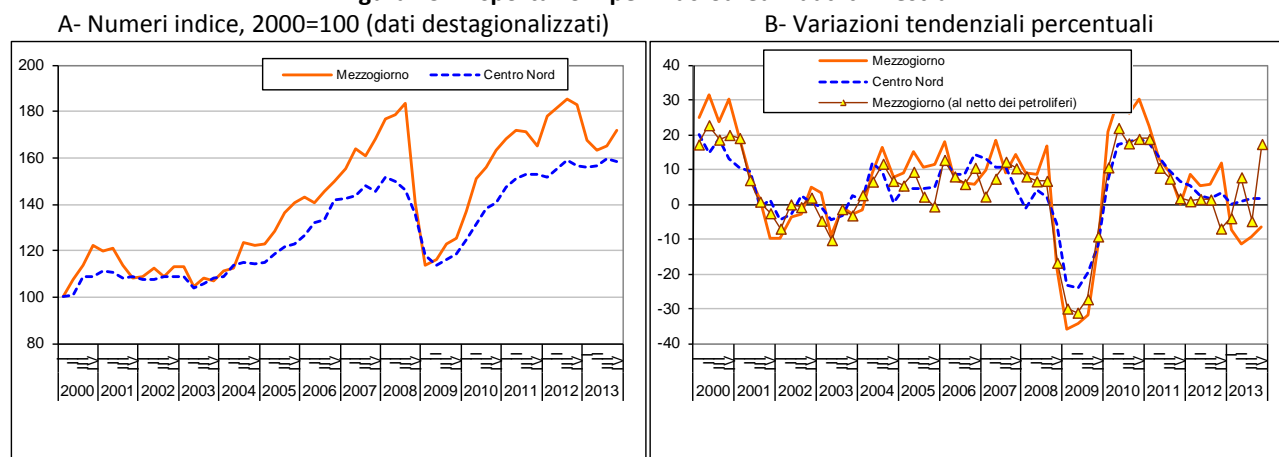


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT per l'Italia e EUROSTAT per l'UE27

Al pari di altri Paesi duramente colpiti, solo le **esportazioni** sono riuscite ad attutire gli effetti della crisi economica. Dopo il calo significativo registrato nel 2009 infatti, le esportazioni di merci italiane hanno mostrato negli ultimi anni una dinamica sostenuta (7,5 per cento medio annuo rispetto al 2009; 3,3 per cento di crescita media annua rispetto al 2005). Nel 2013 si registra tuttavia un rallentamento (-0,1 per cento rispetto all'anno precedente), con un valore totale delle esportazioni pari a circa 390 miliardi di euro (di cui solo il 10,9 per cento dal Mezzogiorno). La decelerazione riguarda entrambe le macroaree, anche se con andamenti divergenti (cfr. Figura 13): in crescita nel Centro-Nord (1 per cento); in forte caduta nel Mezzogiorno (-8,7 per cento) e in particolare nelle Isole (-15 per cento) a causa del pessimo andamento dei prodotti petroliferi, che perdono il 20 per cento rispetto al 2012, e che hanno particolarmente risentito della flessione del prezzo del petrolio. Tuttavia, i dati al netto dei prodotti petroliferi mostrano una

flessione dell'export del Mezzogiorno molto più contenuta (-3,2 per cento): tale andamento negativo coinvolge quasi tutti i settori, ad eccezione dell'industria alimentare (+3,6 per cento) e dei mezzi di trasporto (+1,7 per cento). Nel Centro-Nord, l'unico settore in perdita rispetto all'anno precedente è quello dei prodotti in metallo (-10,3 per cento), che comunque rappresenta l'11 per cento dell'export dell'area<sup>30</sup>.

**Figura 13 – Esportazioni per macroarea – dati trimestrali**



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT ([www.coeweb.istat.it](http://www.coeweb.istat.it))

Nel corso degli anni, l'economia italiana ha rafforzato e arricchito il livello di apertura internazionale, anche se rimangono squilibri da correggere e potenzialità inesprese. Il valore delle merci vendute all'estero nel 2012 è pari al 28,2 per cento del PIL nel Centro-Nord e al 12,8 per cento del PIL nel Mezzogiorno, contro una media nazionale del 24,9 per cento. Le regioni che presentano una capacità di esportare superiore a quella media nazionale sono l'Emilia Romagna (34,6 per cento del PIL), il Veneto (34,9 per cento), la Lombardia (32,6), il Piemonte e il Friuli Venezia Giulia (31,8 per cento). Nel Mezzogiorno si segnala la quota relativa all'Abruzzo, molto vicina alla media nazionale (23 per cento). Tra le regioni con una ridotta capacità di esportare: la Calabria, con le vendite all'estero che contribuiscono solo per l'1,1 per cento del PIL regionale e il Lazio, che registra un valore export su PIL pari al 10,6 per cento.

L'apertura internazionale del Mezzogiorno rimane dunque ancora relativamente modesta rispetto a quella delle regioni centrosetentrionali; tuttavia, si individuano delle aree con una forte propensione all'export: ordinando i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) italiani per valore del fatturato all'export, nel primo quarto della classifica sono presenti ben 20 SLL del Mezzogiorno (su un totale ripartizionale di 325), rispetto ai 57 su 114 del Nord-ovest, ai 59 su 119 del Nord-est e ai 36 su 128 del Centro. I 20 SLL del Mezzogiorno sono, in ordine decrescente di fatturato esportato (cfr. Tavola 4), quelli di Siracusa, Cagliari, Napoli, Atessa, Bari, Taranto, Melfi, Pescara, Torre del Greco, Nocera Inferiore, Salerno, Brindisi, Vasto, Caserta, Nola, Catania, Avezzano, Barletta, Gioia del Colle e Giulianova (si tratta dunque di 5 SLL abruzzesi, 6 campani, 5 pugliesi e 2 siciliani; 1 lucano, 1 sardo, mentre non sono presenti SLL molisani o calabresi). Nell'insieme, essi contribuiscono per circa il 75 per cento alle esportazioni del Mezzogiorno.

<sup>30</sup> Rispetto all'andamento annuale, si rileva però una modesta ripresa delle esportazioni italiane nel quarto trimestre 2013: il valore degli scambi commerciali dell'Italia registra un aumento pari allo 0,7 per cento rispetto allo stesso trimestre del 2012. L'andamento strutturale positivo riguarda esclusivamente il Centro-Nord (1,6 per cento) rispetto al -6,4 per cento del Mezzogiorno. All'interno di quest'area pesa la divergenza tra il risultato negativo delle Isole (-16,9 per cento), a causa della dinamica negativa dei prodotti petroliferi, e quello tornato positivo del Sud (+1,8 per cento). La tendenza dell'area calcolata al netto dei prodotti petroliferi è particolarmente positiva e pari al 17,3 per cento.

**Tavola 4 - Principali SLL del Mezzogiorno dove si concentrano le esportazioni manifatturiere, anno 2009**

SLL	Addetti unità locali	Fatturato esportato (milioni di euro)	Fatturato esportato (% totale fatturato)	I primi tre prodotti esportati	I primi 3 mercati di sbocco
Siracusa	15.273	4.219,80	39,8	Prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio; Prodotti chimici di base, fertilizzanti e composti azotati, materie plastiche e gomma sintetica in forme primarie; Altri prodotti chimici	Grecia; Spagna; Libia
Cagliari	23.269	2.777,88	33,2	Prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio; Prodotti chimici di base, fertilizzanti e composti azotati, materie plastiche e gomma sintetica in forme primarie; Altri prodotti in metallo	Spagna; Libia; USA
Napoli	97.176	2.603,49	13,2	Aeromobili, veicoli spaziali e relativi dispositivi; Articoli di abbigliamento, escluso l'abbigliamento in pelliccia; Autoveicoli	USA; Francia; Germania
Atessa	19.052	1.728,20	42,1	Autoveicoli; Prodotti da forno e farinacei; Macchine di impiego generale	Germania; Francia; Regno Unito
Bari	33.245	1.648,04	26,1	Medicinali e preparati farmaceutici; Macchine di impiego generale; Parti ed accessori per autoveicoli e loro motori	Svizzera; Francia; Germania
Taranto	32.040	1.430,93	14,8	Prodotti della siderurgia; Motori, generatori e trasformatori elettrici; apparecchiature per la distribuzione e il controllo dell'elettricità; Tubi, condotti, profilati cavi e relativi accessori in acciaio (esclusi quelli in acciaio colato)	Germania; Spagna; USA
Melfi	12.119	1.150,97	30,7	Autoveicoli; Petrolio greggio; Parti ed accessori per autoveicoli e loro motori	Germania; Francia; Regno Unito
Pescara	23.190	951,96	22,2	Articoli di abbigliamento, escluso l'abbigliamento in pelliccia; Altre macchine per impieghi speciali; Articoli in gomma	Germania; Francia; Spagna
Torre del Greco	9.932	915,98	72,1	Medicinali e preparati farmaceutici; Frutta e ortaggi lavorati e conservati; Articoli di abbigliamento, escluso l'abbigliamento in pelliccia	Svizzera; Germania; Regno Unito
Nocera Inferiore	10.794	740,35	37,3	Frutta e ortaggi lavorati e conservati; Altri prodotti in metallo; Prodotti di colture agricole non permanenti	Regno Unito; Germania; Francia
Salerno	21.289	639,68	17,9	Articoli in materie plastiche; Frutta e ortaggi lavorati e conservati; Autoveicoli	Germania; Francia; Regno Unito
Brindisi	10.555	567,27	17,9	Prodotti chimici di base, fertilizzanti e composti azotati, materie plastiche e gomma sintetica in forme primarie; Aeromobili, veicoli spaziali e relativi dispositivi; Articoli in materie plastiche	USA; Belgio; Germania
Vasto	9.924	549,27	39,7	Vetro e di prodotti in vetro; Parti ed accessori per autoveicoli e loro motori; Altri prodotti chimici	Germania; Francia; Regno Unito
Caserta	18.635	549,07	16,9	Apparecchiature per le telecomunicazioni; Metalli di base preziosi e altri metalli non ferrosi; combustibili nucleari; Altri prodotti alimentari	Germania; Spagna; Svezia
Nola	14.533	545,85	25,4	Frutta e ortaggi lavorati e conservati; Aeromobili, veicoli spaziali e relativi dispositivi; Articoli di abbigliamento, escluso l'abbigliamento in pelliccia	Regno Unito; Francia; USA
Catania	25.230	460,16	12,0	Componenti elettronici e schede elettroniche; Medicinali e preparati farmaceutici; Prodotti di colture permanenti	Francia; Germania; Marocco
Avezzano	8.060	393,29	31,2	Componenti elettronici e schede elettroniche; Pasta-carta, carta e cartone; Medicinali e preparati farmaceutici	USA; Spagna; Germania
Barletta	19.885	366,18	16,4	Calzature; Prodotti di colture permanenti; Articoli di abbigliamento, escluso l'abbigliamento in pelliccia	Albania; Germania; Francia
Gioia del Colle	6.996	356,79	41,6	Mobili; Cuoio conciato e lavorato; articoli da viaggio, borse, pelletteria e selleria; Prodotti di colture permanenti	Francia; Germania; Belgio
Giulianova	13.022	308,19	18,1	Articoli di abbigliamento, escluso l'abbigliamento in pelliccia; Cuoio conciato e lavorato; articoli da viaggio, borse, pelletteria e selleria; Mobili	Germania; Francia; Spagna

Fonte: ISTAT

Ai primi posti della graduatoria compaiono i SLL di Siracusa e Cagliari, entrambi esportatori, in maniera pressoché esclusiva, di prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio. Al terzo posto vi è Napoli, con una gamma di prodotti esportati più varia e variegata (aeromobili, veicoli spaziali e relativi dispositivi, ma anche articoli di abbigliamento e autoveicoli). Atessa in Abruzzo e Melfi in Basilicata producono ed esportano quasi esclusivamente autoveicoli. Pescara presenta un mix di prodotti esportati, tra cui spiccano gli articoli



di abbigliamento, le macchine e gli articoli in gomma. Bari (al quinto posto) e Torre del Greco manifestano una specializzazione relativa nei medicinali e preparati farmaceutici. A Taranto restano importanti le esportazioni di prodotti della siderurgia e di tubi, condotti, profilati cavi e relativi accessori in acciaio.

Nel settore agroalimentare si segnalano in Campania, Nocera Inferiore (decimo posto, con una forte specializzazione in frutta, ortaggi lavorati e conservati, in particolare pomodori pelati e conserve) insieme a Nola.

La capacità di esportare nel settore manifatturiero si concentra dunque in specifiche aree territoriali e ai fini di policy è perciò configurabile come un attributo delle aree stesse e dei relativi addensamenti imprenditoriali. È quindi opportuno che la strategia per lo sviluppo imprenditoriale del Mezzogiorno, soprattutto con riferimento alle branche del manifatturiero più aperte alla concorrenza internazionale, sia attuata in relazione a specifiche aree territoriali e alle sfide sempre diverse che esse confrontano.

L'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano passa anche attraverso gli **investimenti esteri** in aziende italiane e l'acquisto di attività all'estero da parte delle imprese nazionali. Il primo fenomeno è stato in linea di massima stagnante nel periodo 2005-2011, con un incremento complessivo del 6,7 per cento del numero imprese partecipate per l'Italia nel suo complesso, e una riduzione del -2,4 per cento nel Mezzogiorno peninsulare. Di segno positivo invece la partecipazione di imprese italiane all'estero, che ha segnato un incremento del 25,1 per cento nelle imprese estere partecipate da aziende italiane, e del 39 per cento con riferimento al sottoinsieme delle imprese investitrici risiedenti nel Mezzogiorno peninsulare.

La dimensione delle imprese italiane dal punto di vista economico, finanziario e patrimoniale è in molti casi troppo ridotta a sostenere il costo di investimenti in processi innovativi necessari per tenere il Paese al passo con le grandi economie europee. A mantenere tale passo, per tutti i settori produttivi – e in particolar modo per le imprese di minore dimensione – risulta, non volano, ma vincolo **l'accesso al credito**: a settembre 2013, le imprese che ottengono finanziamenti bancari fino a 500.000 euro, pur rappresentando il 78 per cento dei prenditori, totalizzano solamente il 12,6 per cento degli impieghi. I dati mensili della Banca d'Italia continuano a evidenziare la contrazione degli impieghi (vivi) alle imprese non finanziarie (-8,3 per cento tra ottobre 2012 e ottobre 2013, che si aggiunge al -5,9 per cento registrato tra ottobre 2011 e ottobre 2012) insieme alla crescita delle sofferenze dei prenditori (Tavola 5). Si registra un generale peggioramento dei risultati di bilancio delle imprese, su cui si basano le valutazioni del merito di credito delle banche, e un inasprimento delle condizioni di accesso ai finanziamenti (Tavola 6), in particolare nel Mezzogiorno d'Italia.

**Tavola 5 – Tasso annuale di decadimento (nelle imprese non finanziarie) per area territoriale (valori percentuali)**

MACRO-AREA	dicembre-06	dicembre-07	dicembre-08	dicembre-09	dicembre-10	dicembre-11	dicembre-12	settembre-13
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	0,96	0,78	1,19	2,38	2,14	1,93	2,72	3,70
ITALIA NORD-ORIENTALE	1,02	1,03	1,39	2,48	2,43	2,37	3,02	3,74
ITALIA CENTRALE	1,55	1,54	2,03	2,50	2,86	3,32	3,47	5,42
ITALIA INSULARE	2,22	1,99	2,46	3,04	3,12	3,52	3,98	5,09
ITALIA MERIDIONALE	2,32	2,11	2,27	3,67	4,08	3,51	5,50	6,06
<b>ITALIA</b>	<b>1,25</b>	<b>1,17</b>	<b>1,58</b>	<b>2,57</b>	<b>2,60</b>	<b>2,58</b>	<b>3,28</b>	<b>4,38</b>

Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia

**Tavola 6 – Tassi di interesse (nelle imprese non finanziarie) rischi autoliquidanti e a revoca: tasso effettivo per area territoriale (valori percentuali)**

MACRO-AREA	marzo-09	dicembre-09	dicembre-10	dicembre-11	dicembre-12	settembre-13
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	6,19	5,04	4,77	5,73	6,08	6,07
ITALIA NORD-ORIENTALE	5,61	4,51	4,51	5,49	5,80	5,86
ITALIA CENTRALE	6,59	5,53	5,30	6,50	6,95	7,07
ITALIA INSULARE	7,87	6,69	6,46	7,63	7,98	8,02
ITALIA MERIDIONALE	7,55	6,25	6,21	7,42	7,80	7,90
<b>ITALIA</b>	<b>6,30</b>	<b>5,18</b>	<b>5,02</b>	<b>6,08</b>	<b>6,42</b>	<b>6,46</b>

Fonte: elaborazioni DPS su analisi campionaria Banca d'Italia

Nel Mezzogiorno, alla maggior dipendenza dal credito bancario si associa una più elevata rischiosità degli impieghi e una maggiore diffusione dei fenomeni di razionamento del credito (dei quali il rapporto impieghi nelle imprese su PIL è una significativa *proxy*, cfr. Tavola 7), cui sono particolarmente esposte le piccole e medie imprese. Secondo l'indagine sulle imprese industriali e dei servizi della Banca d'Italia, nel 2012 la quota delle imprese razionate era pari all'11,7 per cento al Centro Nord e al 15,3 per cento nel Mezzogiorno. Quote che sono andate aumentando nel corso del 2013.

**Tavola 7 - Rapporto tra gli impieghi vivi nelle imprese non finanziarie e il PIL dell'area territoriale ove queste sono ubicate (valori percentuali)**

MACRO-AREA	dicembre-07	dicembre-08	dicembre-09	dicembre-10	dicembre-11	dicembre-12
CENTRO-NORD	70,18	73,69	73,32	72,69	71,98	68,77
MEZZOGIORNO	35,68	36,78	37,83	39,24	39,61	37,64
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	72,94	75,55	75,70	73,98	73,13	70,16
ITALIA NORD-ORIENTALE	72,15	75,84	75,78	77,02	74,77	71,90
ITALIA CENTRALE	64,00	68,59	67,26	66,17	67,25	63,35
ITALIA MERIDIONALE	36,75	38,10	38,69	40,34	40,70	38,62
ITALIA INSULARE	33,46	34,06	36,06	36,99	37,34	35,57
<b>ITALIA</b>	<b>61,99</b>	<b>64,95</b>	<b>64,86</b>	<b>64,84</b>	<b>64,46</b>	<b>61,54</b>

Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia

I vincoli di natura finanziaria condizionano, in particolare, le imprese di più ridotte dimensioni nelle loro scelte di investimento. Lo segnala, fra l'altro, l'indagine campionaria periodica MET<sup>31</sup> che indica nelle imprese di dimensione inferiore ai 50 addetti quelle che più frequentemente hanno dovuto rinunciare a opportunità di espansione e investimento per carenza di supporto bancario e/o di supporto pubblico.

<sup>31</sup> L'indagine campionaria del MET è realizzata con cadenza biennale su un campione di oltre 25.000 imprese per ciascuna *survey*. L'universo è rappresentato dall'industria in senso stretto e dai servizi alla produzione senza limitazioni dimensionali. Per informazioni e dettagli metodologici cfr. [www.met-economia.it](http://www.met-economia.it), e Rapporto MET 2012, R. Brancati a cura di, Meridiana Libri Ed, Roma.

**Tavola 8 - Percentuale di imprese che dichiarano di aver dovuto rinunciare nei tre anni precedenti a programmi di investimento economicamente vantaggiosi per mancanza di risorse finanziarie**

Macro-area	Classe dimensionale	2011	2013
Italia	1-9	8,8	18,4
	10-49	8,6	13,2
	50 e oltre	8,0	10,6
	<b>Totale</b>	<b>8,8</b>	<b>17,4</b>
Mezzogiorno	1-9	9,9	21,3
	10-49	11,8	16,9
	50 e oltre	15,1	17,3
	<b>Totale</b>	<b>10,2</b>	<b>20,8</b>

Fonte: Indagine MET

Il dato sulle opportunità di investimento non colte è in aumento (cfr. Tavola 8) – in particolare per le imprese di più ridotta dimensione e per il Mezzogiorno – e rimanda a un chiaro ruolo della politica di coesione nel rimuovere questi vincoli.

Che il fenomeno del razionamento del credito colpisca maggiormente le imprese più piccole non stupisce se si considera da un lato la regolamentazione più stringente nel settore bancario recentemente introdotta, dall'altro il fenomeno più riconosciuto e permanente dei costi transazione interni agli intermediari finanziari. Ciò di cui vi è meno consapevolezza è che le stesse misure pubbliche di aiuto raggiungono una quota molto limitata di micro e piccole imprese, rispetto a quelle medie e grandi (Tavola 9).

**Tavola 9 - Percentuale imprese industriali che dichiarano di aver ricevuto aiuti pubblici nei precedenti tre anni**

		2011	2013
Classe dimensionale	1-9	1,9	2,7
	10-49	7,5	9,7
	50 e oltre	16,1	14,1
	<b>Totale</b>	<b>3,1</b>	<b>4,0</b>

Fonte: Indagine MET

E' altresì da notare, sulla base delle auto-dichiarazioni degli imprenditori (Tavola 10), che le difficoltà di accesso alle risorse di finanziamento hanno un effetto limitante sulle scelte di investimento delle imprese che sembra essersi acuito per le micro e piccole imprese molto più che per le medie e grandi, nel confronto fra le due ultime rilevazioni (2011 e 2013), portandosi a livelli addirittura leggermente superiori a quelli delle imprese di dimensione più grande.

**Tavola 10 - Percentuale imprese industriali che dichiarano che se ricevessero un aiuto pubblico aumenterebbero il loro livello di investimenti**

Macro-area	Classe dimensionale	2011	2013
Italia	1-9	11,9	24,7
	10-49	17,7	22,2
	50 e oltre	21,8	23,9
	<b>Totale</b>	<b>13,0</b>	<b>24,3</b>
Mezzogiorno	1-9	12,6	28,5
	10-49	21,4	28,5
	50 e oltre	38,4	28,1
	<b>Totale</b>	<b>14,0</b>	<b>28,5</b>

Fonte: Indagine MET

Le difficoltà che la filiera ordinaria del credito incontra nel far fronte a problemi di finanziamento delle piccole e medie imprese, sia per le spese correnti sia per quelle di funzionamento, sono state mitigate solo in parte dall'attivazione di strumenti di garanzia. Gli strumenti di finanziamento di tipo *private equity*, invece, al di là delle raccomandazioni del Consiglio europeo e dell'enfasi che ricevono nel dibattito tra *policy-makers*, sono ancora sostanzialmente irrilevanti: in Italia, nel 2012, si registrano 136 operazioni di capitale di rischio nella categoria *early stage* per un valore di 135 milioni di euro. Nel Mezzogiorno 53 per un valore di 46 milioni di euro<sup>32</sup>.

Gli strumenti finanziari per facilitare l'accesso al credito attraverso la garanzia pubblica, al contrario, stanno sperimentando un processo di evoluzione che ha margini di miglioramento in almeno due aree. La prima consiste nell'allineare i sistemi di valutazione delle operazioni meritevoli di supporto pubblico alla metrica utilizzata del sistema bancario (*rating* o tecniche di *credit scoring*) per misurare la probabilità di insolvenza delle imprese. Disponendo di questa informazione diventa quindi possibile: rafforzare l'addizionalità dell'intervento pubblico (escludendo con maggiore precisione le imprese non razionate e quelle non meritevoli, fuori mercato); proporzionare le intensità di aiuto alla rischiosità delle imprese beneficiarie (stimolando maggiormente le banche a finanziare i soggetti meritevoli più esposti a razionamento); prevenire o sanzionare comportamenti opportunistici da parte degli intermediari. La seconda area di miglioramento riguarda la necessità di concentrare maggiormente gli interventi pubblici (oggi eccessivamente frammentati) facendoli convergere su piattaforme, tramite le quali diverse amministrazioni possono condividere procedure, rischi e informazioni. Per esempio, molto si può già fare attraverso la tecnica delle garanzie su portafoglio, di cui alla Legge 662/96. Con una sola procedura – e affidando risorse di origine diversa a un solo gestore – più amministrazioni (centrali e regionali) possono garantire insieme (ma ciascuna per una quota predeterminata) i rischi associati a portafogli di nuovi crediti per le PMI.

Quanto agli strumenti più convenzionali di supporto alle imprese attraverso trasferimenti monetari a fondo perduto, essi sono stati limitati nell'efficacia da incertezze, ritardi e problemi di gestione. L'incertezza di sistema, derivante fra l'altro dai vincoli di finanza pubblica, ha indotto l'amministrazione ad avviare un processo di razionalizzazione del sistema degli aiuti alle imprese che facesse recuperare tempestività e credibilità a un numero più ridotto di linee di intervento pubblico considerate prioritarie per la loro maggiore efficacia. A questo riguardo, valutazioni condotte dalla Banca d'Italia, pur con i margini di variabilità che sono funzione della qualità della *policy* e della sua implementazione, indicano che le misure

<sup>32</sup> Fonte AIFI, ultimi dati disponibili.

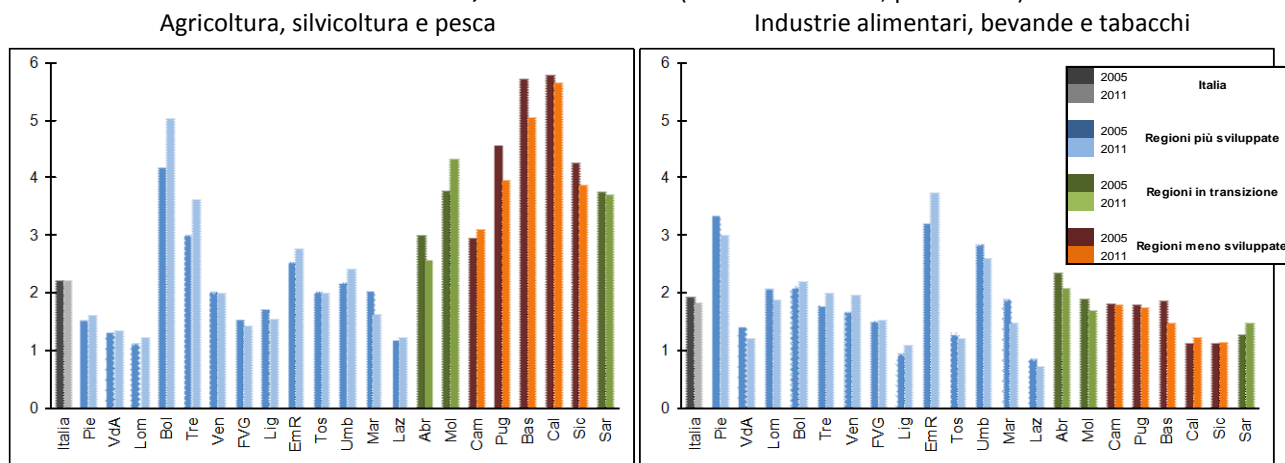
di incentivo per ricerca e innovazione si rivelano più spesso efficaci per le imprese di più ridotte dimensioni, mentre per le imprese di grandi dimensioni hanno, in alcuni casi, effetti nulli o limitati a una anticipazione nel tempo di investimenti che sarebbero stati comunque effettuati<sup>33</sup>.

In definitiva, come si desume dai dati presentati, nel segmento delle imprese di piccola dimensione sono da rinvenirsi una parte significativa dei limiti al dinamismo dell'industria italiana, ma anche gran parte del potenziale inesplorato e delle possibilità di recupero del gap che ci separa dalla frontiera della competitività e dell'innovazione. Ciò dipende in primo luogo dalla numerosità di questa classe di imprese in termini assoluti e dal suo peso relativo in termini di occupazione e valore aggiunto. In secondo luogo proprio dai vincoli e dai ritardi che condizionano questa tipologia di imprese, a cui possono corrispondere margini di miglioramento maggiori per il sistema economico del Paese.

### Sviluppo rurale

Il settore primario (agricoltura, silvicoltura e pesca) pur registrando una variazione media annua pari a -0,11 per cento, continua ad avere un peso consistente in termini di **valore aggiunto**, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (3,8 per cento), nelle Province autonome di Bolzano e di Trento, in Emilia Romagna e in Umbria, rispetto a una quota media nazionale del 2,2 per cento (cfr. Figura 14). Importante risulta essere l'incidenza delle industrie alimentari, delle bevande e dei tabacchi, con valori meno disomogenei sul territorio (1,8 per cento la relativa quota nel 2011 a livello nazionale).

**Figura 14 – Quote di valore aggiunto del comparto agricoltura, silvicoltura e pesca e del settore industrie alimentari, bevande e tabacchi, anni 2005 e 2011 (valori concatenati, percentuali)**



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Il sistema agroalimentare rappresenta quindi una parte importante dell'economia italiana. Nel periodo della crisi il settore ha reagito meglio di altri settori, sebbene negli anni più recenti alcuni indicatori evidenzino difficoltà crescenti, soprattutto per quanto riguarda il mercato interno. Infatti, nel 2011 la spesa delle famiglie italiane per generi alimentari, bevande e tabacco, nonostante un aumento in valore dell'1,5 per cento, ha registrato una diminuzione in quantità dell'1,1 per cento rispetto al 2010.

<sup>33</sup> Cfr. G. De Blasio e F. Lotti, *La Valutazione degli Aiuti alle imprese*, Il Mulino 2008; R. Bronzini e E. Iachini, "Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach", Banca D'Italia, *Temi di Discussione* N.791, febbraio 2011; D. Fantino and G. Cannone, "Evaluating the efficacy of European regional funds for R&D", Banca D'Italia, *Temi di discussione*, N. 902 febbraio 2013.

Uno dei principali fattori di competitività dell'agroalimentare italiano è dato dai prodotti di qualità riconosciuti dalla UE. Con un totale di 248 riconoscimenti, l'Italia è infatti il paese leader europeo per numero di prodotti DOP e IGP (154 DOP, 92 IGP, 2 STG; dati 31/12/2012). Nel 2011, il sistema italiano delle produzioni agroalimentari DOP e IGP ha realizzato un giro di affari di 6,5 miliardi di euro alla produzione (+8,9 per cento sul 2010), mentre per quanto riguarda il valore al consumo è stato pari a circa 11,8 miliardi di euro (+5,5 per cento), di cui 8,5 sul mercato nazionale (+3,9 per cento). Numerosi sono, inoltre, i vini di qualità italiani, che contano 330 DOC e 73 DOCG, oltre a 118 IGP per i quali si registra un fatturato pari a 5,7 miliardi.

Tra i settori di punta dell'**export** italiano, l'agroalimentare registra un notevole grado di apertura (43,7 per cento), che evidenzia l'intensa integrazione commerciale dell'Italia nell'economia agroalimentare internazionale e, soprattutto, europea. Il sistema agroalimentare italiano nel 2013, con un valore delle esportazioni che si attesta a 33,4 miliardi, in aumento rispetto al 2012 (+5,3 per cento), vende all'estero soprattutto i prodotti legati alle specificità alimentari nazionali (paste, vini e olio, formaggi), per i quali negli ultimi anni sono aumentati gli scambi anche verso nuovi mercati dell'Extra UE (Maghreb, Turchia, Sud Africa e Cina). L'export presenta tutte le caratteristiche per configurarsi quale veicolo per un importante sviluppo delle imprese agricole. La sfida che il sistema agricolo italiano ha davanti a sé è quella di incrementare i volumi e migliorare il posizionamento dei propri prodotti sui mercati internazionali; si tratta di una sfida che coinvolge l'intero sistema produttivo agricolo italiano lungo tutto lo snodarsi della filiera agroalimentare, che dovrà pertanto essere adeguatamente supportata per poter rappresentare uno strumento efficiente nel percorso verso una maggiore internazionalizzazione. Parimenti, sarà importante per le imprese riuscire a costruire legami e *partnership* concrete e funzionali con gli operatori e aziende internazionali, in modo da costruire opportune piattaforme distributive capaci di rispondere alle necessità delle imprese italiane.

Per quanto riguarda la catena del valore dei prodotti dell'**agricoltura** (il riferimento è ai prodotti agricoli destinati al consumo fresco senza trasformazioni industriali e agli altri beni e servizi della branca), per ogni 100 euro spesi dalle famiglie ne restano in agricoltura solo 20 euro (6 euro in meno rispetto al 2000), 7 euro vanno ai prodotti finali agricoli esteri, mentre il resto, ovvero 73 euro, è destinato al settore commerciale, distributivo e del trasporto (69 euro) e al pagamento delle imposte sul consumo (circa 3 euro)<sup>34</sup>. Nel comparto alimentare, la grande distribuzione continua invece a segnare una dinamica positiva: negli ultimi cinque anni, le vendite in valore presso la grande distribuzione sono aumentate in media ogni anno dell'1,3 per cento, contro il -1 per cento fatto registrare dalle piccole superfici.

Il deterioramento della redditività dell'agricoltura italiana trova conferma anche dalla contrazione del reddito operativo agricolo: dal 2001 al 2011, la remunerazione rimanente all'agricoltura una volta pagati i salari, le imposte e imputati gli ammortamenti, si è ridotta a valori correnti del 68 per cento; includendo i contributi comunitari la riduzione appare meno marcata (-47 per cento) ma sempre rilevante e comunque superiore alla media UE<sup>35</sup>. Inoltre, il settore agricolo è fortemente penalizzato dalle repentine e intense variazioni dei prezzi alla produzione; si tratta di variazioni che non si trasmettono immediatamente sui prezzi nelle fasi più a valle. Le cause della lenta e asimmetrica trasmissione dei prezzi lungo la filiera sono diverse, tra cui la numerosità degli operatori lungo la filiera, il loro diverso potere contrattuale e la scarsa competitività dei canali commerciali.

---

<sup>34</sup> Fonte ISMEA.

<sup>35</sup> Fonte EUROSTAT.

Nel settore agricolo, la **struttura aziendale** rimane caratterizzata in prevalenza da dimensioni piccole, sebbene in aumento. Il decennio 2000-2010 registra una contrazione sia del numero di aziende agricole (-32 per cento) sia della superficie agricola complessiva (SAT, -9,0 per cento; SAU, -2,5 per cento). Si assiste a un abbandono dell'attività nelle aree più marginali, ma anche alla crescita delle imprese in termini di superficie e di produttività. Le dimensioni medie aziendali (7,9 ha) aumentano, in particolare per la riduzione delle aziende nella classe dimensionale più piccola (< di 2 ha) – dove la quota scende dal 63 al 51 per cento – a vantaggio delle classi più grandi (50 ha e più). Il numero delle aziende con allevamenti si è anch'esso contratto (-41,3 per cento), mentre il numero di capi registra solo una lievissima flessione<sup>36</sup>.

L'agricoltura rimane caratterizzata da ditte individuali, di piccole e medie dimensioni che si muovono con difficoltà sia sul piano organizzativo/produttivo sia su quello commerciale. Il 47,5 per cento delle aziende ha una produzione standard inferiore ai 4.000 euro, mentre appena il 5,5 per cento arriva a dimensioni economiche rilevanti (oltre i 100.000 euro di produzione standard). La quota di aziende gestite da conduttori con meno di 40 anni rimane piuttosto esigua (7 per cento); gli ultra 65enni rappresentano il 37 per cento del totale agricoltori e l'indice di ricambio generazionale è pari al 20 per cento (20 giovani ogni 100 ultra 65enni<sup>37</sup>). L'agricoltura italiana registra anche un fenomeno di femminilizzazione. Le conduttrici sono pari al 31 per cento del totale<sup>38</sup> e si impegnano nel settore agricolo, spesso proprio nelle aree più marginali, attivando processi di gestione innovativa dell'impresa e di diversificazione (attività silvocolturali, turismo, produzione di energia) soprattutto in riferimento al contesto territoriale di riferimento.

Il cooperativismo tradizionale assorbe, attraverso i conferimenti e gli acquisti di input, il 36 per cento della produzione agricola italiana e incide per il 24 per cento sul fatturato dell'industria alimentare<sup>39</sup>. Le **imprese cooperative** situate nelle regioni settentrionali realizzano quasi l'80 per cento del fatturato complessivo, mentre le cooperative meridionali, pur rappresentando il 43 per cento, ne generano soltanto il 14 per cento. La cooperazione agroalimentare nel Nord è una realtà produttiva ben radicata sul territorio, con una decisa natura mutualistica (i conferimenti dei soci costituiscono l'86 per cento degli approvvigionamenti delle cooperative), mentre quella al Sud si caratterizza per la presenza di imprese di più piccole dimensioni, prevalentemente rivolte al mercato interno, con scarso orientamento all'export. Accanto alle cooperative vanno segnalate altre forme di integrazione tra imprese della catena alimentare (filieri, reti d'impresa, distretti, consorzi, ecc.) che coinvolgono i comparti a monte e a valle. Un'altra forma di debolezza organizzativa risiede nei servizi logistici. Mentre, infatti, crescono i grandi gruppi nazionali e internazionali, la frammentazione dell'autotrasporto condiziona pesantemente il trasporto primario e in generale le tratte Sud-Nord del Paese.

Nella filiera agroalimentare, il settore della produzione agricola primaria continua quindi a rappresentare l'anello più debole. In tal senso, la Politica di sviluppo rurale 2007-2013 ha indirizzato le imprese all'aggregazione attraverso i progetti integrati di filiera (PIF) al fine di incentivare l'organizzazione della **filiera produttiva** e rafforzare il potere contrattuale dei produttori di base. Nelle 14 regioni che hanno previsto la misura sono stati presentati 283 PIF per un finanziamento pubblico di circa 700 milioni e la partecipazione di oltre 10.000 soggetti (86 per cento imprese agricole e agroalimentari, 5 per cento cooperative e consorzi, 5 per cento altre imprese e poi enti di ricerca, soggetti pubblici e altri soggetti). I

---

<sup>36</sup> Fonte ISTAT 2011.

<sup>37</sup> Fonte INEA, 2014.

<sup>38</sup> Fonte ISTAT, 2011.

<sup>39</sup> Fonte: Osservatorio sulla cooperazione agricola italiana, MiPAAF.

settori più attenti a queste politiche si sono dimostrati quello dell'ortofrutta e del lattiero caseario, ma non mancano esperienze interessanti anche per altri comparti<sup>40</sup>.

Per rispondere alle difficoltà competitive sono sempre più numerose le aziende agricole che diversificano le proprie attività per creare nuove opportunità di reddito e occupazione. Questi processi interessano soprattutto le imprese inserite in territori ad attrazione turistica (parchi archeologici, aree protette, attrattori sportivi e religiosi, percorsi enogastronomici, ecc.) e quindi dove è possibile sfruttare vantaggi competitivi rispetto al contesto in cui l'azienda è inserita. A tal fine è necessario che tali processi siano accompagnati da un'adeguata politica di valorizzazione del contesto territoriale.

Sono quasi 20.000 le aziende agricole che praticano l'**agriturismo**, con un incremento del numero delle strutture del 5 per cento nel 2010 rispetto all'anno precedente. Crescono anche i servizi offerti: l'alloggio (+5,2 per cento), presente in oltre l'82 per cento delle strutture, per un totale di 206.145 posti letto; la ristorazione (+6,2 per cento), che viene offerta da circa la metà delle aziende; la degustazione di prodotti aziendali (+12,8 per cento). Altra forma di diversificazione riguarda le fasi di commercializzazione che grazie ai canali della filiera corta, dell'agricoltura di prossimità e della vendita diretta consentono a sempre più aziende di integrare il proprio reddito. Nel 2007 si contavano circa 400.000 aziende con vendita diretta, per lo più localizzate nell'Italia meridionale e insulare (65 per cento) con un fatturato stimato di circa 3 miliardi di euro<sup>41</sup>. I mercati contadini censiti nel 2011 sono 878 con il coinvolgimento di oltre 20.000 imprenditori e un fatturato stimato di 320 milioni. I processi di diversificazione sembrano incidere positivamente sulla sostenibilità economica dell'impresa primaria: studi recenti mostrano come in media le imprese con attività diversificate siano meno soggette a fallimenti<sup>42</sup>.

In termini di utilizzo delle **tecnologie informatiche** a fini produttivi e commerciali, il settore agricolo registra tuttavia un forte ritardo. Le aziende agricole informatizzate sono il 3,8 per cento del totale e si concentrano nelle aree urbane e periurbane ad agricoltura intensiva e nelle regioni dell'Italia settentrionale; bassissimo il grado di informatizzazione del Centro Italia, dove in media solo il 4 per cento delle imprese usa l'ITC, e nel Mezzogiorno dove solo 1 azienda su 100 è informatizzata. L'ITC è utilizzato soprattutto per la gestione amministrativa dell'impresa; circa il 25 per cento delle imprese utilizzano l'informatica nei processi produttivi. Solo l'1,8 per cento delle imprese agricole ha un sito *web*, mentre l'*e-commerce* interessa lo 0,7 delle imprese primarie<sup>43</sup>.

Il settore agricolo, spesso si fa carico della carenza di servizi essenziali offrendo attività ricreative collettive (doposcuola, attività ricreative, hobbistica, sport, etc.), servizi didattici (fattorie didattiche, agriasili, dimostrazioni e corsi per le scuole), servizi socio-sanitari (azioni terapeutiche, di inclusione sociale, recupero soggetti a rischio e accompagnamento soggetti svantaggiati). Questo tipo di agricoltura, spesso definita **sociale** si caratterizza anche per la presenza di più soggetti che progettano e gestiscono le attività: si tratta spesso di accordi realizzati a livello locale (piani socio-sanitari di zona, protocolli di intesa, accordi di programma, ecc.), che rispondono a esigenze specifiche mettendo in sinergia competenze e professionalità disponibili, con un costo più basso rispetto ai servizi socio-sanitari di norma erogati dai servizi pubblici.

---

<sup>40</sup> Cfr. INEA 2012.

<sup>41</sup> Osservatorio vendita diretta Coldiretti/Agri2000, 2009.

<sup>42</sup> Lo studio INEA 2014 utilizza i flussi di iscrizione e cancellazione, tra il 2000 e il 2010, del Registro delle imprese (banca dati Movimprese). Le imprese diversificate, soprattutto con attività agroalimentari, energetiche e turistiche, risultano più stabili nel tempo.

<sup>43</sup> Fonte Censimento dell'agricoltura, 2011.



Le difficoltà nell'**accesso al credito** e in generale agli strumenti di finanziamento sono particolarmente avvertite dal settore agricolo. I dati sul credito agrario<sup>44</sup> segnalano per il periodo 2007-2012 un'erosione media annua di tre punti percentuali, con un andamento negativo a partire dal 2011. Oltre alla flessione complessiva, si registra un mutamento delle esigenze finanziarie delle imprese agricole rispetto ai fabbisogni di finanziamento esterno. Il dato sulle singole componenti mostra infatti andamenti divergenti: in crescita le linee di credito di breve periodo, in flessione quelle di medio e stazionarie quelle di lungo. In particolare, la quota di finanziamenti a breve termine rispetto al totale ha presentato un tasso di variazione medio annuo pari a +10 per cento, contro il -9 per cento del medio termine e un -1 per cento del lungo termine. Il credito a breve è aumentato perché è cresciuta l'esigenza di finanziare la gestione ordinaria dell'impresa a sfavore delle iniziative per investimenti e ristrutturazioni: segnatamente, la quota di credito di breve periodo che nel 2007 rappresentava solo il 6 per cento del totale erogato, in soli sei anni risulta quasi raddoppiata.

Ragioni culturali e struttura economica delle imprese agricole frenano il ricorso a strumenti per la gestione del rischio. La vulnerabilità dell'attività agricola agli effetti dei cambiamenti climatici, insieme con le crescenti fluttuazioni di produzione e prezzi sui mercati internazionali, espongono gli agricoltori a rischi ambientali e instabilità dei redditi sempre maggiori. In Italia, i fattori di rischio che incideranno maggiormente sulla produzione agricola sono l'incremento delle temperature medie, la riduzione delle disponibilità idriche, l'aumento di eventi climatici calamitosi e la diffusione delle emergenze fitosanitarie. I maggiori danni a carico della produzione, nel periodo 2007-2012, sono stati causati dalla siccità (72 per cento del totale dei danni riconosciuti), per un valore di quasi 3 miliardi di euro in 6 anni. In relazione alla distribuzione dell'esposizione, eventi avversi hanno colpito tutte le aree del Paese in maniera omogenea, con punte tra i 500 e i 900 giorni da Nord a Sud. Riguardo a fitopatie ed epizootie, negli ultimi anni, le condizioni fitosanitarie sono incerte e possono portare a danni anche ingenti (la batteriosi del kiwi nel solo Lazio nel 2011 ha prodotto 30 milioni di perdite). In futuro, temperature maggiori, aumentando le condizioni di stress termico e idrico delle colture, potranno favorire lo sviluppo di patogeni ad elevata capacità infettiva, nonché l'arrivo di nuovi patogeni da aree sub-tropicali, dando luogo a maggiori rischi. Questo ha un impatto anche sul benessere degli animali, in termini di ridotto appetito e riduzione delle capacità produttive e riproduttive per aumento degli stati di stress.

Nel 2012 il mercato agricolo agevolato è stato pari a 6,8 miliardi (60 per cento garanzie pluri e/o multi rischio) registrando una crescita del 4,7 per cento rispetto all'anno precedente. Si assicurano soprattutto le produzioni, in particolare quelle ad alto valore aggiunto (uva da vini, produzioni zootecniche), in quota molto più bassa le strutture aziendali. Ancora scarso è il ricorso a strumenti di gestione del rischio più "sostanziosi" come quelli per la stabilizzazione del reddito o alla mutualizzazione dei pagamenti compensativi<sup>45</sup>.

Per quanto riguarda il **settore forestale**, complessivamente il 63,5 per cento della superficie forestale totale (bosco e altre terre boscate) risulta di proprietà privata, mentre il 32,4 per cento è di proprietà pubblica (il rimanente non è classificato). A livello regionale, le percentuali più elevate di proprietà privata si riscontrano in Liguria (82,3 per cento), in Emilia Romagna (82,0 per cento) e in Toscana (80,0 per cento). In Trentino si evidenzia invece l'aliquota più alta di superficie forestale di proprietà pubblica (72,2 per cento). Riguardo alla proprietà pubblica, prevalgono le proprietà di Comuni e Province (65,5 per cento), seguite da quelle del Demanio statale e regionale (23,7 per cento), mentre solo l'8,3 per cento delle superfici

---

<sup>44</sup> Dati del gestore SGFA.

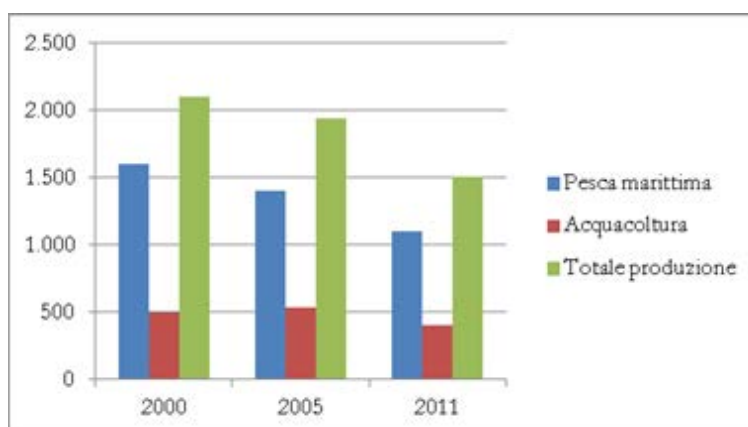
<sup>45</sup> Fonte INEA, 2013.

appartiene ad altri enti pubblici. La dimensione media delle aziende agricole attive con boschi è pari a 7,6 ettari e quella delle aziende vocate all'arboricoltura da legno è pari a 2,9 ettari; il 15 per cento delle aziende con boschi ha una superficie aziendale inferiore all'ettaro. Una simile frammentazione della proprietà fondiaria non favorisce una gestione ottimale delle risorse forestali, già di per sé penalizzate da condizioni orografiche sfavorevoli (il 60 per cento dei boschi produttivi si trova in montagna e il 35 per cento in collina). L'elevata frammentazione e le ridotte dimensioni medie delle proprietà forestali che caratterizzano molte aree del Paese, rappresentano una debolezza del settore forestale italiano. Tale fenomeno incide fortemente sui costi delle utilizzazioni, riducendo l'interesse economico da parte dei singoli proprietari e incrementando così l'abbandono gestionale di molti boschi.

### **Settore ittico**

Per quanto concerne il settore ittico, che consta del comparto della pesca marittima, dell'acquacoltura e della pesca nelle acque interne, nel 2011 l'attività produttiva e le attività secondarie in Italia hanno contribuito al PIL nazionale con un valore di 4,4 miliardi di euro. Tra il 2000 e il 2011 si osserva una flessione del valore della produzione, soprattutto per la pesca marittima e l'acquacoltura (cfr. Figura 15).

**Figura 15 - Composizione della produzione ittica in Italia in valore, anni 2000, 2005 e 2011**



Fonte: elaborazioni MiPAAF – Programma Nazionale Raccolta Dati Alieutici

Per il settore ittico nel suo complesso (produzione, trasformazione, porti, ecc.), la lettura territoriale basata sulla contrapposizione tra Nord e Sud del Paese non è appropriata, essendo le caratteristiche del settore stesso naturalmente legate ad altri fattori (ad esempio aree costiere/regioni interne/isole/aree lagunari ecc.).

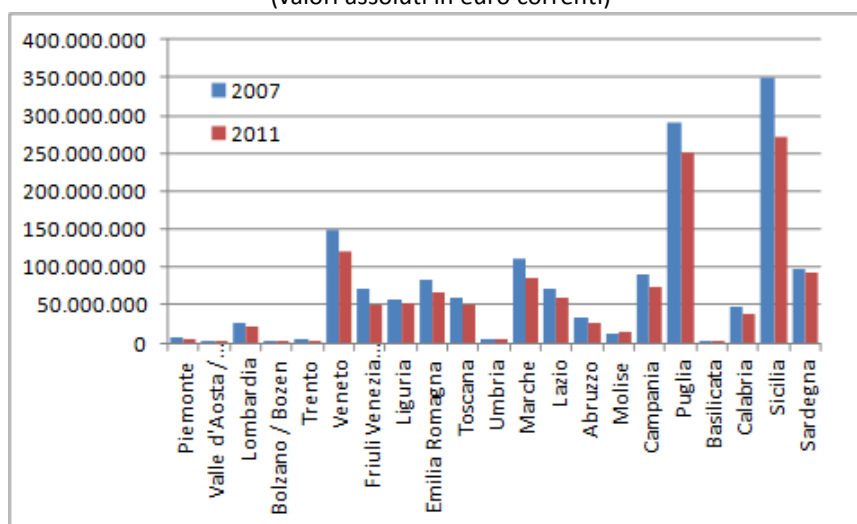
In particolare, la pesca marittima in termini di catture e di valore si sviluppa in primo luogo nel versante adriatico, seguono la Sicilia e il versante tirrenico, infine il versante ionico. Per quanto riguarda l'acquacoltura, sono le regioni del Nord-Est che detengono il primato, grazie anche alla tradizione nelle produzioni lagunari e vallive, in particolare in Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige.

Sebbene il rilievo assunto rispetto alla produzione ittica nazionale sia modesto, la pesca professionale nelle acque interne assume rilevanza sociale ed economica nelle regioni dove si concentra la produzione (Lombardia, Umbria, Lazio, Veneto, Piemonte) caratterizzate da una consistente ricchezza di corsi fluviali e

bacini lacustri. Alla pesca nei corsi fluviali e bacini lacustri si aggiunge la pesca nelle lagune praticata, in via prevalente, per la pesca dei molluschi.

Il contributo dell'economia ittica (produzione e attività secondarie) al settore primario nel 2011 è risultato circa il 4,5 per cento in **valore aggiunto**, pari a 1.283 milioni di euro ai prezzi di base. Dal 2007 la diminuzione in valore aggiunto è stata del 25 per cento e ha riguardato tutte le regioni italiane, raggiungendo tassi di riduzione del 39 per cento in Abruzzo, superiori al 30 per cento in Friuli Venezia Giulia, Campania, Lazio e Toscana, del 28 per cento circa in Sicilia e Lombardia (cfr. Figura 16).

**Figura 16 - Valore aggiunto ai prezzi base per il settore ittico nelle regioni italiane, anni 2007 e 2011**  
(valori assoluti in euro correnti)



Fonte: elaborazioni MiPAAF su dati ISTAT

Relativamente agli **scambi commerciali**, negli ultimi anni è cresciuto il deficit per i prodotti freschi e per quelli trasformati, con un peggioramento che ha interessato i saldi intra e extra-UE e una diminuzione del tasso di autoapprovvigionamento dovuta sia alla riduzione della produzione interna sia all'aumento delle importazioni.

**Tavola 11 - I principali indicatori economici del settore ittico italiano, anni 2010-2011**

	Volume (.000 ton)		Valore (mil. €)	
	2010	2011	2010	2011
<b>Produzione interna</b>	<b>378</b>	<b>366</b>	<b>1.448</b>	<b>1.434</b>
Import	940	366	3.988	4.400
Export	135	957	520	548
Saldo commerciale	-805	126	-3.468	-3.852
Movimento	1.075	-831	4.508	4.948
Consumi apparenti	1.184	1.197	4.916	5.286
<b>Consumo pro-capite (Kg)</b>	<b>19,5</b>	<b>19,7</b>	-	-
Saldo normalizzato (%)	-47	-44	-41,7	-37,2
Propensione all'import (%)	79,4	79,9	81,1	83,2
Propensione all'export (%)	35,6	34,4	35,9	38,2
Tasso di autoapprovvigionamento (%)	32	30,6	29,4	27,1

Fonte: Produzione interna settore pesca: Programma Nazionale Raccolta Dati Alieutici. Produzione interna settore acquacoltura: MiPAAF. Altri dati: ISTAT

In linea generale, la **riduzione dei ricavi** nel settore è legata ai bassi prezzi medi alla produzione e agli elevati costi di produzione, e, per quanto riguarda la pesca marittima, al calo delle catture e della produttività unitaria, a sua volta dovuto a un insieme di fattori (alle normative più stringenti tra cui l'esigenza di ridurre lo sforzo di pesca, nonché al calo delle risorse). Si assiste infatti negli ultimi anni a un calo costante della produzione ittica, che nel periodo 2004-2011 registra una flessione del 9,5 per cento; in particolare, la produzione della pesca si è ridotta del 12,5 per cento, quella dell'acquacoltura del 4,5 per cento. Relativamente alla pesca marittima, le catture nel 2012 (196.000 tonnellate) si sono ridotte del 7 per cento rispetto al 2011.

La crisi del settore è pertanto di natura economica, ma anche ambientale, e deve essere affrontata agendo in più campi: valutazione delle risorse attraverso la raccolta dati, riduzione della pressione sulle risorse, formazione, aumento della competitività attraverso la diversificazione, misure di protezione speciali, ecc. Il settore ittico italiano si inserisce nel quadro del Reg. (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, che ha istituito un sistema comunitario per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (PCP). Lo sviluppo della Politica Marittima UE e l'approccio integrato agli affari marittimi, coerente con altre politiche settoriali, contribuisce a potenziare la capacità dell'Europa a creare condizioni ottimali per lo sfruttamento sostenibile dei mari e delle coste.

Il settore della **pesca marittima** al 2012 è rappresentato da 12.897 battelli (corrispondenti a 163.000 Gt e 1.026.000 KW). I giorni di attività risultano pari a 1.556.000 e l'equipaggio di 27.851 unità. Nel periodo 2004-2012, la flotta italiana si è ridotta del 13 per cento in numero di battelli, del 18 per cento in stazza lorda e del 14 per cento in potenza motore. La flotta italiana è fortemente rappresentata dalla piccola pesca, sia per quanto riguarda il numero di battelli (67 per cento della flotta nazionale) sia per gli occupati (48 per cento degli occupati nella pesca in mare).

Il valore unitario dei prodotti della pesca marittima si mantiene su livelli piuttosto bassi e non riesce a compensare la riduzione delle catture e gli aumenti dei costi operativi dovuti in larga misura al consumo di carburante. In particolare le imprese di pesca non riversano gli aumenti dei costi a valle della filiera in

misura significativa, anche in considerazione del fatto che gli aumenti dei prezzi alla produzione dell'industria e al consumo sono stati più consistenti<sup>46</sup>. Gli andamenti negativi hanno avuto ripercussioni sul costo del lavoro tanto che soltanto il 25,6 per cento dei ricavi è stato destinato alla remunerazione dell'equipaggio. Il costo del lavoro per addetto nel 2012 è stato di 8.085 euro.

Un cenno va alla **pesca professionale** esercitata nelle acque interne, esercitata da circa 300 pescatori professionali con una produzione che si attesta nel 2010 a 38.680 quintali. La filiera è principalmente locale e sviluppa un indotto turistico per la ristorazione ben consolidato. E' controllata a livello di amministrazioni provinciali sia per quanto concerne la licenza di abilitazione sia per l'aggiornamento, il controllo sul pescato e lo sforzo di pesca. Le specie di maggior pregio commerciale sono: coregone/lavarello, persico, agone, tinca, luccio. Un'ulteriore nicchia è composta dalla richiesta crescente di specie esotiche quali siluri, carassi, abramide e gardon. Il prelievo di queste specie esotiche è una necessità per la salvaguardia di quelle autoctone e lo sviluppo di queste nicchie è pertanto un'ulteriore opportunità di sviluppo sostenibile.

L'**acquacoltura** italiana al 2011 risulta costituita da 813 impianti, di cui il 50 per cento dedicati alla produzione di pesci, il 48,9 per cento a quella dei molluschi e l'1,1 per cento alla produzione di crostacei. Il salario medio annuo al 2010 è di 28.747 euro. L'acquacoltura italiana è caratterizzata dalla compresenza di tecniche estensive (lagune costiere, delta, valli, stagni) e intensive (bacini, vasche e gabbie in mare), e risulta pertanto sviluppata negli ecosistemi più vulnerabili ai cambiamenti climatici. Rispetto agli ultimi anni c'è stata una riduzione del numero di impianti, che nel 2008 erano 938. I segmenti maggiormente in sofferenza sono quelli a forte capitalizzazione, quindi gli impianti in gabbie o gli impianti in vasche in cui il processo di produzione include diversi passaggi. Le sfide della moderna acquacoltura riguardano essenzialmente la capacità di offrire produzioni di qualità e di reggere alla competizione con altre produzioni mediterranee.

Il comparto della **pesca e acquacoltura nelle acque interne** ha raggiunto una produzione nel 2010 pari a 44.327 tonnellate, il valore più alto nell'UE dopo la Polonia e la Germania<sup>47</sup>. In particolare le 323 piscicoltura d'acqua dolce attive in Italia al 2011 sono concentrate prevalentemente nel Nord del Paese (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte), nelle quali i pesci maggiormente allevati sono trote, salmerini, storioni e anguille. Importante è la trotilcoltura d'acqua dolce in Italia centrale, in particolare in Umbria che copre il 7 per cento della produzione nazionale di trote.

Per quanto riguarda l'**acquacoltura biologica**, al 2011 sono 20 le aziende certificate (dati Sian), presenti in Trentino, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Marche, Calabria e Puglia. Il Reg. (CE) n. 710/2009, relativo alla produzione di animali e di alghe marine dell'acquacoltura biologica, è entrato in vigore nel 2010; precedentemente l'acquacoltura italiana si è basata su standard privati e certificazioni volontarie.

Nel complesso, le azioni di valorizzazione non hanno generato sempre una catena virtuosa e un plus legato alla qualità dei prodotti ittici italiani. Le criticità si evidenziano nella produzione ittica multi-specie della pesca italiana che ha determinato una polverizzazione dei programmi di valorizzazione, nelle imbarcazioni piuttosto vecchie e nell'elevata età media degli imbarcati, nell'eccessiva lunghezza della filiera ittica, nella scarsa formazione e divulgazione: tutti aspetti dunque che dovranno essere affrontati nella programmazione 2014-2020.

---

<sup>46</sup> Da osservare che nell'arco dell'ultimo decennio, la GDO ha consolidato la propria quota di mercato nella vendita sia di prodotti ittici lavorati che di pesce fresco, a scapito del dettaglio tradizionale.

<sup>47</sup> Fonte EUROSTAT.

Ad oggi il settore conta soltanto due prodotti con marchio DOP (Cozza di Scardovari, Tinca Gobba Dorata del Pianalto di Poirino) e tre IGP (Salmerino del Trentino, Trote del Trentino, Acciughe sotto sale del Mar Ligure). In Italia sono presenti 43 Organizzazioni di Produttori (OP) della pesca e dell'acquacoltura, che comprendono più di 4.000 imprese<sup>48</sup>, situate soprattutto lungo la costa adriatica. Le OP hanno varie funzioni e, nel contesto italiano della pesca e dell'acquacoltura, rivestono un ruolo di rilievo considerando l'elevata polverizzazione dell'offerta nazionale e le difficoltà delle imprese nell'accesso al credito.

Un elemento importante per la competitività del settore è costituito dai **porti pescherecci**. I porti della pesca in Italia riflettono le caratteristiche di un settore che è ancora largamente artigianale. Nel nostro Paese infatti si contano più di 800 punti di sbarco, molti dei quali sono semplici aree di attracco delle imbarcazioni. Il 33 per cento della flotta peschereccia italiana è iscritto nei compartimenti della Sicilia. Le più importanti flottiglie italiane, con oltre 200 motopesca iscritti, sono: Mazara del Vallo, Chioggia, San Benedetto del Tronto, Ancona, Trapani, Fano, Scoglitti, Siacca. Questa situazione, che ha radici storiche consolidate, ha effetti evidenti sulle politiche e sulla razionalizzazione della pesca italiana. Infatti il numero di punti di sbarco rende complessi i sistemi di controllo e le strategie di ottimizzazione commerciale per la valorizzazione delle produzioni. Per contro, la presenza capillare delle attività di pesca facilita il consumo locale, soprattutto nei mercati del fresco e nella ristorazione, e genera effetti positivi a cascata su altre attività economiche. Queste radici tradizionali non sono state interpretate come debolezze; infatti il ruolo delle Associazioni, come previsto dalla programmazione nazionale, ha teso a rendere possibile una piena applicazione delle nuove regole. Non esistendo nella struttura della pesca italiana un sistema di forte concentrazione (eccezion fatta per le marinerie rilevanti citate) è evidente che gli interventi pubblici a favore del settore dovranno considerare con grande sensibilità le politiche territoriali delle regioni in un quadro di attuazione della PCP a livello nazionale.

L'**industria di trasformazione dei prodotti della pesca** rappresenta l'1 per cento circa del fatturato complessivo dell'industria alimentare italiana. Nel 2011, il comparto della trasformazione dei prodotti a base di pesce è costituito da 757 imprese che svolgono trasformazione (lavorazione e conservazione), per un fatturato complessivo di 2.300 milioni di euro e un valore aggiunto di 264 milioni di euro. Di queste, 454 aziende svolgono solo trasformazione di prodotti ittici e rappresentano il 90 per cento del fatturato del comparto. L'inscatolamento rappresenta l'attività principale, seguono il congelamento e il surgelamento. Il numero degli occupati nel settore al 2011 è di 6.545 addetti. Le aziende del settore sono principalmente micro e piccole imprese, avendo il 97 per cento di esse meno di 50 occupati per azienda. Il 60 per cento di esse è localizzato nel Sud del Paese e nelle Isole (il 22 per cento delle imprese è in Sicilia e il 17 per cento in Campania), il 25 per cento nel Nord e il 15 per cento nel Centro. Nel periodo 2008-2011 si registra una riduzione del valore aggiunto di circa il 22 per cento, con un aumento costante dei costi di produzione. L'industria è inoltre fortemente dipendente dalle importazioni di materie prime. La produzione proveniente dall'acquacoltura può rappresentare un'opportunità per ridurre la dipendenza dell'industria dalle importazioni.

In definitiva, si ritiene strategico la predisposizione di un piano per potenziare l'economia marittima in attuazione della strategia *blue growth*, secondo la quale i mari e gli oceani rappresentano un motore per l'economia europea, con enormi potenzialità per l'innovazione e la crescita. In tal modo, si realizzerebbe il contributo della politica marittima integrata al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale piano, il settore prioritario di intervento, in linea con gli orientamenti comunitari, è l'acquacoltura in tutte le sue declinazioni.

---

<sup>48</sup> Fonte MiPAAF.

#### Obiettivo Tematico 4 – Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori

La politica energetica del Paese è disegnata, a livello nazionale, dalle scelte strategiche del Governo che vengono definite nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti dall’Unione europea. Il riferimento principale è costituito dalla *Strategia Energetica Nazionale* (SEN), varata dal Governo nella primavera del 2013. La SEN è declinata attraverso sette priorità strategiche, accomunate dagli obiettivi di accelerare il processo di de-carbonizzazione delle attività energetiche, accrescere l’integrazione orizzontale con i mercati europei, pervenire a una strategia comune verso i Paesi esterni all’Unione.

La condizione del sistema energetico italiano risente di vincoli strutturali non modificabili nel breve periodo, *in primis* l’elevata dipendenza del fabbisogno dall’approvvigionamento esterno. Su di essi hanno tuttavia inciso gli effetti della crisi economica in atto dal 2007 che ha compresso la domanda di energia primaria in misura proporzionalmente più ampia rispetto al prodotto e agli altri aggregati macroeconomici di riferimento, accelerando la flessione delle emissioni di gas responsabili della rarefazione dell’ozono nella troposfera e degli altri agenti inquinanti.

Nel 2012, gli impieghi primari dell’energia, espressi in tonnellate equivalenti di petrolio, sono caduti del 5,2 per cento rispetto all’anno precedente, collocandosi su un livello di circa il 12 per cento inferiore a quello pre-crisi; i dati preliminari per il 2013, forniti dal gestore nazionale del sistema di trasmissione, indicano che l’energia elettrica richiesta sulla rete è diminuita del 3,4 per cento, accusando il secondo calo annuale consecutivo. Secondo prime valutazioni<sup>49</sup>, le emissioni di gas serra sarebbero cadute nel 2013 del 6 per cento rispetto al 2012 confermando, con una riduzione assoluta di circa 30 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (MtCO<sub>2</sub>e), la flessione in atto dalla metà degli anni duemila.

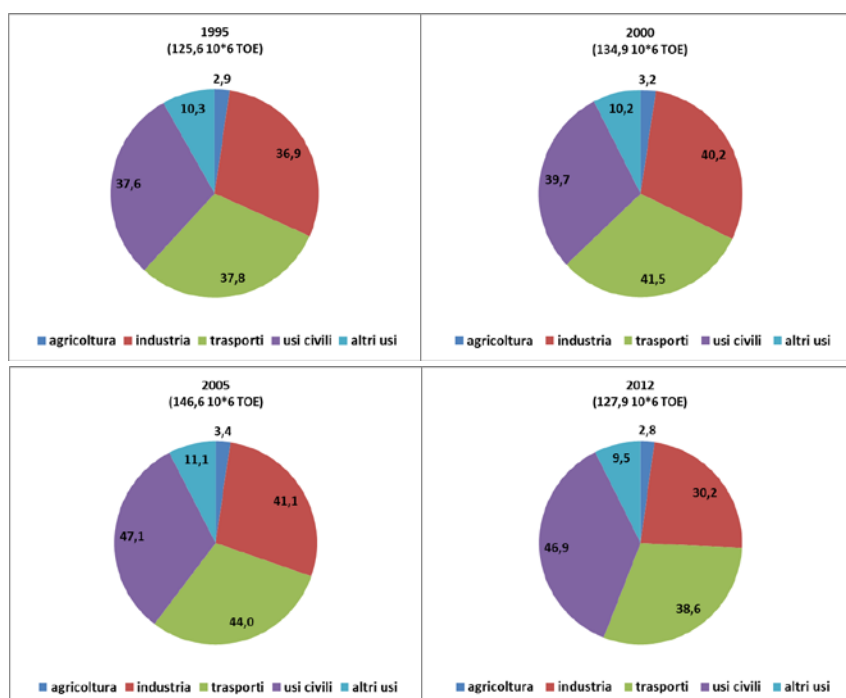
Gli elementi di debolezza del sistema energetico nazionale costituiscono nel contempo importanti opportunità di riconversione e di rilancio produttivo: la sua vulnerabilità derivante dall’elevata dipendenza dagli approvvigionamenti esteri offre l’occasione per rafforzare l’efficienza, l’adattabilità e la flessibilità delle reti di trasmissione con le finalità di minimizzare le perdite di rete, contenere le disfunzioni e allentare i colli di bottiglia; la scarsa efficienza che si registra degli usi finali dell’energia, in particolare nei trasporti, sia privati, sia collettivi, nell’edilizia residenziale e nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico, accresce il rendimento economico – incluso quello non incorporato nei valori contabili – d’interventi di riqualificazione strutturale volti a perseguire obiettivi di risparmio energetico; il tumultuoso sviluppo delle fonti rinnovabili che ha caratterizzato l’ultimo decennio, se da un lato ha permesso all’Italia di situarsi sostanzialmente in linea con gli ambiziosi obiettivi fissati dall’Unione Europea al 2020 e (con l’*Energy Roadmap*<sup>50</sup>) al 2050, dall’altro impone di riconfigurare i sistemi di connessione e le reti di distribuzione locale dell’elettricità per massimizzare i benefici ambientali dell’energia rinnovabile evitando le retroazioni destabilizzanti sulle reti dovute alla maggiore imprevedibilità della generazione di elettricità con tali fonti.

Tendenze di fondo e mutamenti della composizione settoriale degli impegni finali dell’energia testimoniano dei mutamenti strutturali dell’economia italiana e delle fortissime ripercussioni esercitate dalla crisi economica (cfr. Figura 17).

<sup>49</sup> Fondazione per lo sviluppo sostenibile, *Dossier Clima 2014*, febbraio 2014.

<sup>50</sup> La strategia di de-carbonizzazione dell’economia europea presentata dalla Commissione nel 2011 si prefigge di contribuire a una riduzione del riscaldamento globale di 2° entro il 2050 attraverso una traiettoria di costo minimo che persegue l’obiettivo finale di riduzione delle emissioni inquinanti del 80 per cento rispetto ai livelli del 1990, con obiettivi intermedi del 60 per cento nel 2040 e del 40 per cento nel 2030.

**Figura 17 - Impieghi finali lordi dell'energia primaria** (milioni di tonnellate equivalenti di petrolio)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Dopo aver raggiunto un massimo di 146 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (Mtoe) nel 2006, nel 2012 gli impegni finali lordi (ossia al netto dei bunkeraggi e delle perdite) sono scesi a 130 Mtoe, riportandosi sui valori del 1995. Nel periodo, si è assistito a un notevole aumento di incidenza degli usi civili dell'energia primaria, cresciuti nettamente anche in valore assoluto, a discapito degli altri comparti, segnatamente degli usi industriali con l'eccezione dei trasporti, dove il livello di impieghi energetici risultava nel 2012 sostanzialmente invariato rispetto al 1995.

L'esistenza di ampi margini di riduzione degli impatti inquinanti dei processi produttivi e di consumo è testimoniata dall'andamento di medio periodo delle emissioni di gas serra e dalla sua composizione regionale. In crescita dal 1990 fino alla metà dello scorso decennio, i volumi emessi hanno preso a flettere in seguito al divampare della crisi economica, registrando un calo di circa il 15 per cento nel quinquennio terminante al 2010 e, secondo prime valutazioni, del 25 per cento circa fino al 2013. La flessione delle emissioni ha permesso all'Italia di rispettare gli obiettivi del cd. Protocollo di Kyoto che prevedevano una riduzione del 6,5 per cento nella media del quinquennio 2008-12 rispetto al riferimento del 1990: valutata al netto dei crediti di carbonio<sup>51</sup>, la distanza rispetto al *target* è risultata del 3,8 per cento nella media del quinquennio, un dato che riflette un divario medio annuo di circa 18,5 MtCO<sub>2</sub>e (derivante da un consuntivo di 502 MtCO<sub>2</sub>e, a fronte di un obiettivo di 483 MtCO<sub>2</sub>e, valutato in media d'anno al lordo degli assorbimenti forestali di carbonio).

Rapportate alla dimensione dei livelli produttivi misurati dal prodotto interno lordo, le emissioni mostrano una continua flessione il cui avvio precede la crisi economica, segno di un graduale, anche se ancora insufficiente processo di efficientamento energetico del sistema economico. Secondo dati di fonte EUROSTAT, nel 2010 l'Italia faceva infatti registrare un volume di emissioni rapportato al livello del 1990

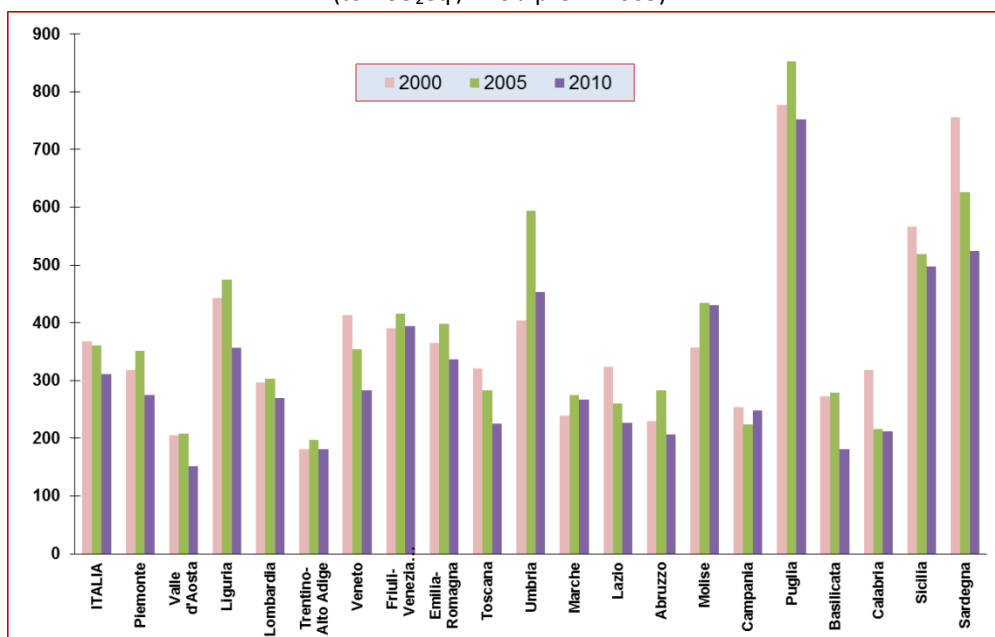
<sup>51</sup> Costituiti dagli apporti di assorbimento delle emissioni riconducibili alla gestione forestale e al ricorso ai cd. "meccanismi flessibili".



(anno preso a riferimento nella fissazione degli obiettivi internazionali di contenimento degli impatti ambientali) del 15 per cento superiore a quello medio dell'Unione a 27; la distanza era maggiore nel confronto con Francia, Regno Unito e Germania (con la quale tuttavia, come noto, il confronto è alterato dal fortissimo miglioramento di prestazioni ambientali dovuto alla radicale ristrutturazione dei territori orientali posto in essere dopo la riunificazione del Paese).

La tendenza alla riduzione del rapporto fra emissioni di gas serra e livelli produttivi è fenomeno che accomuna le aree geografiche del Paese, pur se con livelli e intensità diverse. Mentre nel Centro-Nord tale indicatore è sceso del 25 per cento fra il 1995 e il 2010, nel Mezzogiorno la flessione è stata limitata al 18 per cento; ne è derivato un ampliamento del divario del contenuto apparente di gas serra per ogni milione di euro di PIL (valutato ai prezzi di riferimento del 2005), che nel 2010 risultava rispettivamente pari a 285 e 381 tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub>. Tra le regioni meridionali, Sardegna e Puglia - insieme all'Umbria nel Centro-Nord - si distinguono per i valori elevati assunti dall'indicatore, una circostanza che verosimilmente riflette il rilievo locale dell'industria pesante, caratterizzata da elevati assorbimenti di energia, e dalle forme più convenzionali di generazione elettrica (cfr. Figura 18).

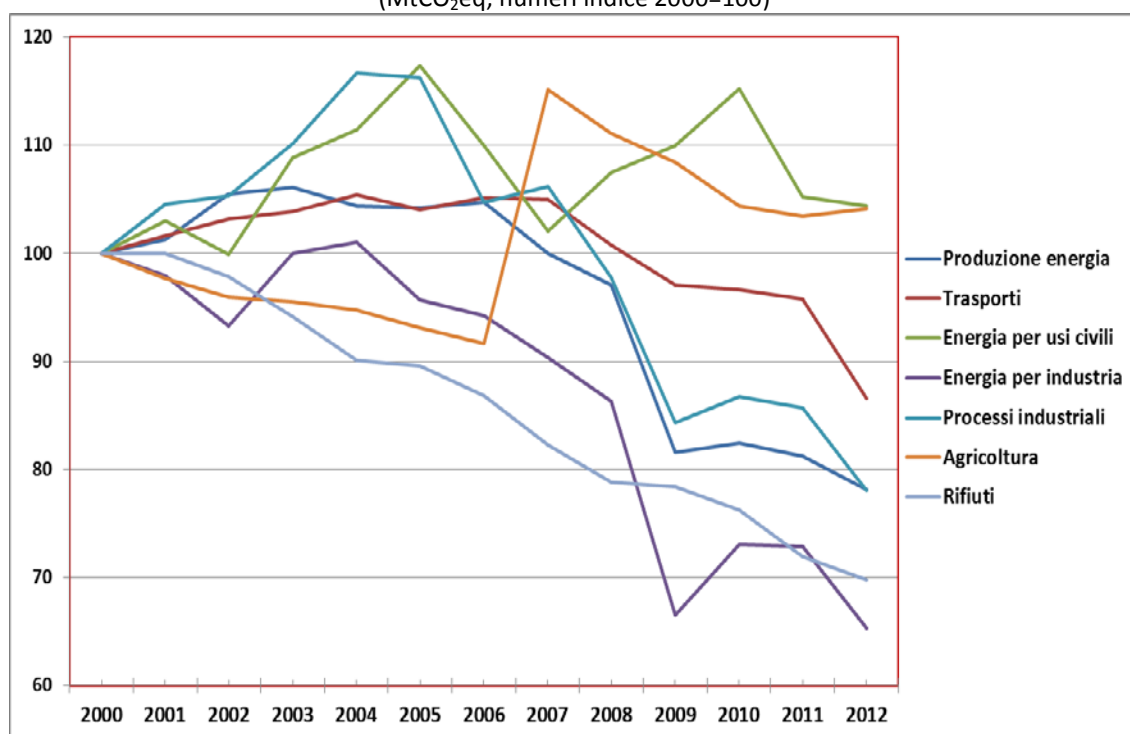
**Figura 18 - Emissioni in atmosfera per regione in rapporto al PIL**  
(ton CO<sub>2</sub>eq / M€ a prezzi 2005)



Fonte: elaborazioni su dati ISPRA e ISTAT

Profonde divergenze emergono anche fra i settori di uso finale cui è imputabile l'emissione di gas climalteranti.

**Figura 19 - Emissioni in atmosfera di gas serra per settore di imputazione**  
(MtCO<sub>2</sub>eq; numeri indice 2000=100)

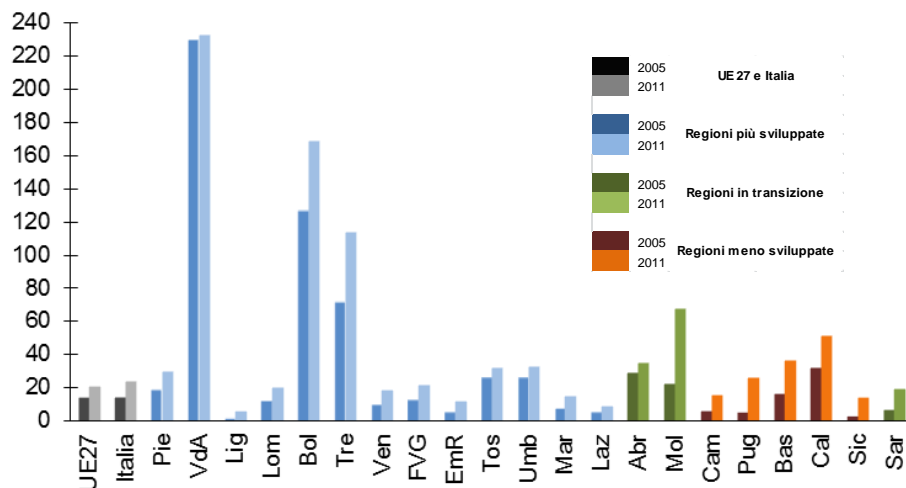


Fonte: elaborazioni DPS su dati *European Environment Agency*, 2012; aggiornamenti 2017-12 con tavole contenute nell'Allegato III al Documento di Economia e Finanza 2014, aprile 2014.

Con le uniche ma preoccupanti eccezioni degli usi civili dell'energia e dell'agricoltura, nel 2012 il livello dei volumi emessi rapportato al corrispondente livello dell'anno 2000 risultava inferiore in tutti i settori pur con diversa intensità - massima per gli impegni industriali dell'energia, più contenuta nel caso dei trasporti - comunque amplificata dalla recessione produttiva dell'ultimo biennio (cfr. Figura 19). In Italia, circa il 70 per cento delle emissioni assolute è attribuibile, nell'ordine, alla produzione di energia, ai trasporti e all'energia per usi civili; in pressoché tutti i settori il massimo relativo delle quantità emesse venne raggiunto nella prima metà degli anni duemila.

La quota dei consumi di energia elettrica coperti con fonti rinnovabili – considerando come tali l'idroelettrico (al netto dei pompaggi), l'eolico, il fotovoltaico, il geotermoelettrico e le biomasse – è tradizionalmente considerata un indicatore dei progressi verso lo sviluppo sostenibile e il contenimento dei gas serra. La sua dinamica è fortemente positiva in tutte le regioni e per l'Italia nel suo complesso, salita dal 14,1 per cento del 2005 al 23,8 per cento del 2011. In particolare, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige generano energia elettrica da fonti rinnovabili in misura superiore alla richiesta regionale (ciò spiega il valore superiore a 100 della relativa quota percentuale). Sono soprattutto le regioni del Mezzogiorno a registrare un forte aumento nell'incidenza delle fonti rinnovabili, in particolare la Puglia (dal 4,8 al 25,8 per cento), la Sicilia (dal 2,6 al 13,8 per cento), il Molise (dal 22 al 67,4 per cento) e la Basilicata (dal 15,9 al 36 per cento; cfr. Figura 20).

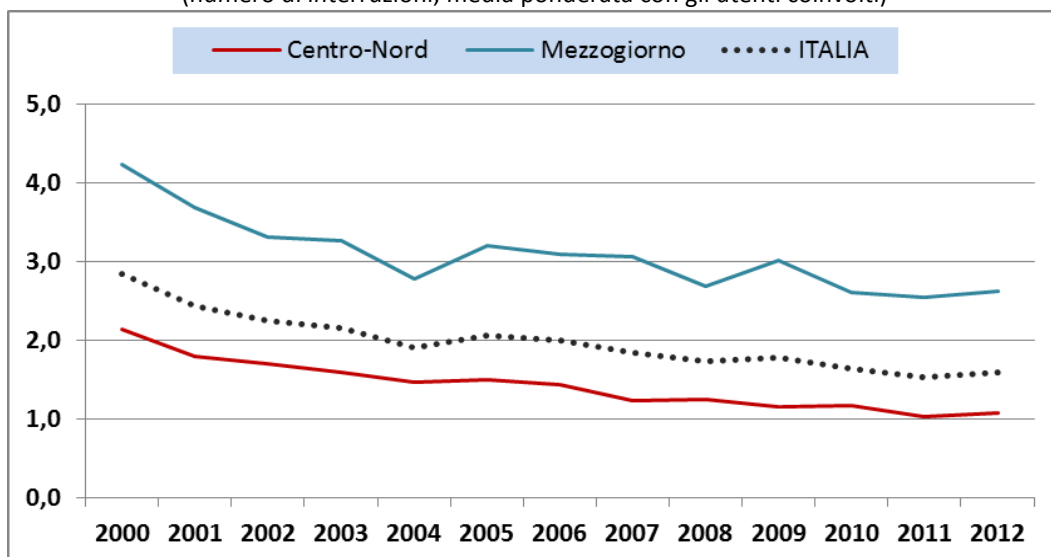
**Figura 20 - Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili, anni 2005 e 2011**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Terna

La penetrazione delle fonti rinnovabili se da un lato contribuisce positivamente agli obiettivi di sostenibilità ambientale, dall'altro comporta l'esigenza di riadattare le reti elettriche di trasmissione e di distribuzione, in particolare quelle più prossime alla localizzazione degli impianti di generazione distribuita, per mitigare l'instabilità dei flussi dovuta all'intrinseca variabilità temporale della produzione. La riconversione delle reti richiede rilevanti investimenti in impianti e in tecnologie che ne permettano l'ottimizzazione gestionale, trasformandole da passive in reti attive (cd. *smart grids*). Tali interventi potranno anche favorire la continuità di erogazione dell'energia elettrica che, pur in graduale miglioramento da oltre un decennio grazie principalmente al meccanismo di regolazione incentivante della *performance* dei distributori locali attuato dal regolatore settoriale, registra ancora ampi divari fra le aree del Paese, con il Mezzogiorno che si situa su valori del numero medio di interruzioni per utente servito in bassa tensione all'incirca doppi rispetto al Centro-Nord (Figura 21).

**Figura 21 - Interruzioni di continuità della fornitura elettrica per gli utenti in bassa tensione**  
(numero di interruzioni; media ponderata con gli utenti coinvolti)



Fonte: elaborazioni su dati AEEGSI

Anche il **settore primario** può giocare un ruolo nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra mediante l'impiego delle agro-energie. Ciò deve necessariamente avvenire nel rispetto del territorio e della sostenibilità dell'attività produttiva, creando un'interazione virtuosa tra territorio, fonti rinnovabili ed energia tale da consentire la creazione di una vera e propria filiera agro-energetica. I dati del VI° Censimento dell'Agricoltura svolto dall'ISTAT indicano che gli impianti in aziende agricole per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili erano 21.573 nel 2010, con una concentrazione nelle regioni del Nord-Est. Gli impianti fotovoltaici erano 17.293 (anche se il numero è probabilmente sottostimato, vista la continua crescita del fotovoltaico registrata nel biennio 2011-2012), seguiti dagli impianti idroelettrici (483), eolici (428) e il biogas (332); in crescita le biomasse con 2.025 impianti.

Il ruolo delle foreste nelle strategie nazionali di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico si esprime attraverso una serie di attività selvicolturali che, valorizzando i servizi ecosistemici, hanno già generato un potenziale di assorbimento di 10,2 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> l'anno nel quinquennio 2008-2012 del Protocollo di Kyoto (il 25,1 per cento dei Paesi dell'EU-15).

Il settore LULUCF<sup>52</sup> offre un significativo contributo alla mitigazione delle emissioni nazionali rappresentando, nel 2010, il 32 per cento dei *sink* totali di carbonio dell'UE-15. Rispetto al 1990, tale contributo è aumentato del 64 per cento, sia per il contributo delle superfici a prati e pascoli sia, in misura preponderante, grazie alla superficie forestale cresciuta anche su aree marginali e terre non più coltivate. Nel settore "Energia", vengono invece stimate le emissioni dovute all'utilizzo di mezzi di trasporto, anche nel settore agricolo, che sono diminuite del 13 per cento rispetto al 1990.

Per quanto concerne il **settore ittico**, gli ultimi dati rilevati a livello comunitario mostrano che nel 2012 il consumo unitario di carburante per quantitativo di pescato (*fuel efficiency*) è stato di 1,71 l/kg. Al fine di ridurre le emissioni, nonché la capacità di pesca, la programmazione 2007-2013 ha previsto una misura dedicata all'arresto definitivo delle imbarcazioni da pesca. Al 31 dicembre 2013, il numero di battelli ritirati sotto il programma FEP è stato di 573 unità, per un tonnellaggio di 23.854 GT.

Il contenimento della sovraccapacità della flotta peschereccia continuerà certamente a essere una delle vie strategiche da perseguire. Tuttavia, si segnala che la significativa riduzione di capacità di pesca registrata non ha consentito in generale di registrare i miglioramenti attesi in termini di stato delle risorse biologiche, dato che a fronte delle variazioni negative di stazza e potenza ha fatto riscontro una maggiore concentrazione del capitale. Ciò si evince dalla maggiore stazza e potenza media delle imbarcazioni restanti e dal presumibile incremento di sforzo incorporato in alcune delle innovazioni tecnologiche. Sono necessarie pertanto scelte che limitino l'impatto di tali tendenze in atto.

Al riguardo, si ritiene strategico l'investimento nelle biotecnologie blu che possono, nel lungo termine, contribuire all'efficienza energetica, creare posti di lavoro altamente qualificati e notevoli opportunità a valle attraverso lo sviluppo di mercati competitivi di nicchia. Un'ulteriore azione che sarà inclusa nella programmazione 2014-2020, con l'obiettivo di riportare gli stock ittici a livelli atti a garantire il rendimento massimo, è l'introduzione del divieto di rigetto, che richiederà anche il rafforzamento del controllo di applicazione delle norme vigenti.

---

<sup>52</sup> LULUCF sta per uso del suolo, cambiamenti d'uso del suolo e selvicoltura ed è utilizzato per riferirsi allo scambio di gas serra tra l'atmosfera e le biomasse agricole e forestali, sotto forma di rimozioni ed emissioni (derivanti da attività umane).

## ***Trasporti urbani***

Il Trasporto Pubblico Locale (TPL) è uno dei fattori che definiscono la qualità dei servizi pubblici: sia perché è utilizzato con ricorrente, anche se variabile, frequenza da una parte ragguardevole della popolazione, sia per le ingenti risorse pubbliche necessarie per realizzare le infrastrutture che ne consentono la fornitura. Il TPL rappresenta, inoltre, una pre-condizione e un volano per il successo competitivo delle aree urbane, in termini di vivibilità degli spazi urbani, accessibilità ai luoghi di lavoro e possibilità di penetrazione dei beni e servizi di consumo finale.

Il fabbisogno di investimenti del TPL – in infrastrutture e mezzi – è determinato dalle tendenze di fondo che governano la mobilità individuale in ambito urbano e metropolitano. Per dati livelli di offerta, la domanda è influenzata dall'attrattività dei servizi offerti, che guida le scelte modali degli utenti verso il trasporto collettivo.

Fattori strutturali di natura demografica, strutturale e regolamentare concorrono a dimensionare il fabbisogno di servizi richiesti ai sistemi di TPL. Nel caso italiano, tutti e tre questi elementi convergono nell'innalzare le esigenze di rafforzamento infrastrutturale del settore, segnatamente in ambito urbano. Fra i primi figura la progressiva terziarizzazione dell'economia italiana, in atto da almeno un trentennio, che ha accresciuto il ruolo dei poli urbani nelle traiettorie di sviluppo. I dati censuari su cui poggia la Strategia Nazionale sulle Aree Interne (cfr. parte finale del par. 1.1 sulle sfide territoriali) confermano che la popolazione residente delle porzioni non periferiche del Paese è cresciuta di circa 5 milioni di abitanti tra il 1971 e il 2011, a fronte di un calo demografico dell'ordine di 400.000 abitanti nelle restanti aree.

A tale fenomeno hanno fatto riscontro una crescente dispersione urbana e un aumento del consumo di suolo a ridosso degli ambiti cittadini, testimoniato dall'aumento dei permessi di costruzione concessi dagli enti territoriali, tendenza proseguita almeno fino all'erompere della crisi economica del 2007. In attesa di disporre dei dati analitici tratti dal Censimento del 2011, il confronto intercensuario del decennio precedente mostra che nel 2001 la superficie occupata dalle aree urbanizzate (centri urbani e località produttive) aveva raggiunto il 6,4 per cento del territorio nazionale, collocandosi su un livello del 15 per cento superiore a quello del 1991. L'espansione urbana è avvenuta in presenza di dinamiche demografiche caratterizzate da una sostanziale invarianza della popolazione residente, cui si è però contrapposto un fortissimo aumento della numerosità dei nuclei familiari, cresciuti del 9,6 per cento nel decennio.

La pressione insediativa nelle aree metropolitane si è accompagnata a una crescente penetrazione del mezzo di trasporto privato. Secondo stime preliminari di fonte ACI, a fine 2013 il parco circolante era costituito da quasi 39 milioni di autoveicoli e da 3,6 milioni di motoveicoli, con un'incidenza sulla popolazione residente di 62,4 autovetture ogni 100 abitanti (dati 2011), seconda solo al Lussemburgo. Conseguente alla lunga crisi economica, la fortissima flessione delle nuove immatricolazioni di autovetture, scese dai 2,5 milioni nel 2007 a poco più di 1,3 milioni nel 2013 (dati preliminari di fonte ACI), ha verosimilmente comportato una stasi del rinnovo del parco circolante, e dunque l'inevitabile deterioramento delle sue prestazioni energetiche ed emmissive.

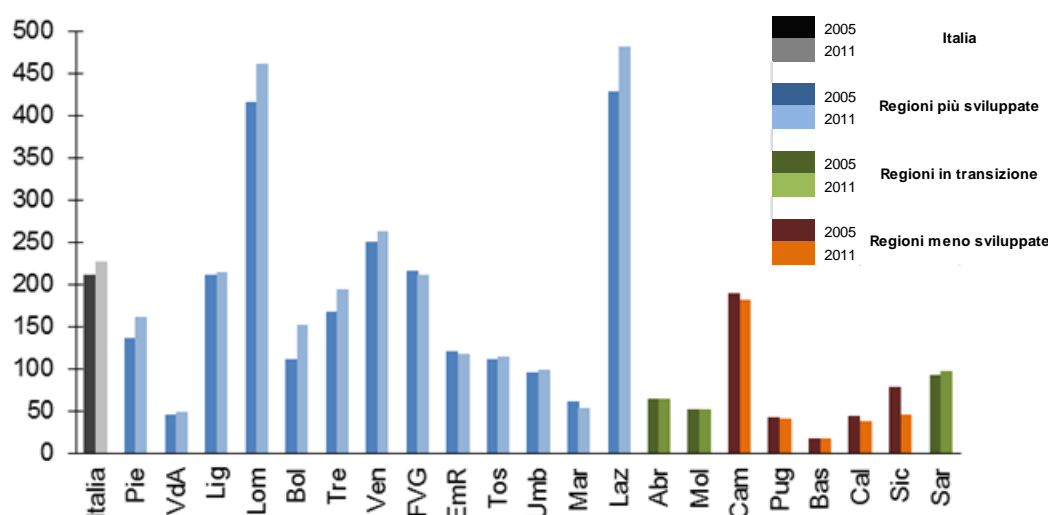
Il ricorso al mezzo privato per spostamenti cittadini che paiono caratterizzati da percorrenze medie crescenti aumenta i livelli di congestione, contribuendo a generare una perdita di benessere che alcune stime valutavano in 11 miliardi di € nel 2011. La connessa flessione delle velocità commerciali effettivamente garantite dal TPL su valori dell'ordine di 8-10 km orari nei centri più popolosi del Paese ha inoltre l'effetto di limitare l'attrattività del trasporto pubblico, generando un circolo vizioso, che impatta negativamente anche sulla finanza locale, chiamata a finanziare con trasferimenti di bilancio disavanzi

correnti di aziende di TPL generalmente poco efficienti. Gli enti locali hanno cercato di contrastare queste tendenze varando misure dissuasive della mobilità privata ovvero dirette a incentivare la scelta modale a vantaggio del TPL. Secondo indagini campionarie condotte dall'ISFORT, tra il 2002 e il 2011 sarebbe aumentata dallo 0,4 allo 0,6 per cento l'estensione delle ZTL urbane, salita dal 26,1 al 31,9 per cento la disponibilità di aree pedonalizzate, cresciuta da 12,5 a 16,8 posti per ogni 1.000 autovetture la penetrazione dei parcheggi di scambio con il TPL.

Queste interventi non paiono tuttavia sufficienti a determinare un salto significativo di competitività del TPL. Il servizio rimane frenato da un'inadeguata dotazione di infrastrutture fisse (la dotazione di metropolitane delle città italiane è di molto inferiore a quella dei quattro principali *partner* europei), da una scarsa integrazione – modale e tariffaria – con il trasporto ferroviario regionale e da un'elevata età media del parco circolante: valutazioni di ASSTRA (un'associazione datoriale di categoria) la stimano in circa 11,5 anni, contro una media europea di 7 anni, mentre ACI valuta che oltre un quinto dei 100.000 autobus circolanti in Italia a fine 2011 avesse un'età media superiore a venti anni.

La domanda effettiva nei comuni capoluogo di provincia, misurata in termini di passeggeri trasportati dall'insieme del TPL di superficie (bus e tram) e dalle linee di metropolitana per ogni 1000 abitanti (sulla base dei dati delle aziende di trasporto locale), mostra una dinamica positiva tra il 2005 e il 2011 (cfr. Figura 22). In particolare, si osservano incrementi notevoli al Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Province autonome di Bolzano e di Trento, Lazio), mentre alcune regioni del Mezzogiorno mostrano una riduzione (Campania, Calabria e soprattutto Sicilia). Pur in mancanza di dati pienamente comparabili tra i Paesi dell'Unione, va rimarcato come l'utilizzo del TPL rimanga in Italia inferiore rispetto alla media europea: nel 2010 solo il 5,5 per cento dei passeggeri-km ha riguardato il treno quando la media UE-27 è stata del 7,1 per cento.

**Figura 22 - Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia ogni 1000 abitanti, 2005 e 2011**

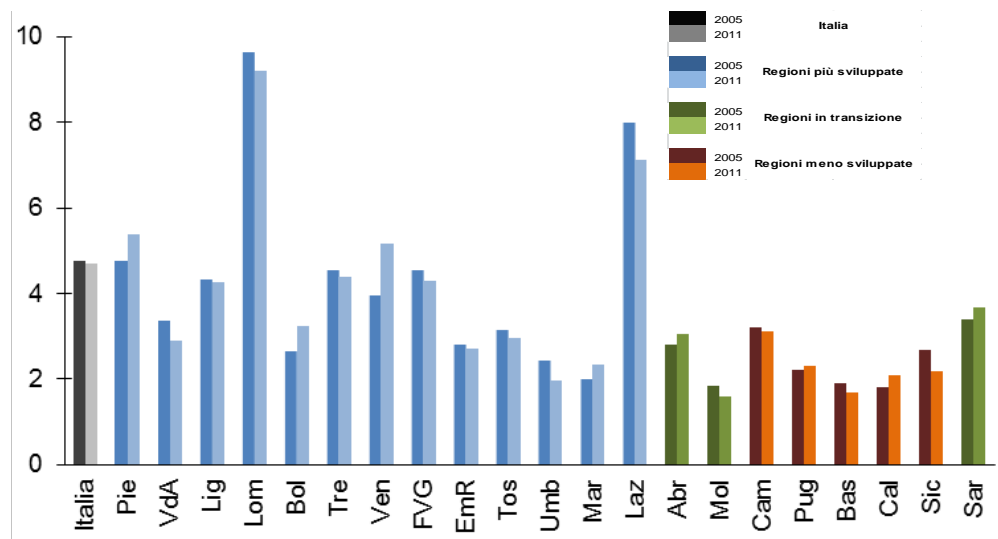


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

L'offerta potenziale, misurata in termini di migliaia di posti-km disponibili per l'insieme dei mezzi di superficie (bus e tram) e delle linee di metropolitana per abitante, è nelle regioni del Mezzogiorno in media inferiore a quella del Centro-Nord (Figura 23). Anche le aree a maggiore densità urbana (Campania, Puglia e Sicilia) raggiungono livelli di copertura dell'utenza molto distanti rispetto a Lombardia, Lazio, Piemonte e Veneto. Tra il 2005 e il 2011 si registrano rilevanti incrementi al Nord per Piemonte, Veneto e provincia

autonoma di Bolzano. Al contrario la Sicilia, analogamente alla domanda, mostra una netta contrazione; mentre il Lazio, a fronte di una domanda fortemente crescente, presenta un’offerta in riduzione.

**Figura 23 - Migliaia di posti-km offerti dal TPL nei comuni capoluogo di provincia per abitante, 2005 e 2011**



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

## Obiettivo Tematico 5 – Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi

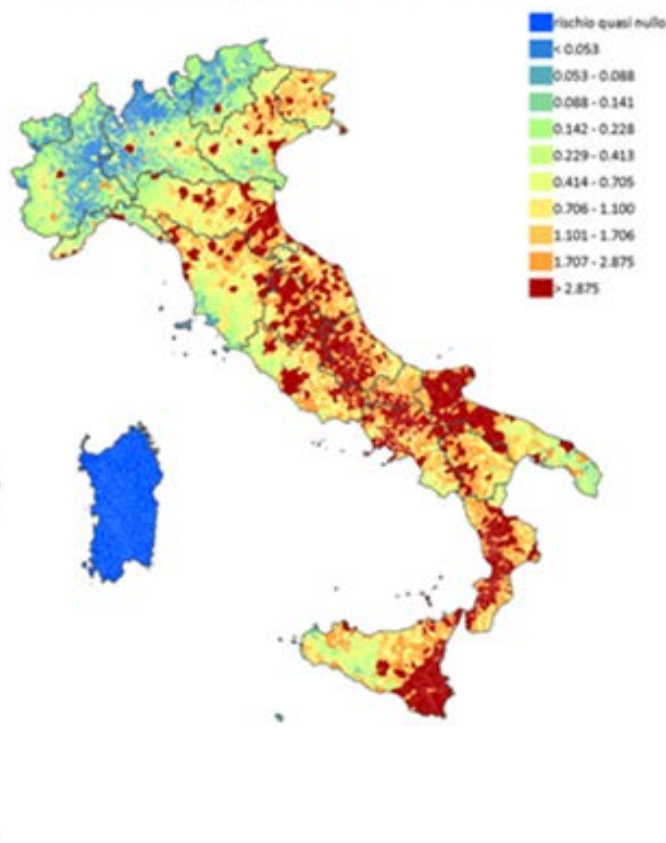
Il territorio italiano è fortemente esposto a fenomeni di rischio naturale, in termini sia di dissesto idrogeologico sia di rischio sismico. Entrambi i fenomeni possono comportare costi elevati in termini di vite umane e danni economici, soprattutto in quei contesti caratterizzati dall'alto consumo del suolo e dalla scarsa manutenzione del territorio. Dalla Figura 24 appare evidente come gran parte del territorio italiano sia esposto a entrambi i fenomeni, in particolare le aree dell'Appennino e alcune regioni del Mezzogiorno<sup>53</sup>.

Figura 24a. - Rischio frane



Figura 24b. - Rischio sismico

Indicatore di rischio per la vita umana per comune



Fonte: ISPRA Fonte: Dipartimento Protezione civile

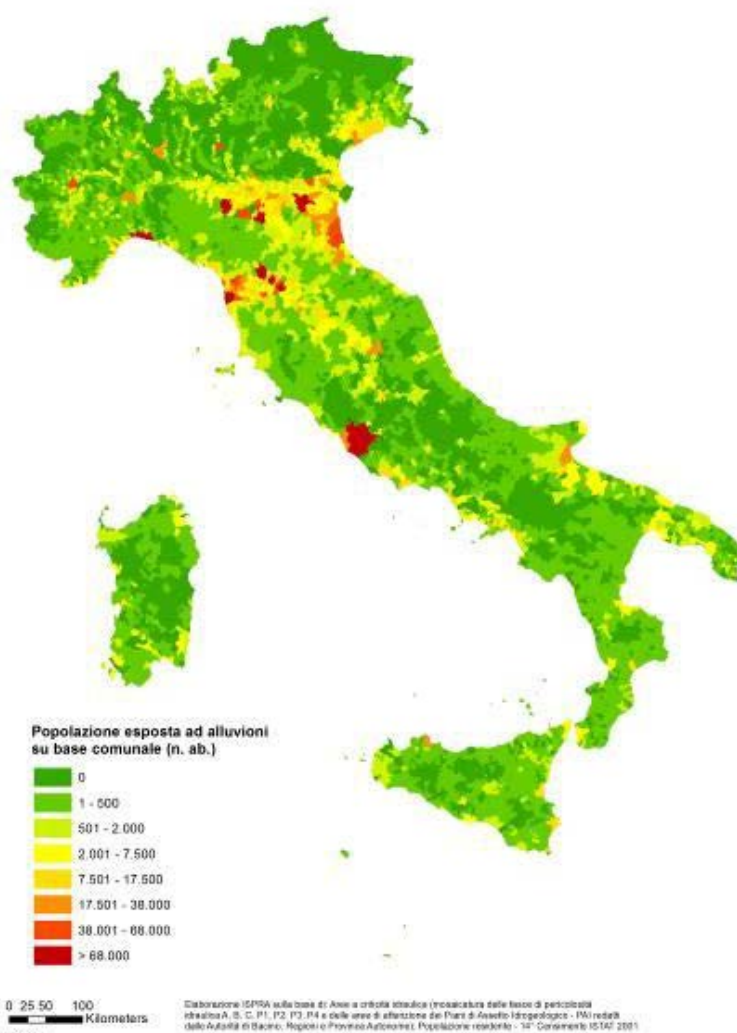
Negli ultimi anni si è assistito anche all'intensificarsi di eventi climatici particolari, quali onde di calore e relativo aumento della temperatura media, scarse precipitazioni. Fenomeni che richiederebbero interventi di protezione e adattamento, considerato anche l'impatto sulla produzione e sulla produttività del settore primario.

Oltre 6 milioni di italiani sono esposti al rischio di alluvioni (cfr. Figura 25). Si stima che questi fenomeni abbiano provocato tra il 2006 e il 2012 danni per oltre 5 milioni di euro.

<sup>53</sup> Nota: il rischio di frane è misurato con la densità di popolazione esposta a fenomeni franosi (n. abitanti/km<sup>2</sup>). Il rischio sismico è un indice determinato da una combinazione della pericolosità, della vulnerabilità e dell'esposizione, come misura dei danni che, in base al tipo di sismicità, di resistenza delle costruzioni e di antropizzazione (natura, qualità e quantità dei beni esposti), ci si può attendere in un dato intervallo di tempo.



**Figura 25 - Popolazione esposta ad alluvioni su base comunale**



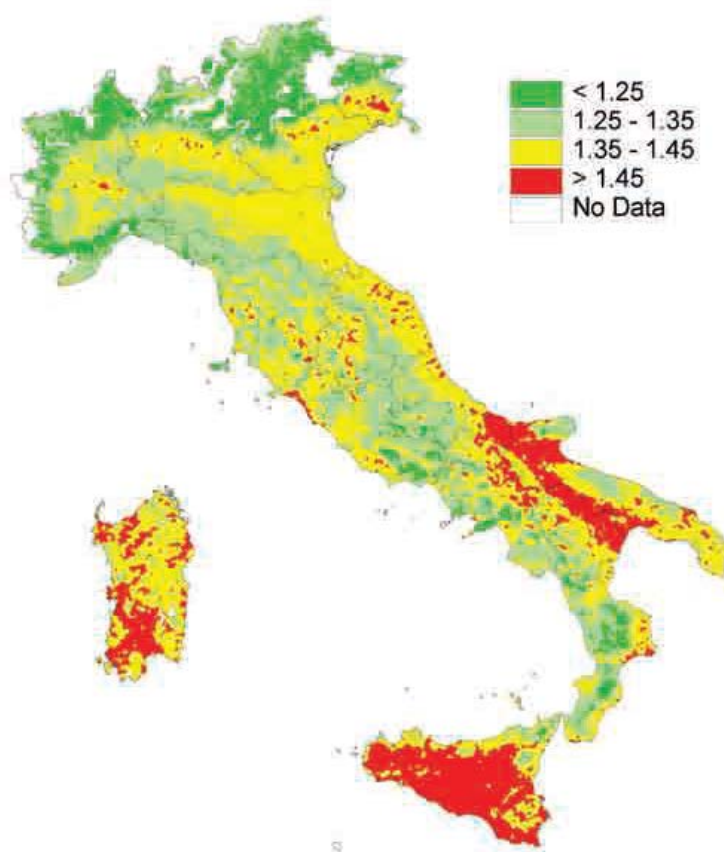
Fonte: ISPRA - Annuario dei dati ambientali 2012

Il patrimonio forestale nazionale rappresenta un'importante risorsa ambientale ed economica per il Paese e la sua superficie, secondo i dati forniti dall'Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio (INFC), ha raggiunto nel 2010 i 10.915.641 ettari (36,2 per cento del territorio nazionale), di cui più del 70 per cento si trova a una quota inferiore ai 1.000 m s.l.m. Una minaccia seria rimane il fuoco, con circa 9.200 incendi all'anno e una media di 100.000 ettari di territorio danneggiati o distrutti, di cui 38.430 ha di bosco. Rispetto al 2010, nel 2011 c'è stato un aumento del 67 per cento del numero complessivo di incendi boschivi mentre la superficie forestale percorsa dal fuoco è aumentata del 49 per cento.

In molte aree del Paese si stanno accentuando fenomeni di desertificazione. Le aree maggiormente vulnerabili sono in Sicilia (42,9 per cento della sua superficie regionale), Molise (24,4), Puglia (15,4), Basilicata (24,2) e Sardegna (19,1 per cento). Sette regioni (Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Calabria) presentano una percentuale di territorio molto vulnerabile compresa fra il 5 e il 15 per cento, mentre in tutte le altre regioni le aree vulnerabili sono al di sotto del 5 per cento. Altri studi realizzati dalle Regioni, nell'ambito delle attività promosse dal Comitato Nazionale per la lotta alla Desertificazione a

partire dal 2004, confermano il quadro nazionale fornendo approfondimenti conoscitivi per le aree maggiormente vulnerabili e mettendo in evidenza situazioni di particolare rilevanza locale<sup>54</sup>.

**Figura 26. Indice di vulnerabilità ai processi di desertificazione sviluppato dal CRA-CMA su dati CLC2000**



Fonte: La desertificazione in Italia, Perini *et al.* (2008)

Negli ultimi decenni, lo sviluppo economico e sociale avvenuto in Italia ha determinato una forte accelerazione del processo di degrado del suolo. In particolare, l'erosione è un fenomeno presente in tutte le aree di collina e di montagna, sebbene in alcune aree montane il fenomeno sia ridimensionato dall'aumento della copertura forestale osservato negli ultimi anni. Il fenomeno è presente soprattutto in alcune regioni dell'Italia centrale e meridionale (Figura 27)<sup>55</sup>.

Un adeguato tenore di sostanza organica nel suolo comporta numerosi benefici ambientali come ad esempio l'incremento a lungo termine della fertilità, il miglioramento della biodiversità e, soprattutto, la capacità di immagazzinare una elevata quantità di carbonio organico (*sink* di carbonio). E' quindi evidente che la quantità di carbonio dei suoli dovrebbe essere conservata e se possibile incrementata, anche ai fini di favorire la mitigazione dei cambiamenti climatici. Per incrementarne l'entità è necessaria una politica nazionale a lungo termine che promuova l'adozione di pratiche agricole a basso impatto sul carbonio.

<sup>54</sup> Annuario dei Dati Ambientali – Tematiche in primo piano, ISPRA 2012.

<sup>55</sup> Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale. ISPRA, 2013.

**Figura 27 - Rischio di erosione**



Fonte: Sin

Nota: la mappa è ottenuta incrociando la pluviometria, la pendenza del suolo, la copertura vegetale e la litologia

Il tema della manutenzione del territorio e della prevenzione dei rischi nel nostro Paese si intreccia in modo indissolubile con le trasformazioni demografiche e socioeconomiche degli ultimi decenni, coinvolgendo fenomeni quali l'urbanizzazione e l'abbandono dei terreni agricoli, la riduzione della popolazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale, che hanno generato non solo cambiamenti nella struttura dell'uso del suolo, ma anche delle caratteristiche complessive del paesaggio italiano e del rapporto fra città e campagna.

Intervenire in modo continuo e regolare sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali, adottare strumenti di piano che riducono i fattori di rischio naturali, potenziare la manutenzione ordinaria degli invasi e corpi idrici, dei versanti, delle aree boschive e di quelle incolte, degli insediamenti (agricoli, ma anche dei borghi antichi e dei piccoli insediamenti) è determinante per la prevenzione dei rischi e la tutela del territorio in molte aree, in particolare quelle interne, del nostro Paese (cfr. par. Aree Interne). La manutenzione e la messa in sicurezza del territorio diventa efficiente e possibile solo quando viene promossa o supportata da una popolazione residente nel territorio, che sia capace di rappresentare gli interessi collettivi e possa divenire "custode del territorio" stesso.

## Obiettivo Tematico 6 – Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse

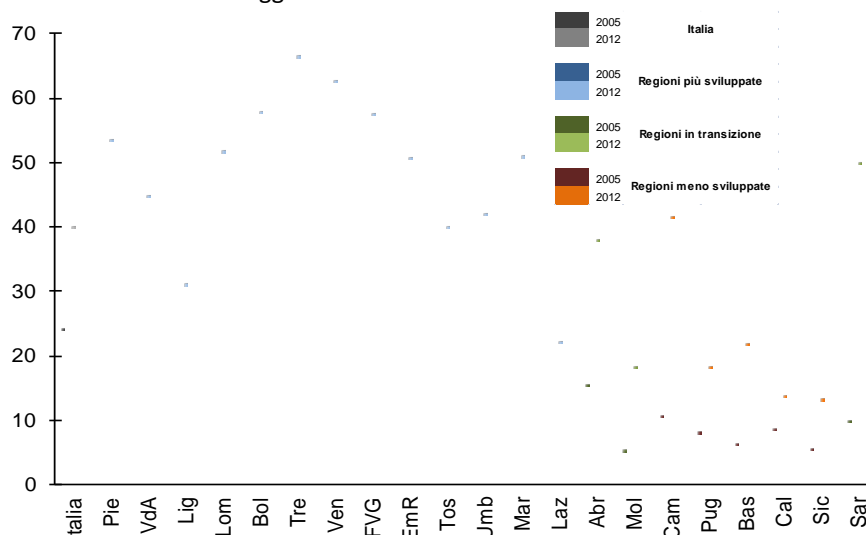
L'obiettivo tematico interessa potenzialmente diversi aspetti ambientali e di tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali. Qui vengono distinti due differenti ambiti: il primo relativo alla disponibilità e qualità dei cd. servizi ambientali; il secondo relativo alle risorse naturali e culturali che costituiscono, oltre che un valore in sé meritevole di tutela, fondamentali asset di sviluppo del Paese anche con riferimento al sistema turistico.

### Servizi ambientali

La disponibilità e qualità dei servizi ambientali, in particolare quelli relativi alla gestione dei rifiuti urbani, al servizio idrico integrato e alla gestione delle infrastrutture irrigue, registra situazioni molto differenziate nelle diverse aree del Paese. E' però nel Mezzogiorno, in particolare nelle regioni meno sviluppate, che si concentrano le maggiori distanze da standard ottimali di servizio, anche se non mancano situazioni critiche in alcune regioni del Centro Nord.

L'efficiente **gestione dei rifiuti urbani** risponde a principi di uguaglianza tra cittadini e, allo stesso tempo, garantisce il raggiungimento di obiettivi di tutela dell'ambiente posti a livello europeo e nazionale. Un'analisi completa dello stato del servizio e dei trend in atto a livello regionale richiederebbe la considerazione di molte variabili (andamenti della produzione, organizzazione, dotazioni impiantistiche). Tuttavia, l'indicatore sulla raccolta differenziata fornisce di per sé sintetiche, ma significative, informazioni sul progresso del servizio e sulla capacità di minimizzare gli impatti negativi sull'ambiente: un suo aumento determina, infatti, un minor ricorso allo smaltimento in discarica e un maggior contributo al recupero di materia.

**Figura 28 - Raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anni 2005 e 2012**  
(percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale di rifiuti urbani raccolti)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISPRA

I dati di fonte ISPRA evidenziano che, tra il 2005 e il 2012, la quota di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata è aumentata in modo significativo in tutte le regioni italiane (Figura 28). Il gap del Mezzogiorno, guardato nel suo insieme, resta però rilevante, con l'eccezione della Sardegna, tra le regioni in transizione, e della Campania, tra le regioni meno sviluppate. La Sardegna rappresenta un caso emblematico di discontinuità positiva nella gestione dei rifiuti urbani in cui le evidenze statistiche, anche di

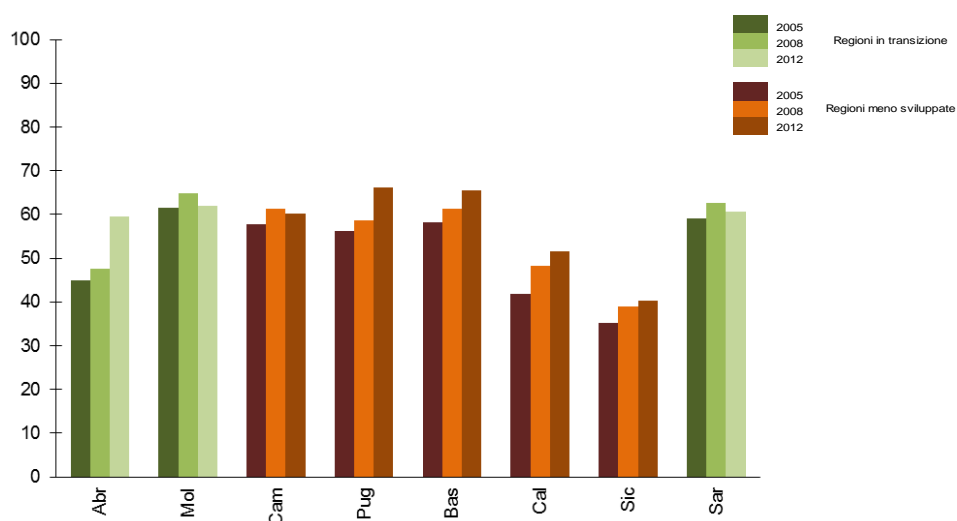
altri indicatori rilevanti<sup>56</sup> (smaltimento in discarica e compostaggio) riflettono una effettiva chiusura del ciclo di gestione. In Campania, il dato medio regionale è, invece, il risultato di realtà territoriali particolarmente virtuose, quali le province di Salerno (e segnatamente il capoluogo), Avellino e Benevento e situazioni ancora critiche in provincia di Napoli e Caserta. In questo caso resta ancora da completare la dotazione impiantistica necessaria ad assicurare una gestione secondo principi di autosufficienza ed economicità.

Il conferimento di rifiuti in discarica resta molto elevato nelle realtà in cui la raccolta differenziata non è completamente decollata e la configurazione e dotazione impiantistica non è ancora completa. Nel 2012, in media nazionale, il 38,9 per cento dei rifiuti urbani prodotti è stato smaltito in discarica, ma il fenomeno raggiunge valori decisamente elevati in Sicilia e Calabria, superando ancora la soglia dell'80 per cento (tradotti, in termini di kg per abitante, rispettivamente in 400 e 350 kg pro capite).

Con riferimento agli obiettivi di riciclaggio stabiliti dalla direttiva 2008/98/CE e, nello specifico, ai rifiuti provenienti dai nuclei domestici, si evidenzia che, secondo le stime ISPRA-Ministero dell'Ambiente, l'Italia ha raggiunto nel 2012 una percentuale pari a 41,1 a fronte di un target europeo al 2020 pari a 50 per cento<sup>57</sup>.

Per quanto riguarda il **Servizio Idrico Integrato (SII)** i principali indicatori di efficienza del servizio mostrano andamenti non pienamente soddisfacenti.

**Figura 29 - Quota di popolazione equivalente urbana <sup>(1)</sup> servita da depurazione, anni 2005, 2008 e 2012**  
(abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione, valori percentuali)



- (1) Per popolazione equivalente urbana si intende: Abitanti equivalenti effettivi *civili* serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario, ovvero nel caso di depuratori misti (per reflui civili e organici industriali autorizzati) è scorporata la componente concessa per la depurazione di scarichi organici provenienti da imprese industriali.

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Censimento delle acque per uso civile (dati 2012 provvisori)

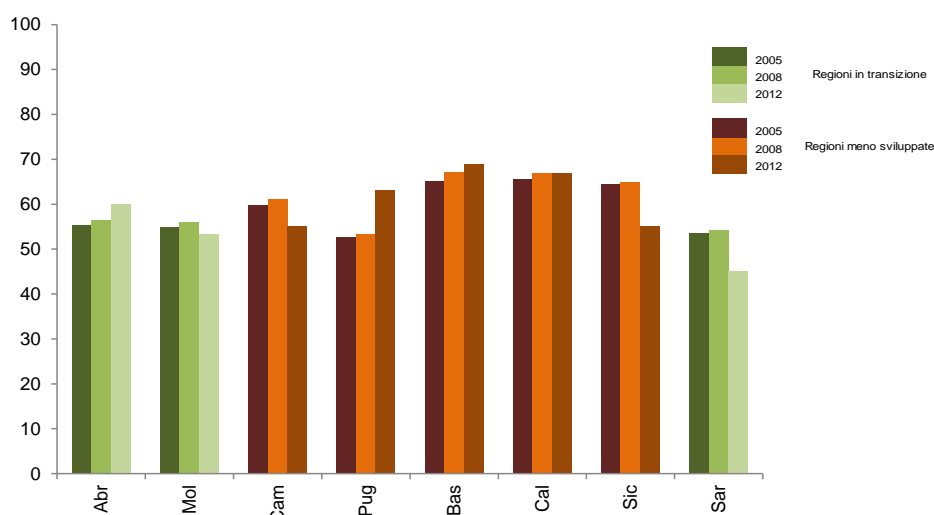
<sup>56</sup> I dati sono disponibili all'indirizzo: [http://www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/)

<sup>57</sup> I dati, disponibili solo a livello aggregato nazionale, si riferiscono alla quantità di rifiuti effettivamente avviati a riciclaggio (frazioni carta, metalli, plastica e vetro) sono stati elaborati da ISPRA-Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare ai sensi della Direttiva 2008/98/CE. A livello regionale per valutare il contributo al raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio si può fare riferimento alle percentuali di raccolta differenziata che ne rappresentano una *proxy* abbastanza rappresentativa.

La capacità di depurazione delle acque reflue nel 2008<sup>58</sup> risultava in Italia non ancora adeguata: in media gli abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione avanzata erano pari a circa il 57 per cento del totale. Per il Mezzogiorno sono già disponibili i dati, ancorché provvisori, relativi al 2012 che evidenziano, rispetto al 2005, un miglioramento di circa 6 punti percentuali (da 50 a 56 per cento circa). Non si rileva, tuttavia, un andamento omogeneo (cfr. Figura 29): in alcune regioni, quali Puglia, Calabria e Basilicata si registrano significativi avanzamenti, mentre nelle altre regioni del Sud gli avanzamenti sono assai modesti o si rilevano addirittura dei peggioramenti.

L'esame dell'indicatore relativo alle perdite della rete di distribuzione dell'acqua, altrettanto rilevante per valutare l'efficienza del servizio idrico, mostra nel complesso del Mezzogiorno una situazione assai critica (cfr. Figura 30): soltanto in Puglia si osserva una chiara dinamica di miglioramento con una riduzione delle perdite di circa 10 punti (da 47 a 37 per cento); in Calabria e Basilicata gli avanzamenti sono modesti, anche se i livelli di partenza risultavano migliori già nel 2008, mentre si registra un grave peggioramento in Sicilia, Campania e Sardegna.

**Figura 30 - Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano, anni 2005, 2008 e 2012**  
(percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale) (1)



- (1) L'indicatore considera i flussi di acqua potabile che attraversano la rete di distribuzione comunale intesa come il complesso di opere relativo all'intero territorio comunale. La rete di distribuzione, partendo dalle vasche di accumulo (serbatoi, vasche di carico), distribuisce l'acqua ai singoli punti di utilizzazione (abitazioni, stabilimenti, negozi, uffici, ecc.). La differenza tra numeratore e denominatore può essere dovuta a: esistenza di grandi quantità destinate ad usi pubblici che non vengono misurate e quindi contabilizzate nell'acqua erogata; sfiori di serbatoi laddove l'acqua disponibile ne superi la capacità di contenimento in particolari periodi dell'anno o in particolari momenti della giornata; furti e prelievi abusivi dalla rete; perdite delle condotte.

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Censimento delle acque per uso civile (dati 2012 provvisori)

In definitiva, sia per la gestione dei rifiuti urbani che per il servizio idrico integrato emerge con chiarezza una necessità di ulteriore intervento, in aggiunta agli sforzi già compiuti, in particolare nelle regioni meno sviluppate del Paese, per adeguare agli standard di qualità dei servizi.

Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto e adduzione per l'**irrigazione**, la rete principale e secondaria conta, nel Paese, circa 23.000 km di lunghezza. Particolarmente imponente è la rete nel Padano

<sup>58</sup> Gli ultimi dati disponibili a livello nazionale di fonte ISTAT – Censimento delle acque per uso civile sono relativi al 2008; i dati aggiornati, relativi al 2012 per tutte le regioni italiane sono in corso di pubblicazione.

(oltre 11.000 km) seguita da quella dell'Appennino meridionale (circa 4.000 km). La rete irrigua è poco sviluppata nell'Appennino centrale (circa 900 km), inferiore alle reti delle sole isole (Sicilia 1.100, Sardegna 1.200 km circa). Le reti più moderne prevalgono nelle regioni meridionali e centrali (rispettivamente 79 e 72 per cento di condotte in pressione), mentre al Nord prevalgono i canali a cielo aperto (81 per cento nel Padano, 65 nelle Alpi orientali), coerentemente con le differenti esigenze colturali e climatiche del territorio nazionale. Nell'area padana si ha la maggiore promiscuità della rete, con il 49 per cento di rete ad uso di bonifica e irrigazione.

Al Nord la rete di canali presenta problematiche comuni, con poche eccezioni, relativamente allo stato di conservazione delle tratte a cielo aperto (manutenzione del fondo e delle sponde). Ciò nonostante questi canali svolgono un ruolo molto importante anche da un punto di vista ambientale e territoriale in relazione al ruolo multifunzionale che l'irrigazione svolge. I canali a cielo aperto, infatti, spesso adibiti a funzione multipla di irrigazione e di restituzione al reticolo idrografico (quindi ambientale) svolgono importanti funzioni di contenimento della subsidenza e assumendo in molte aree funzione ecologica di ricarica delle falde, di vivificazione del reticolo naturale, e funzione paesaggistica e storica, costituendo un patrimonio architettonico e culturale istituzionalmente riconosciuto. Nel territorio sono però presenti diverse carenze infrastrutturali il cui miglioramento concorrerebbe a migliorare l'utilizzo della risorsa idrica, rendendolo razionale e sostenibile. In tal senso, si evidenzia la necessità di prevedere interventi quali il completamento degli schemi irrigui per conseguire l'effettiva funzionalità, il miglioramento dei sistemi di adduzione (rifacimento dei tratti di canali deteriorati e, ove possibile, il ricoprimento degli stessi anche al fine di impedire prelievi non autorizzati dell'acqua) e i sistemi di controllo e di misura, al fine di razionalizzare la pratica irrigua, eliminando sprechi e inefficienze e misurare i volumi di acqua erogati.

Al Centro Sud si rileva la presenza di molti invasi e schemi irrigui a gestione collettiva, che hanno origine dai lavori della Cassa per il Mezzogiorno iniziati a partire dal Secondo Dopoguerra. Gli invasi oltre a costituire importanti fonti di accumulo, in molte realtà hanno assunto, nel corso degli anni, funzioni anche ecologiche e ricreative, con esternalità che vanno dalla conservazione di specie migratorie protette, alla biodiversità, fino agli scopi ricreativi e culturali, e in alcuni casi sono definiti ormai come oasi naturalistiche.

Nelle reti in pressione degli schemi irrigui sono comuni problemi di necessario ammodernamento soprattutto con riferimento alla rete costruita negli anni Settanta (prevalenza di materiale metallico). In generale queste aree presentano spesso forti squilibri tra disponibilità e fabbisogni irrigui, con un irrigazione autonoma molto diffusa in alcune aree (Puglia, Calabria in particolare).

Le disponibilità idriche presentano quindi delle criticità dovute a una serie di problematiche che storicamente affliggono i territori centro meridionali del Paese: in alcune aree, si registrano frequentemente carenze e crisi idriche, che non sempre sono riconducibili alle poco favorevoli caratteristiche climatiche, e i quantitativi di risorsa idrica non sono dunque sufficienti a garantire il soddisfacimento delle esigenze agricole. A questa condizione di deficit contribuiscono tanti fattori, quali la presenza di prelievi non autorizzati, l'obsolescenza strutturale e tecnologica delle reti adduzione e distribuzione e le elevate perdite, il loro mancato completamento, la scarsa manutenzione e l'inadeguatezza di alcuni sistemi di accumulo e di riserva, e infine la scarsa qualità della risorsa a causa di scarichi abusivi.

Si evidenzia, pertanto, la necessità di prevedere nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno interventi utili a far fronte a tali specifiche situazioni con l'obiettivo di ottimizzare l'uso della risorsa e aumentare le disponibilità. In tal senso, dovrebbero prevedersi interventi volti al recupero dell'efficienza degli accumuli

per l'approvvigionamento idrico (che si pone come obiettivo il completo soddisfacimento della domanda irrigua), all'adeguamento delle reti di distribuzione (conversione, finalizzata al risparmio idrico, delle reti di distribuzione dell'acqua costituite da canalette prefabbricate a pelo libero in reti tubate), ai sistemi di controllo e di misura, e al riutilizzo di acque depurate, che può rappresentare una fonte integrativa di acqua per l'agricoltura, nonché una fonte alternativa nei casi in cui l'acqua utilizzata per l'agricoltura presenti una qualità tale da poter essere sottratta all'uso irriguo e utilizzata per altri usi più esigenti.

### ***Risorse naturali: biodiversità e vulnerabilità ai nitrati***

L'Italia è tra i Paesi europei più ricchi di **biodiversità**, con metà delle specie vegetali e un terzo di quelle animali presenti in Europa. Complessivamente, circa il 10 per cento della fauna italiana è endemica, vale a dire presente esclusivamente nel nostro Paese.

In Italia si coltivano ancora 665 specie, di cui 551 sono coltivate nel Centro-Nord della penisola, 521 nel Sud e in Sicilia e 371 in Sardegna. Il MiPAAF (2007) elenca la presenza di 26 razze bovine, 42 ovine, 27 caprine, 17 equine, 6 asinine e 6 suine, ufficialmente riconosciute. A queste si devono aggiungere le razze avicole (polli, oche, anatre, tacchini, piccioni) circa 50 e quelle cunicole che sono 43. Tra queste, 26 razze sono state considerate in condizione critica, 27 minacciate da estinzione e 2 estinte. Gran parte delle popolazioni autoctone a rischio di estinzione, in particolare della specie ovina e caprina, sopravvive in ambienti caratterizzati da condizioni pedo-climatiche e ambientali sfavorevoli alla diffusione di razze cosmopolite e selezionate, dimostrando capacità di adattamento peculiari e interessanti per futuri utilizzi anche su razze più diffuse<sup>59</sup>. In altri casi, la sopravvivenza di queste razze è da ricercare in fattori legati alla tradizione e alla cultura contadina locale, che ha garantito la salvaguardia, sino ai giorni nostri, di molte popolazioni autoctone.

Il livello di minaccia è alto anche per le specie non domestiche: oltre il 50 per cento di vertebrati (in particolare pesci d'acqua dolce, gli anfibi e i rettili), il 15 per cento delle piante superiori e il 40 per cento di quelle inferiori sono in pericolo. Questi risultati dipendono anche dalla banalizzazione degli ambienti agricoli, causata dalla perdita di elementi strutturali del paesaggio e dall'abbandono di colture estensive. La riduzione della superficie agricola è attribuibile nelle zone montane a processi di abbandono e in quelle di pianura all'utilizzo concorrenziale della risorsa suolo.

Nei processi di tutela della biodiversità un ruolo fondamentale è coperto dalla Rete Natura 2000 al cui interno sono individuati Zone a protezione speciale (ZPS) e Siti di importanza comunitaria (SIC), che, al netto delle sovrapposizioni, ammontano a 2.585 siti e occupano una superficie di 6.390.660 ettari, pari al 21,2 per cento del territorio nazionale (Ministero Ambiente, 2014). All'interno dei siti Natura 2000 in Italia sono protetti complessivamente: 130 habitat, 89 specie di flora e 111 specie di fauna ai sensi della Direttiva Habitat; circa 381 specie di avifauna ai sensi della Direttiva Uccelli. Sono 132 i siti per cui è stato predisposto un piano di gestione, altri 597 lo stanno invece predisponendo (dato al 2007). Mentre, sono 213 quelli per cui non è ancora stato individuato un ente gestore. In generale, oltre il 40 per cento della superficie coperta da SIC al 2012 risulta dotata di misure di conservazione contenute in specifiche delibere o Piani di gestione (ISPRA, 2014).

Più della metà degli habitat ha uno stato di conservazione piuttosto buono. Per il 22 per cento degli habitat, si tratta di ambienti di derivazione antropica italiana, quali formazioni erbose e castagneti, esempi del

---

<sup>59</sup> Piano Nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo, INEA – MiPAAF, 2014.

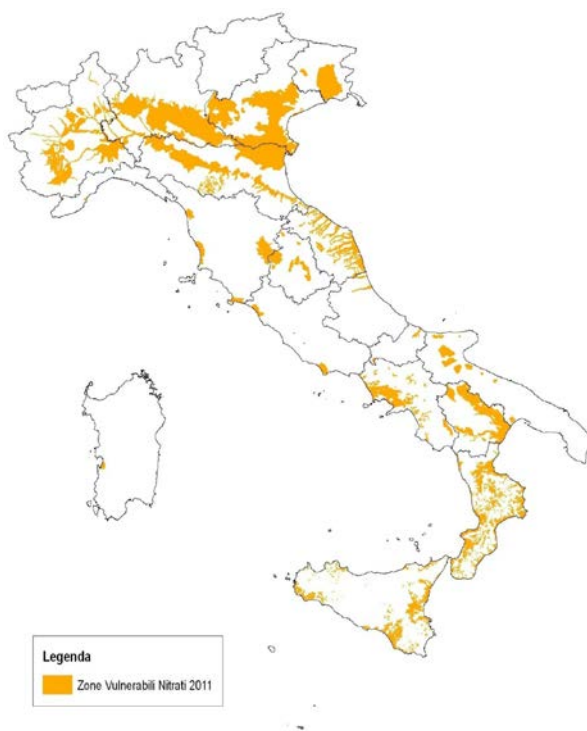


sistema produttivo agricolo e elementi caratteristici del paesaggio italiano. Il 40 per cento ha uno stato di conservazione inadeguato, mentre il 27 per cento si trova in stato di conservazione cattivo<sup>60</sup>. Circa la metà dei siti risulta dotata di misure di conservazione contenute in specifiche delibere o Piani di gestione (ISPRA, 2012).

La gestione attiva del patrimonio forestale ha condizionato positivamente l'assetto idrogeologico e la stabilità del territorio, con un evidente miglioramento di molte altre funzioni svolte dai soprassuoli forestali, con ricadute a cascata per i diversi settori dell'intera filiera foresta-legno e di conseguenza per lo sviluppo socio-economico di molte realtà territoriali locali. Inoltre, i costosi e talvolta tecnicamente non corretti, interventi di rimboschimento che hanno caratterizzato la politica forestale nell'immediato dopoguerra, hanno distolto l'attenzione dalla gestione attiva del patrimonio boschivo.

Le **zone vulnerabili ai nitrati**, dall'ultimo monitoraggio (2008-2011) risultano pari a 40.372 Km<sup>2</sup>, e sono rimaste pressoché invariate rispetto al quadriennio precedente. Esse si concentrano nelle aree di pianura e in quelle collinari ad agricoltura intensiva (Figura 31). Negli ultimi anni si è comunque assistito a un costante abbandono della fertilizzazione, che ha registrato cali di oltre il 30 per cento sia per i carichi di azoto sia di anidride fosforica. Segno di adozione, sempre più frequente, di pratiche produttive ecocompatibili.

**Figura 31 - Zone vulnerabili ai nitrati, anno 2001**



Fonte: Relazione ex articolo 10 della direttiva 91/676/CEE. Quadriennio 2008-2011. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Tra le pratiche ecocompatibili va annoverata la produzione biologica. L'Italia si colloca fra i primi dieci Paesi al mondo per superficie coltivata con metodo biologico e, fra questi, è quello con la percentuale più alta rispetto al totale della SAU (6 per cento). La superficie interessata (compresa quella in conversione) è pari a

<sup>60</sup> Cfr. "Specie ed habitat di interesse comunitario in Italia: distribuzione, stato di conservazione e trend", ISPRA 2014. Il lavoro sintetizza le informazioni raccolte ed elaborate per il III Rapporto Nazionale per la Direttiva Habitat, trasmesso alla Commissione europea nel 2013.

circa 1 milione di ettari nel 2011, con un decremento dell'1,5 per cento rispetto al 2010. Gli operatori certificati nel 2011 salgono a 48.269 con una crescita di 1,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

I sistemi agricoli a bassa intensità, testimonianza di un uso tradizionale del territorio, hanno un'importanza fondamentale per la conservazione della biodiversità fornendo habitat a numerose specie animali e vegetali. L'agricoltura potenzialmente ad alto valore naturale in Italia interessa da un quarto a metà della SAU in funzione dell'approccio metodologico adottato<sup>61</sup>. Più di tre quarti di questa superficie sono costituiti da pascoli semi naturali e da aree ad allevamento estensivo, mentre la restante parte è occupata da seminativi e coltivazioni permanenti a bassa intensità. Allevamenti estensivi si ritrovano sulle Alpi e sugli Appennini dove contribuiscono alla sopravvivenza di prati polifiti ricchi di specie endemiche e rare. Sistemi ad alto valore naturale (AVN) sono presenti anche nelle praterie sub steppiche meridionali e nei pascoli mediterranei, che sono tra gli habitat più ricchi di biodiversità, negli oliveti tradizionali, nei frutteti promiscui e nei seminativi arborati a dominanza di querce sempreverdi, di carrubi e/o di olivi del Centro-Sud, generalmente associati a muretti a secco che offrono rifugio a numerose specie di rettili e insetti. Siepi e filari caratterizzano, invece, i sistemi AVN dell'Italia Centro-Settentrionale, dando forma al caratteristico paesaggio "a mosaico". La diversificazione del paesaggio ricco di elementi semi naturali si riscontra soprattutto alle zone collinari della dorsale appenninica. Le risaie del Nord-Ovest, infine, sono fondamentali per l'alimentazione delle principali popolazioni italiane di Ardeidi.

I boschi classificati ad alto valore naturale coprono in Italia una superficie di circa 2,2 milioni di ettari, oltre il 20 per cento della superficie complessiva dei boschi. Valori superiori alla media si hanno in alcune regioni del Nord (Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia), del Centro (Lazio ed Abruzzo) e nelle regioni del Sud, ad eccezione del Molise. Il patrimonio forestale nazionale rappresenta un'importante risorsa ambientale ed economica per il Paese: la sua superficie ha raggiunto nel 2010 circa gli 11 milioni di ettari, 36,2 per cento del territorio nazionale<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda lo stato delle **risorse ittiche**, i dati raccolti mediante i *trawl-survey Grund e Medits* individuano il permanere di una situazione di eccessivo sfruttamento per molte delle specie e per molte delle GSA<sup>63</sup>. Lo stato di tali risorse è oggetto di valutazione nell'ambito delle iniziative assunte dall'ICCAT, mentre nel quadro del regolamento della raccolta dei dati alieutici sono monitorati gli andamenti dello sforzo di pesca e le catture per unità di sforzo. In tale quadro, il conseguimento degli obiettivi connessi allo sviluppo sostenibile si fonda sul finanziamento, attraverso il FEAMP, di strumenti atti a creare sinergie fra le iniziative adottate nei diversi settori che riguardano i mari, gli oceani e le coste. A cinque anni dall'avvio della politica marittima integrata dell'Unione, si è confermata la validità di un approccio dinamico e coordinato in materia di affari marittimi per rafforzare lo sviluppo dell'"economia blu" dell'UE e garantire, al tempo stesso, il buono stato ecologico dei mari e degli oceani.

Per il perseguimento della sostenibilità ambientale a livello comunitario è stata prevista la predisposizione di piani di ricostituzione degli stock, piani di adeguamento dello sforzo di pesca e piani di gestione nazionali e locali in attuazione dell'approccio ecosistemico alla base della *Marine strategy*. L'approccio integrato

---

<sup>61</sup> Ciascun approccio è infatti finalizzato a descrivere con maggiore dettaglio caratteristiche specifiche dell'agricoltura ad alto valore naturale (AVN), come il mosaico o la presenza di specie di interesse per la conservazione e, per la sua applicazione, richiede dati di tipo diverso. Ciò spiega le possibili differenze, in termini di superficie, nei risultati ottenuti seguendo i diversi approcci.

<sup>62</sup> Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio (INFC).

<sup>63</sup> Per le risorse demersali, sussiste una condizione di eccessivo sfruttamento di diverse specie, in particolare per il nasello, la triglia di fango, lo scampo, il moscardino, il gambero bianco. Segnali positivi si registrano nel Canale di Sicilia, a seguito della riduzione della pressione di pesca determinata dalla forte domanda di arresto definitivo. Per quanto riguarda i piccoli pelagici, gli stock di acciughe e sardine mostrano segnali di recupero in Adriatico. Per i grandi pelagici, che rappresentano specie migratorie di particolare importanza, sia in termini ambientali che economici e gestionali, gli stock di pescespada risultano sovrasfruttati, così come il tonno rosso, anche se quest'ultimo è in progressivo recupero.

consentirà di affrontare, in modo proporzionato e coerente, l'impatto sulle risorse ittiche prodotto da altri settori, di agevolare l'adattamento al cambiamento climatico e di incentivare l'emergere di nuovi settori che offrano opportunità di riconversione o di diversificazione del reddito<sup>64</sup>.

L'aspetto ambientale ha, inoltre, un ruolo essenziale all'interno della Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), implementata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, e che coinvolge anche il settore ittico<sup>65</sup>. Parimenti, la pianificazione dello spazio marittimo è essenziale per lo sviluppo sostenibile delle zone marine e delle regioni costiere e, unitamente alla gestione integrata delle zone costiere, contribuisce al conseguimento degli obiettivi della gestione basata sugli ecosistemi e dello sviluppo di interconnessioni terra-mare. La pianificazione dello spazio marino può contribuire alla risoluzione dei conflitti d'uso e far sì che le attività economiche si sviluppino nelle aree marine più adatte, consentendo al contempo la protezione della biodiversità attraverso misure spaziali. È importante, al riguardo, che gli operatori condividano le loro conoscenze sul mare e che tutti gli stakeholders contribuiscano alla pianificazione dello spazio marino. Al riguardo, la sorveglianza marittima integrata può contribuire a migliorare la conoscenza della situazione marittima grazie a migliori e più sicuri scambi di informazioni fra i settori interessati.

Relativamente agli spazi marini, in Italia si distinguono le Aree Marine Protette, di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, e le Zone di Tutela Biologica (ZTB) di competenza del MiPAAF. Al 31 dicembre 2013, sono state istituite 27 Aree Marine Protette, oltre a 2 parchi sommersi, per la protezione/ripristino di valori biologici ed ecologici, per ricerca, educazione, forme di ricreazione e turismo sostenibili. Le Aree Marine Protette, oltre ai potenziali effetti positivi sulle attività di pesca, offrono nuove opportunità di sviluppo socio-economico legate al pescaturismo e all'ittiturismo. Esse, inoltre, dovranno rappresentare ambiti privilegiati per sperimentare percorsi finalizzati verso uno sviluppo sociale ed economico sostenibile sotto il profilo ambientale, prima di tutto a scala locale per poi trarne buone prassi da replicare in una dimensione più vasta. In merito alle ZTB, ad oggi in Italia sono presenti 13 Zone di Tutela Biologica (due in Veneto, due in Puglia, due in Campania, una in Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Lazio, Abruzzo, Calabria). Trattasi di strumenti di gestione fondamentali il cui successo è legato a un pieno coinvolgimento degli operatori ancora da realizzare pienamente. Inoltre, pesca e turismo costiero subiscono gli effetti negativi della scarsa qualità dell'ambiente marino. Occorrerà quindi intraprendere una serie di azioni, tra cui sviluppare le conoscenze sullo stato di qualità dell'ambiente marino (aree costiere e aree profonde, ad oggi poco conosciute), rafforzare la collaborazione istituzionale in materia, ridurre i rischi di inquinamento.

In questa prospettiva un ruolo fondamentale è stato svolto dal monitoraggio scientifico della pesca realizzato nel Programma italiano per la raccolta dei dati alieutici in accordo con il Reg. (CE) n. 199/2008 e relativi regolamenti applicativi. Il programma nazionale italiano rappresenta oggi lo strumento di riferimento per la produzione statistica e scientifica nel settore della pesca e dell'acquacoltura. Gli sforzi e le risorse impiegate negli ultimi dieci anni hanno consentito di costruire una base dati completa e fruibile da parte della comunità di amministratori e ricercatori. Un elemento cruciale del quadro della raccolta dati

---

<sup>64</sup> Al 31 Dicembre 2013 risultano approvati n. 5 piani di adeguamento dello sforzo di pesca, n. 22 piani di gestione nazionali, n.11 Piani di Gestione Locale, di cui 10 in Sicilia e 1 in Friuli Venezia Giulia. Inoltre, nel corso della programmazione 2007-2013 sono stati selezionati n.43 Gruppi di Azione Costiera (GAC), che costituiscono i soggetti attuatori dell'asse IV del Fondo Europeo per la Pesca (FEP), costituiti da partenariati tra soggetti pubblici e privati per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo territoriale integrato.

<sup>65</sup> La Strategia Nazionale per la Gestione Integrata delle Zone Costiere, che costituirebbe lo strumento di governance delle zone marino-costiere, è in fase di implementazione. In generale, per quanto riguarda lo sviluppo futuro della GIZC, è necessario un rafforzamento di tutti gli strumenti di programmazione, tra i quali in primo luogo l'approvazione dei piani di gestione nazionali (per specie o sistemi di pesca) e locali previsti, gli stessi GAC e Piani di Sviluppo Locale (PSL), e infine il rafforzamento della governance marittima integrata a tutti i livelli, soprattutto tramite scambi delle migliori pratiche e da un ulteriore sviluppo e attuazione delle strategie per il bacino mediterraneo.

comunitaria riguarda l'integrazione dei dati inerenti il funzionamento della *fishery*, e dunque delle flotte, con i dati sulle popolazioni ittiche sfruttate dalla pesca commerciale. La raccolta dati rappresenta un elemento cruciale per le scelte in tutte le attività connesse al settore, dalla ricerca alla gestione, finalizzate al raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale. La sfida futura è quella di riuscire a coniugare la definizione precisa di parametri e metodi, con un certo grado di flessibilità al fine di soddisfare il fabbisogno informativo derivante dall'evolversi degli scenari gestionali.

L'Amministrazione italiana dovrà promuovere il coordinamento tra le varie competenze in materia di ricerca nel settore ittico attraverso il FESR, stimolando la collaborazione tra Consiglio nazionale delle Ricerche, Università specializzate in scienze del mare e della pesca e loro Consorzi.

In riferimento ai controlli sulla filiera pesca, in attuazione della normativa comunitaria, il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali si è avvalso negli anni dell'ausilio del Corpo delle capitanerie di porto. Con lo strumento finanziario riconosciuto dal Regolamento (CE) 861/2006 il Comando Generale del Corpo delle capitanerie di porto, nel periodo 2007-2013, ha potuto far fronte a numerose necessità di carattere tecnico operative relative all'applicazione di quanto disposto dal Regolamento (CE) 1224/2009. Il flusso finanziario ha permesso di aggiornare il personale incaricato alle verifiche e ai controlli sull'attività di pesca, dotandolo anche di strumenti e mezzi necessari a tale scopo e accrescendo quindi la qualità e la quantità dei controlli sull'intera filiera. Per la programmazione 2014-2020 occorrerà, inoltre, implementare il Registro nazionale delle infrazioni, nonché partecipare alle attività del Piano Congiunto di Controllo, adottato dall'Agenzia Europea per il Controllo della Pesca, durante la campagna del tonno rosso, del pesce spada e dei piccoli pelagici (zona GSA 17 alto Adriatico). La sorveglianza marittima dovrà comunque essere ulteriormente potenziata tramite la implementazione del sistema comune per la condivisione delle informazioni (CISE), per migliorare la sicurezza e la protezione marittima, il controllo delle attività di pesca e la prevenzione dall'inquinamento.

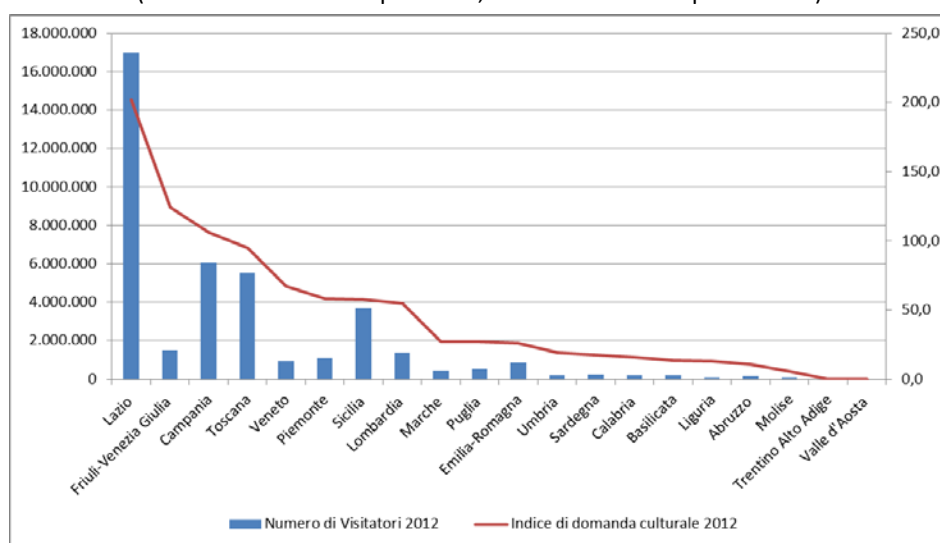
### ***Fruizione delle risorse culturali e sistema turistico***

L'immenso **patrimonio culturale** italiano, materiale e immateriale, merita una tutela e valorizzazione coerente con il suo indiscusso valore che lo rende unico a livello internazionale. L'Italia è al primo posto per numero di siti iscritti (47) nella lista UNESCO del Patrimonio Mondiale dell'Umanità; nel 2012 i beni censiti dalla "Carta del rischio del patrimonio culturale" superano in totale le 100 mila unità<sup>66</sup>. Un dato che mette in evidenza l'enorme potenzialità del nostro patrimonio in termini di sviluppo che sconta, però, la mancanza di modelli competitivi di organizzazione dei servizi culturali. Come emerge dalla Figura 32, infatti, il grado di sottoutilizzazione delle risorse, disomogeneo nel confronto tra regioni, impone un cambio di rotta per migliorare la capacità di attrazione e rafforzare il rapporto tra il bene e il territorio, attraverso la promozione di reti di servizi e sistemi culturali integrati.

---

<sup>66</sup> ISTAT-CNEL, Rapporto BES 2013 "Il benessere equo e sostenibile in Italia", disponibile al link: [http://www.istat.it/it/files/2013/03/bes\\_2013.pdf](http://www.istat.it/it/files/2013/03/bes_2013.pdf)

**Figura 32 - Numero visitatori degli istituti statali e indice di domanda culturale\*, anno 2012**  
(scala sinistra numero presenze; scala destra valori percentuali)



\* Nota: l'indice di domanda culturale è misurato dal numero medio di visitatori per istituto. Non sono ricompresi nella rilevazione gli istituti culturali del Trentino Alto Adige e della Val d'Aosta perché non rientrano nel patrimonio statale.

Fonte: elaborazione DPS su dati ISTAT, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e Dipartimento beni culturali della Regione Sicilia.

Il rilancio competitivo del territorio è, quindi, strettamente legato alla piena integrazione tra le risorse territoriali e il sistema delle imprese. In questa prospettiva il **sistema turistico** è un punto di forza esistente, ma soprattutto potenziale<sup>67</sup>, e rappresenta un trend di sviluppo in crescita. Nel 2013 si è registrato un aumento della spesa dei viaggiatori stranieri in Italia pari al 2,9 per cento (33 miliardi di euro)<sup>68</sup> e dell'occupazione delle camere negli esercizi ricettivi pari all'1,9 rispetto al 2012 (attestandosi al 42,5 per cento)<sup>69</sup>.

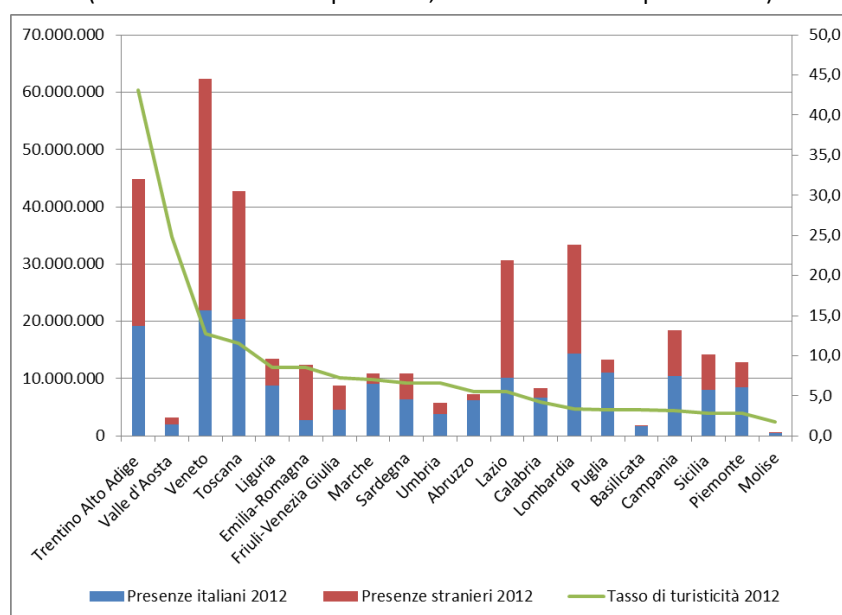
Il dato aggregato a livello nazionale è incoraggiante e rafforza la necessità di intervenire con politiche mirate che, adottando la prospettiva del *consumer* (analizzandone bisogni e aspettative), guardino al prodotto turistico nella sua complessità. Il cambio di passo nelle politiche di settore è determinante in particolare in quelle aree del Paese dove il tasso di turisticità e il numero di presenze è inferiore alla media nazionale. La Figura 33 riporta, infatti, il volume annuo di presenze turistiche, con una ripartizione interna tra flussi nazionali e internazionali, e il tasso di turisticità quale rapporto tra le presenze negli esercizi ricettivi e la popolazione residente. La combinazione delle due rappresentazioni permette di cogliere chiaramente la capacità di attrazione di flussi turistici espressa dai territori e il potenziale non ancora pienamente utilizzato di alcune regioni.

<sup>67</sup> Nel 2012 il contributo totale del settore viaggi e turismo al PIL Italia è stato di 161,2 bn di euro (10,3 per cento), una percentuale superiore alla media europea con una previsione di crescita di un punto percentuale nei prossimi dieci anni. Nello stesso anno il contributo totale del settore in termini di occupazione è dell'11,7 per cento, con un numero di posti di lavoro generato pari a 2.681.000. Le stime indicano inoltre un aumento del contributo totale del turismo all'occupazione nel 2023 pari a circa 3 milioni di posti di lavoro generati (World Travel & Tourism Council – Economic Impact 2013, Italy).

<sup>68</sup> Cfr. Banca d'Italia, "Turismo internazionale dell'Italia", disponibile al link [http://www.bancaditalia.it/statistiche/rapp\\_estero/turismo-int](http://www.bancaditalia.it/statistiche/rapp_estero/turismo-int)

<sup>69</sup> Cfr. Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Osservatorio Nazionale del Turismo (dati Unioncamere – Isnart), disponibile al link [http://www.ontit.it/opencms/opencms/ont/it/focus/focus/turismo\\_in\\_cifre\\_n\\_29](http://www.ontit.it/opencms/opencms/ont/it/focus/focus/turismo_in_cifre_n_29)

**Figura 33 - Presenze turistiche e tasso di turisticità\*, anno 2012**  
(scala sinistra numero presenze; scala destra valori percentuali)



\* Nota: il tasso di turisticità è misurato dal rapporto tra presenze negli esercizi ricettivi e popolazione residente.  
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo - Osservatorio Nazionale del Turismo.

Dall'analisi delle principali dinamiche del mercato turistico emergono in modo chiaro la rigidità dell'offerta a fronte di una domanda sempre più dinamica e il fallimento dei modelli gerarchici di gestione della destinazione sperimentati negli ultimi anni. Inoltre, nella maggior parte dei casi, la promozione territoriale è stata intesa in senso unidirezionale, come insieme disomogeneo e frammentato di attività sporadiche di tipo tradizionale gestite in prevalenza da enti pubblici: eventi, campagne di comunicazioni, brochure, fiere, *educational*, senza una visione territoriale strategica unitaria.

Negli ultimi anni si sono registrati, per di più, profondi cambiamenti legati a ragioni socio-economiche e all'alto impatto dell'evoluzione nel campo della comunicazione e delle nuove tecnologie che hanno modificato radicalmente la ricerca di informazioni e la scelta della vacanza, oltre ai canali di commercializzazione e distribuzione. Nel 2012, il 47 per cento delle prenotazioni nelle strutture ricettive è avvenuto tramite *internet*, aumentando la presenza *on line* degli imprenditori del ricettivo che offrono servizi di *booking* diretto (64 per cento a fronte del 48 per cento dell'anno precedente) e sui *social network* (42 per cento, in aumento del 33 per cento rispetto all'anno precedente)<sup>70</sup>. Dati che non possono essere trascurati nella definizione della strategia territoriale e che necessitano di essere considerati all'interno di una visione sistemica del territorio in grado di sfruttare anche le potenzialità offerte dall'utilizzo diffuso delle *Key Enabling Technologies* (KETs) per il rilancio competitivo delle destinazioni.

<sup>70</sup> Unioncamere, Rapporto "Impresa Turismo 2013".

## Obiettivo Tematico 7 – Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete

Le criticità del sistema trasportistico e logistico italiano – oggetto di una raccomandazione specifica del Consiglio europeo – sono oggi ben note<sup>71</sup>, e riguardano sia la dotazione di infrastrutture, sia i servizi forniti mediante esse a cittadini e imprese.

In estrema sintesi, su di esso pesano i seguenti nodi irrisolti: *a)* sbilanciamento dei traffici, sia di merci, sia di passeggeri, verso la modalità stradale a discapito di altri modi di trasporto meno impattanti dal punto di vista ambientale; *b)* inadeguata dotazione infrastrutturale che condiziona negativamente la competitività del sistema Paese, tanto nelle aree a domanda elevata, dove emergono problemi di congestione, quanto in quelle in ritardo di sviluppo, dove la debolezza delle reti infrastrutturali frena le opportunità di crescita; *c)* ritardi specifici del sistema logistico, segnalati dalla sua scarsa fluidità, debole interconnessione intermodale, arretratezza nell’offerta di servizi, rilevanza delle rotture di carico; *d)* debolezze strutturali degli assetti normativi, regolatori e pianificatori, rispettivamente caratterizzati da elevata complessità, scarsa indipendenza decisionale (sebbene la costituzione della nuova Autorità di Regolazione dei Trasporti potrà, nei prossimi anni, modificare tale equilibrio) e insufficiente attenzione riservata alle funzioni di valutazione selettiva degli investimenti pubblici, di programmazione integrata delle opere e di monitoraggio sistematico dei loro tangibili effetti; *e)* modesta partecipazione privata al finanziamento delle infrastrutture trasportistiche che, se è in parte riflesso delle incertezze menzionate al punto precedente, finisce per addossare residualmente alla finanza pubblica oneri non più sostenibili nell’attuale congiuntura di bilancio.

La crisi finanziaria in atto dallo scorcio degli anni duemila ha fortemente inciso sulla domanda di traffici, determinando cospicui effetti di ricomposizione modale. Per quanto attiene al traffico merci interno, l’andamento negativo determinatosi in seguito alla crisi ha coinvolto tutte le modalità, con punte massime nel trasporto ferroviario e nell’autotrasporto (Tavola 12).

**Tavola 12 – Traffico interno delle merci per modalità di trasporto, anni 2007-2012**  
(milioni di tonnellate-km)

Modalità di trasporto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. % 2007-12
Trasporti ferroviari	25.285	23.831	17.791	18.616	19.787	19.447	-23,1%
-di cui grandi imprese	21.197	19.918	16.232	15.139	17.279	16.982	-19,9%
-di cui piccole/medie imprese	4.088	3.914	1.559	3.477	2.508	2.465	-39,7%
Navigazione marittima di cabotaggio	52.211	47.017	49.173	53.156	53.708	51.983	-0,4%
Navigazione interna	93	64	76	135	144	106	14,0%
Navigazione aerea	1.108	999	864	1.013	1.026	991	-10,6%
Autostrada (>50 km)	137.296	136.952	130.847	134.261	114.736	102.368	-25,4%
Oleodotti (>50 km)	10.923	10.455	9.714	9.606	9.476	9.662	-11,5%
<b>Totale</b>	<b>226.916</b>	<b>219.318</b>	<b>208.465</b>	<b>216.787</b>	<b>198.877</b>	<b>184.557</b>	<b>-18,7%</b>

Fonte: MIT, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti*.

<sup>71</sup> Negli ultimi anni, riscontri fattuali e autorevoli orientamenti per le decisioni sono stati offerti, fra gli altri, dai contributi di Banca d’Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, a cura di F. Balassone e P. Casadio, 2011; Confindustria, *Infrastrutture, crescita e competitività*, Scenari Economici n. 13, 2011; Astrid – Repubblica – Italia Decide (*Le infrastrutture strategiche di trasporto: problemi, proposte, soluzioni*, 2012; *Infrastrutture e competitività 2013*; *4 nodi strategici*, 2013); Unicredit-REF-E, *Looking for changes: infrastrutture e trasporti*, 2013; Cassa Depositi e Prestiti (*Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euro-mediterraneo: potenzialità e presupposti per il rilancio*, 2012; *Capitale per lo sviluppo: strumenti finanziari europei a sostegno delle imprese e degli investimenti*, 2014); OECD, *Economic Survey of Italy*, 2013.

Nella movimentazione delle merci sul territorio nazionale la modalità principale rimane l'autotrasporto, che pesa per circa il 55 per cento del totale, nonostante un calo di oltre il 25 per cento rispetto al 2007. Tale elemento influenza notevolmente il costo della logistica in Italia: si stima che esso incida per oltre il 63 per cento del costo complessivo, a fronte di un valore medio europeo del 50 per cento.

Quanto all'interscambio di merci con l'estero (Tavola 13), il trasporto delle merci su rotaia continua a rappresentare una quota di traffico minoritaria, sebbene in aumento in termini percentuali. La posizione del trasporto ferroviario di merci non è più unicamente imputabile agli effetti della crisi: le cause vanno anche ricercate nei profondi cambiamenti in atto nel settore e nelle incertezze riguardanti le prospettive di mercato del principale operatore ferroviario.

**Tavola 13 – Interscambio di merci con l'estero secondo la modalità di trasporto**  
(composizione percentuale; anni 2005-2012)

Anno	Marittima	Stradale	Ferroviaria	Aerea	Condotte	Totale
2005	61,8	19,1	8,6	0,2	10,4	100,0
2007	59,5	21,2	9,2	0,2	9,9	100,0
2008	57,8	21,2	9,7	0,2	11,2	100,0
2009	56,6	21,7	9,9	0,2	11,7	100,0
2010	56,4	22,6	10,4	0,2	10,4	100,0
2011	56,5	23,4	10,7	0,2	9,3	100,0
2012	54,9	24,4	11,0	0,2	9,5	100,0

Fonte: Federtrasporto – Banca d'Italia, 2013.

Un'adeguata dotazione di linee ferroviarie, di stazioni, di nodi di interscambio e di porti rappresenta una pre-condizione e un volano per lo sviluppo del Paese, in termini sia di accessibilità dei territori e dei relativi mercati, sia di efficacia dei sistemi logistici. In particolare, le aree rurali risentono ancora di problemi legati all'accessibilità e alla qualità della rete viaria, fattori che si traducono in freno per lo sviluppo delle attività economiche e che incidono sulla qualità della vita di un'ampia parte della popolazione. Le aree rurali meridionali e quelle dell'Italia Nord occidentale, quelle montane dell'arco alpino e appenninico risultano ancora deficitarie in termini di accessibilità a breve raggio a fini residenziali, al potenziale economico e ai servizi alla popolazione. Solo il 18 per cento della popolazione rurale ha un accesso definibile equilibrato al potenziale dei servizi residenziali, economici e sociali. L'accesso rapido (30 minuti) alle imprese agricole o mercati contadini è agevole solo per il 12,7 per cento della popolazione italiana (Caire, 2012)<sup>72</sup>, ciò si traduce in un forte limite alla capacità competitiva del settore agroalimentare.

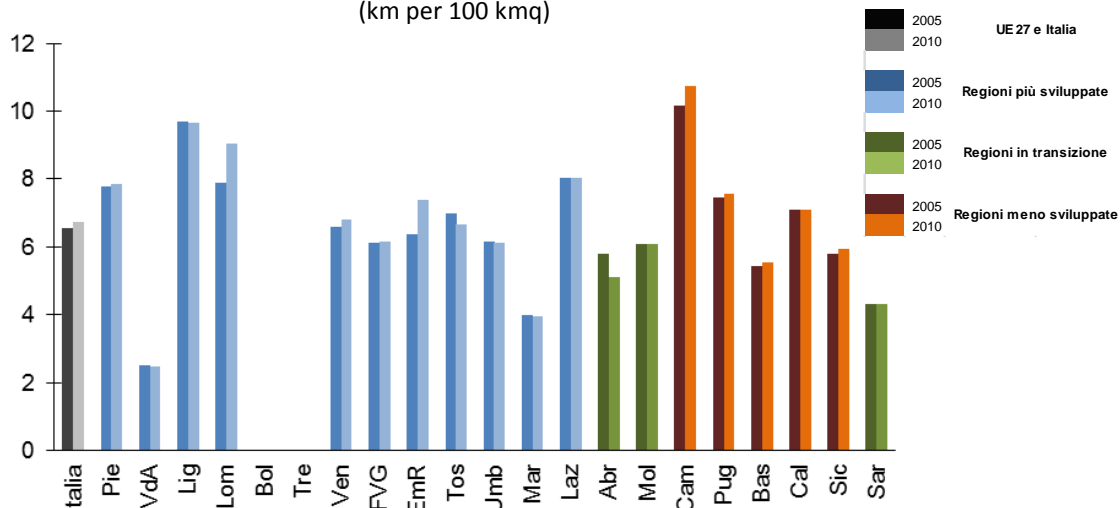
La disponibilità e l'utilizzo della **rete di trasporto su ferro e via mare** sono elementi rilevanti su cui misurare la sostenibilità della domanda e dell'offerta di mobilità da parte sia dei passeggeri sia delle merci, poiché permettono – se l'offerta e la qualità dei servizi sono adeguate – di ridurre la quota del trasporto su strada a media e lunga percorrenza, in linea con gli obiettivi di riequilibrio modale fatti proprio dall'Europa.

La consistenza della rete fissa delle Ferrovie dello Stato, degli altri concessionari ferroviari e dei gestori commissariali, rapportata alla superficie territoriale regionale (Figura 34), mostra alti livelli di infrastrutturazione nelle regioni più urbanizzate del Paese (Piemonte, Liguria, Lombardia, Lazio, Campania, Puglia). Nelle tre regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) e in alcune meno sviluppate (Basilicata e Sicilia), come pure nelle Marche e in Valle d'Aosta, la dotazione è inferiore alla media nazionale. Si osserva una lieve crescita della dotazione di rete tra il 2005 e il 2010 in Lombardia, Emilia Romagna e Campania.

<sup>72</sup> Cfr. *Atlante Nazionale del territorio rurale*, CAIRE, 2012 - [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)



**Figura 34 – Rete ferroviaria sulla superficie regionale, 2005 e 2010**  
(km per 100 kmq)

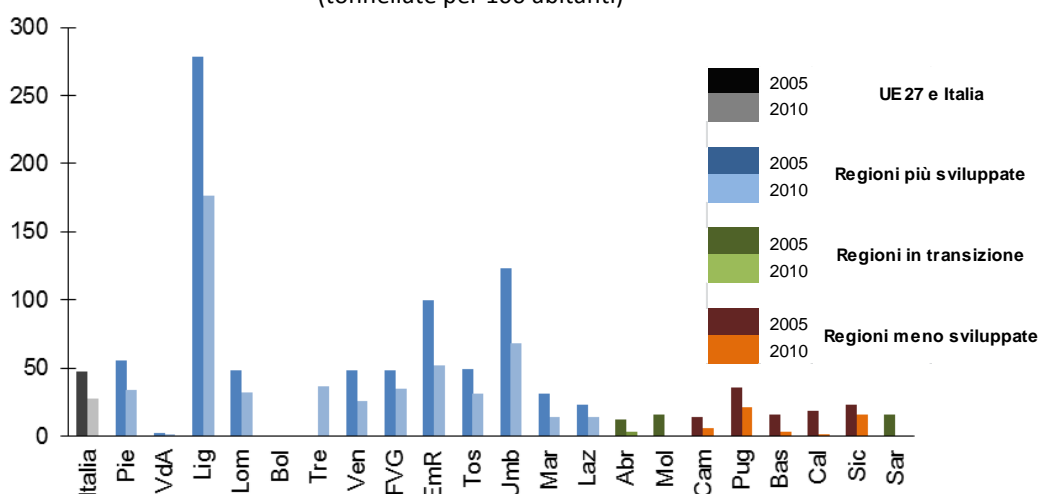


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Alla più ampia disponibilità di connessioni e alla più capillare accessibilità ai servizi corrisponde un più intenso utilizzo del mezzo ferroviario da parte dei residenti. Rilevazioni campionarie condotte dall'ISTAT mostrano che la quota di adulti che hanno utilizzato almeno una volta l'anno il mezzo ferroviario superava nel 2012 il 33 per cento nelle regioni più sviluppate, contro il 18,6 nelle regioni meno sviluppate e il 17,5 in quelle in transizione. Inoltre, le tendenze presentano andamenti opposti fra le due ripartizioni territoriali: tra il 2005 e il 2012, l'utilizzo risulta in crescita nel Centro-Nord, a fronte di una pur lieve flessione nelle altre macro-aree e per il Paese nel suo insieme (dal 29,3 al 28,5 per cento).

Anche il ricorso alle ferrovie per trasportare merci, espresso dalla media delle tonnellate in entrata e in uscita per 100 abitanti, mostra una dinamica decrescente tra il 2005 e il 2010 in tutte le regioni (Figura 35), su cui hanno certamente influito gli effetti negativi della crisi economica e della conseguente riduzione della domanda di beni trasportati. Alcune regioni del Centro-Nord mantengono valori superiori alla media nazionale: in particolare la Liguria, ma anche Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia-Giulia, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, mentre le regioni del Mezzogiorno mostrano valori significativamente inferiori.

**Figura 35 – Trasporto merci per ferrovia in ingresso e in uscita, 2005 e 2010**  
(tonnellate per 100 abitanti)

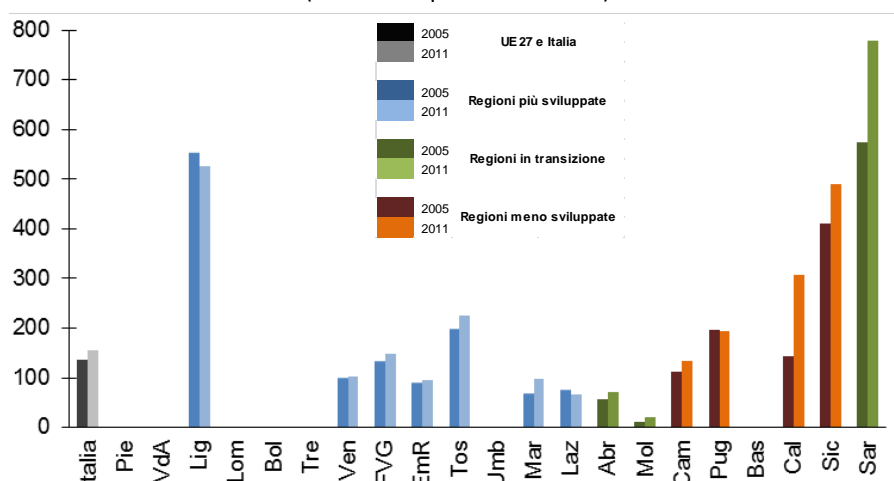


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Nel loro complesso, i **porti italiani** si caratterizzano per un'ampia eterogeneità di dimensione e specializzazione merceologica. Oltre alle realtà in linea con la progressiva concentrazione dei traffici a livello internazionale in pochi e grandi porti – che attraggono in modo pressoché esclusivo le scelte localizzative da parte dei grandi spedizionieri – i numerosi scali di minori dimensioni si differenziano per il posizionamento nei diversi tipi di traffico, sottolineando la natura frammentata della portualità italiana. La portualità italiana, pur con dinamiche deboli in confronto alle tendenze internazionali, registra il 55 per cento delle esportazioni italiane extra UE, pari a un valore stimabile nel 2012 in circa 100 miliardi di euro. Del complesso delle merci movimentate in entrata e in uscita dall'Italia il 53,5 per cento viaggia via mare, di cui il 28 per cento con i Paesi europei e il 30 per cento circa con l'Asia.

A livello regionale, si osserva che il ricorso alla navigazione di cabotaggio per il trasporto merci – espressa dalla media delle tonnellate in entrata e in uscita per 100 abitanti – presenta dinamiche differenziate fra le varie aree del Paese, con valori elevati sia nel Centro-Nord, in particolare la Liguria, sia nel Mezzogiorno, soprattutto in Sicilia e Sardegna (Figura 36). Tra il 2005 e il 2011, in Calabria, Sicilia e Sardegna la dinamica è più pronunciata di quella media nazionale.

**Figura 36 – Trasporto merci in navigazione di cabotaggio in ingresso e in uscita, 2005 e 2011**  
(tonnellate per 100 abitanti)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Sulla capacità dei porti italiani di superare la congiuntura negativa e recuperare competitività rispetto al Nord-Europa, oltre a fattori di carattere infrastrutturale, incidono – soprattutto sui tempi di attraversamento delle merci – vincoli di carattere amministrativo e istituzionale. Queste criticità sono state ripetutamente indagate: la loro significatività è confermata da indagini dirette presso i principali operatori del mercato. Vi influisce un impianto normativo-operativo caratterizzato da mancanza di coordinamento e da eccessiva complessità, su cui pesa lo scarso coordinamento tra gli organismi di controllo, con ritardi e aumenti dei costi a carico delle imprese a causa delle molteplicità dei controlli; l'inferiore operatività degli uffici doganali italiani rispetto ai loro corrispettivi di altri paesi europei; la bassa integrazione dei sistemi tecnologici di supporto, la frammentazione di progetti locali non coordinati con soluzioni parziali nel flusso delle informazioni. A tali problematiche si aggiungono difficoltà connesse con il sistema gestionale e amministrativo, che ostacolano l'allineamento delle scelte programmatiche con le priorità di investimento del Paese.

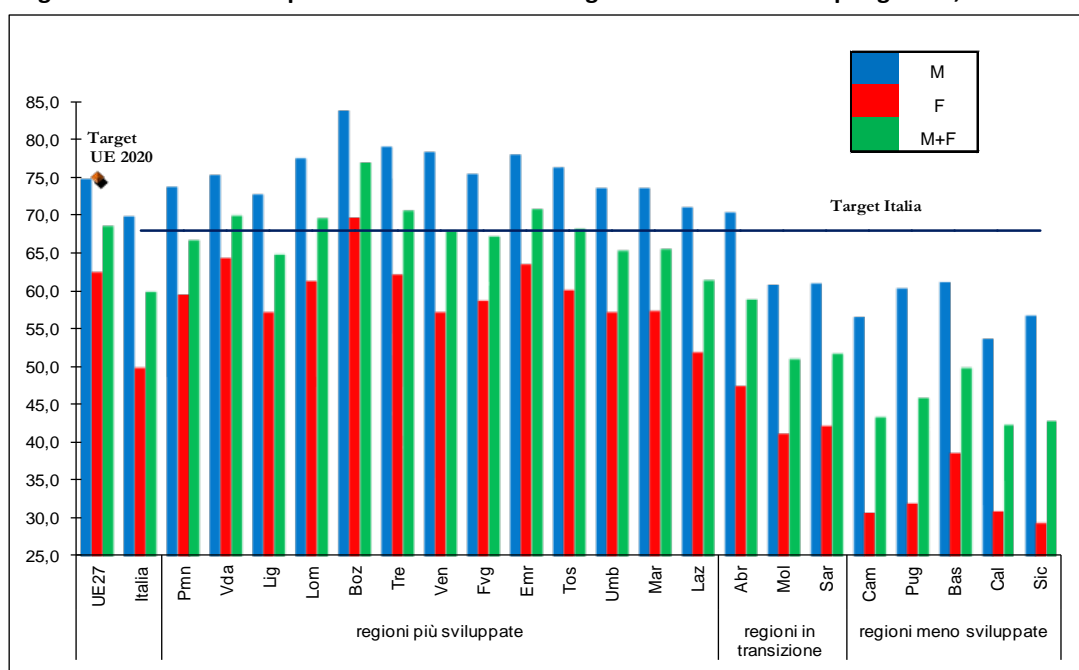
## Obiettivo Tematico 8 – Promuovere un’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori

La dinamica di breve e medio periodo dell’occupazione e della disoccupazione in Italia è stata negli ultimi anni particolarmente allarmante, dominata dagli effetti della lunga fase recessiva; se le prospettive di crescita del PIL fanno registrare timidi segnali di inversione di tendenza all’avvio del 2014, l’andamento del mercato del lavoro non registra ancora elementi di ripresa. Inoltre, l’impatto della crisi economica appare avere accentuato gli elementi di difficoltà di funzionamento strutturale che caratterizzano storicamente il mercato del lavoro italiano: forti divari territoriali, basso livello di partecipazione della componente femminile, difficoltà di inserimento dei giovani nell’occupazione, ampia diffusione di forme irregolari di impiego di manodopera. Prospettive migliori a livello generale non potranno che venire da un prolungato innalzamento dei tassi di crescita del prodotto, ma proprio per questo appare necessario agire con determinazione nella direzione – tracciata dal Consiglio europeo (raccomandazione n. 4 per l’Italia) – di rafforzamento delle posizioni degli individui al fine di mantenere attiva e non scoraggiata la forza lavoro nelle sue diverse componenti di età, genere e collocazione territoriale.

### Situazione rispetto al target di Europa 2020 sull’occupazione

Rispetto all’obiettivo europeo volto ad aumentare al 75 per cento la quota di occupazione nella fascia di età 20-64 anni, l’Italia – in considerazione della sua situazione di partenza – si è proposta di raggiungere un target tra il 67 e il 69 per cento. Nel 2013, anno in cui si è registrata una nuova caduta del PIL, il tasso di occupazione 20-64 anni è ancora sceso, rispetto al 2012, di 1,2 punti percentuali portandosi al 59,8 per cento, rispetto a una media UE-27 pari a circa il 68 per cento. Sono quindi almeno 7 i punti percentuali che separano il Paese dall’obiettivo nazionale previsto.

**Figura 37 - Tasso di occupazione 20-64 anni nelle regioni italiane: totale e per genere, anno 2013**



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle Forze di lavoro.

A livello territoriale si osserva come molte delle regioni più sviluppate del Centro Nord abbiano però raggiunto da tempo e mantenuto l’obiettivo nazionale previsto al 2020 (media macro-area pari a circa il

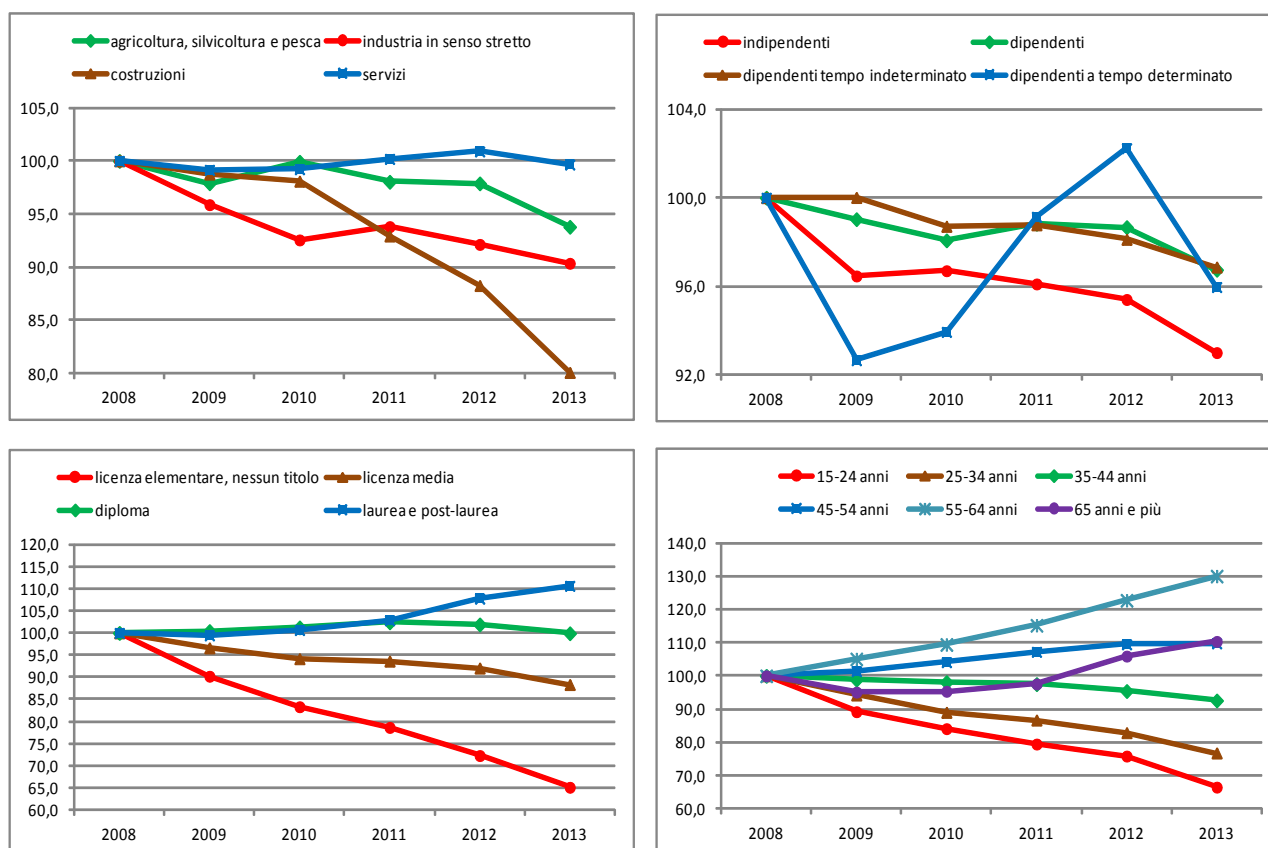
67,3 per cento nel 2013) e che quindi l'insufficiente impiego delle risorse umane risulti concentrato nelle regioni del Mezzogiorno (media macro-area pari al 45,6 per cento nel 2013), riguardando soprattutto le classi giovanili e femminili (cfr. Figura 37). La situazione è, infatti, critica e peggiorata in questi anni per le regioni meno sviluppate: Campania (43,4 per cento), Sicilia (42,8), Calabria (42,3), Puglia (45,9) e Basilicata (49,9 per cento). Mentre relativamente migliore, rispetto al resto del Mezzogiorno, è il dato per le regioni in transizione (Abruzzo, Sardegna e Molise).

Il differenziale di genere nei tassi di occupazione, maggiore nelle regioni meno sviluppate e in transizione, si riflette anche nei tassi di attività. Nel 2013 il tasso di attività 15-64 anni, pari in Italia al 63,5 per cento, presenta un divario tra uomini e donne di circa 20 punti percentuali (73,4 il tasso maschile e 53,6 quello femminile); nel Mezzogiorno (con un tasso di attività medio pari solo al 52,5 per cento), il differenziale di genere è intorno ai 27 punti percentuali.

### **Articolazione dell'occupazione nel periodo di crisi economica**

Tra il 2008 e il 2013, il numero di occupati totali si è ridotto in Italia di quasi un milione (984 mila unità), di cui ben oltre la metà (583 mila unità) nel solo Mezzogiorno. A livello di comparti produttivi, la flessione ha riguardato nel primo biennio maggiormente l'industria in senso stretto, nei successivi anni forte è stata la diminuzione per le costruzioni che hanno risentito anche della fortissima caduta degli investimenti pubblici e a seguire il settore primario, mentre hanno relativamente tenuto i servizi (cfr. Figura 38). L'incidenza dell'occupazione industriale scende dal 21,4 per cento del 2008 al 20,2 del 2013.

**Figura 38 - Tendenze dell'occupazione nel periodo di crisi per settore, per posizione professionale e durata, per titolo di studio, per classi di età (numeri indici 2008=100)**



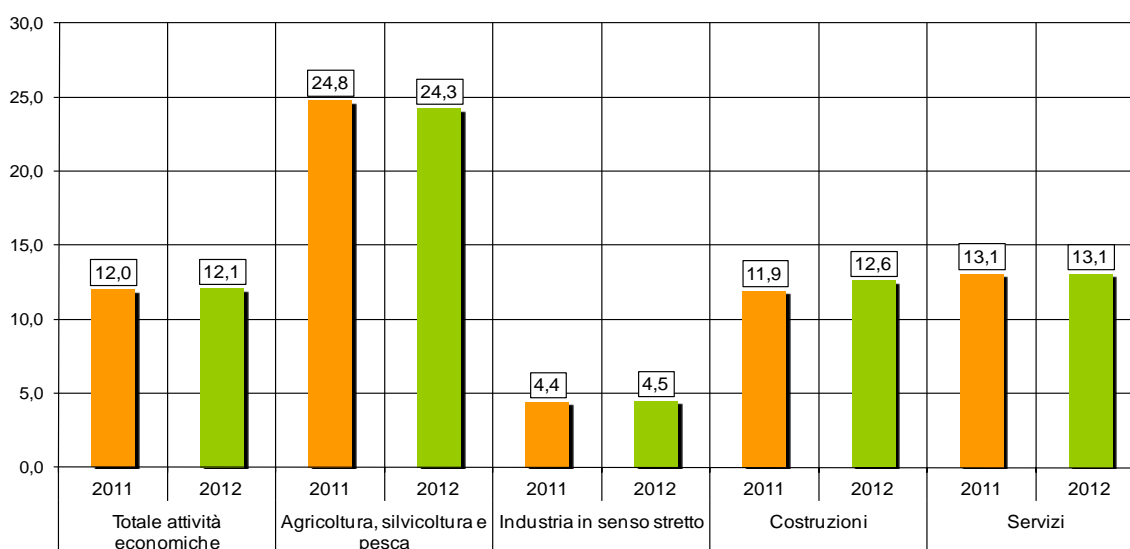
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle Forze di lavoro.

Maggiore è stata, in generale, la caduta per i lavoratori indipendenti. Per i dipendenti, la flessione ha interessato nel periodo soprattutto quelli a tempo indeterminato; pur con oscillazioni molto ampie in alcuni anni, la quota dei lavoratori a tempo determinato si è accresciuta in risposta alle evidenti incertezze delle prospettive delle imprese (nel 2013 l'incidenza dei dipendenti a tempo determinato sul totale dipendenti è del 13,2 per cento; del 9,9 sul totale occupati). Con riguardo al titolo di studio posseduto, crescono i lavoratori con istruzione terziaria (la loro incidenza è ora di circa il 20 per cento), tengono i diplomati (la loro quota è di circa il 47 per cento), mentre flettono gli occupati con titolo di studio inferiore. La distribuzione degli occupati per classi di età conferma le difficoltà delle classi più giovani (15-24 e 25-34 anni), mentre crescono molto i lavoratori sopra i 50 anni (anche per un effetto di coorte).

Gli effetti della crisi economica sull'occupazione si sono accentuati nel 2013; la riduzione rispetto all'anno precedente è del 2,1 per cento a livello nazionale (478 mila lavoratori in meno): 197 mila unità nel Centro-Nord (-1,2 per cento), 282 mila unità al Sud (-4,6 per cento). Con riguardo ai comparti produttivi, la riduzione complessiva di occupazione è stata determinata da un forte calo nelle costruzioni (-9,3 per cento) e a seguire nell'agricoltura (-4,2 per cento), nell'industria in senso stretto (-1,9 per cento) e nel terziario, risultato in calo dopo alcuni anni di stabilità relativa (-1,2 per cento). Con riguardo alla tipologia di orario, aumentano i lavoratori part-time e si riducono le unità a tempo pieno. E' osservabile poi una differente dinamica della componente italiana (in flessione) rispetto alla componente straniera (ancora in leggera crescita).

Continua inoltre a risultare elevata in Italia l'incidenza delle unità di lavoro irregolari<sup>73</sup>.

**Figura 39 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per branca di attività economica**



Fonte: ISTAT, Conti nazionali

La percentuale delle unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (12,1 per cento nel 2012) risulta elevata soprattutto nel complesso delle regioni meno sviluppate e in transizione (20,9 per cento), oltre il

<sup>73</sup> Le unità di lavoro irregolari comprendono le seguenti tipologie di attività lavorative: continuative svolte senza il rispetto della normativa vigente; occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; degli stranieri residenti e non regolari; plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.

doppio di quella delle regioni più sviluppate (8,9 per cento nel 2012). I valori più alti si riscontrano in Calabria (30,9 per cento) e Molise (24,6 per cento). L'analisi per attività economica conferma il dato storico del più elevato tasso di irregolarità in agricoltura (24,3 per cento) accresciutosi dai livelli degli anni pre-crisi, inferiori al 20 per cento (cfr. Figura 39). In aumento è anche l'incidenza di lavoro irregolare nel settore delle costruzioni (12,6 per cento) che registra il più alto valore dal 2002; stabile rispetto al 2011 il tasso di irregolarità nei servizi (13,1 per cento) che si conferma però superiore alla media. In lieve aumento il valore dell'indicatore nel settore dell'industria in senso stretto (4,5 per cento contro il 4,4 per cento del 2011).

In relazione alla necessità di rilanciare l'occupazione e semplificare gli adempimenti a carico delle imprese, il Governo è recentemente intervenuto con il decreto legge 20 marzo 2014, n.34 che prevede interventi di semplificazione di specifiche tipologie contrattuali di lavoro (contratto a termine e apprendistato), al fine di renderle maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo, nazionale e internazionale.

### ***Utilizzo della Cassa Integrazione Guadagni (CIG)***

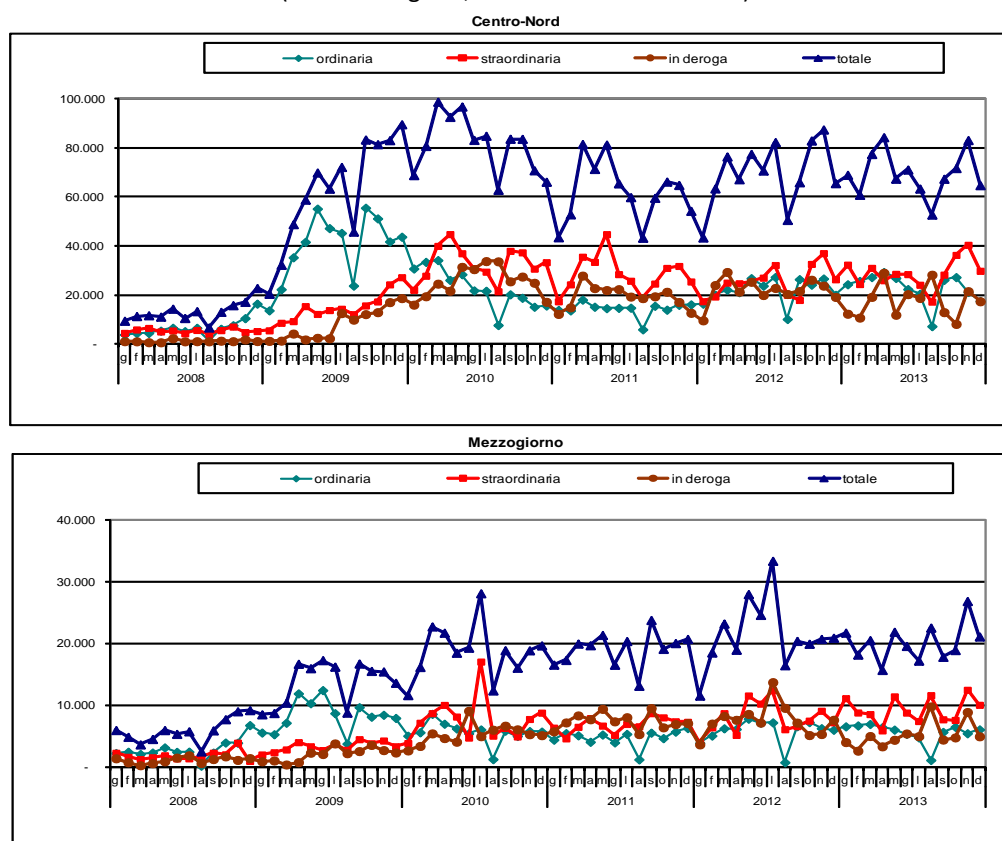
Al venir meno di circa un milione di posti di lavoro nel periodo di crisi, vanno aggiunti i dati riguardanti gli occupati che si trovavano in Cassa Integrazione Guadagni (CIG)<sup>74</sup>. Nella media dell'anno 2013, circa 300.000 occupati hanno dichiarato di non avere lavorato nei periodi di riferimento dell'indagine sulle forze di lavoro dell'ISTAT, o di avere svolto un numero di ore inferiore alla norma, perché in CIG (circa l'1,3 per cento del totale occupati nazionali).

In base alle informazioni mensili derivanti dall'Osservatorio dell'INPS, il progressivo incremento del ricorso alla CIG ha, nel periodo recente, rallentato in dinamica, ma permane su livelli molto elevati (cfr. Figura 40). L'incremento di utilizzo, iniziato già a settembre 2008 e aumentato considerevolmente nel 2009 (del 300 per cento) quando la crescita aveva riguardato soprattutto la componente ordinaria (concessa per difficoltà temporanee delle imprese), era proseguito in maniera rallentata nel 2010 con un maggiore incremento della componente straordinaria (concessa per crisi di impresa e ristrutturazioni) e di quella in deroga (relativa all'estensione a settori in precedenza esclusi). Dopo una riduzione nel 2011 (-19 per cento), è ripreso l'utilizzo nel 2012 con un incremento del 12 per cento del numero di ore autorizzate totali. Nel 2013 è invece osservabile un nuovo rallentamento complessivo (-1,4 per cento), determinato anche da scadenze dei trattamenti. Considerando il livello delle ore autorizzate di fruizione di CIG per area territoriale, lo strumento opera soprattutto nel Centro-Nord, dove è concentrato circa il 78 per cento delle ore autorizzate di CIG, per via della forte presenza industriale e della minor incidenza di lavoro sommerso rispetto all'area del Mezzogiorno.

---

<sup>74</sup> La Cassa Integrazione è una prestazione economica erogata dall'INPS con la funzione di sostituire o integrare la retribuzione dei lavoratori sospesi o lavoratori a orario ridotto in concomitanza di eventi espressamente previsti dalla legge. L'intervento ordinario è attualmente opera in presenza di sospensioni o riduzioni temporanee e contingenti dell'attività d'impresa che conseguono a situazioni aziendali, determinate da eventi transitori non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, ovvero da crisi temporanee di mercato. L'intervento straordinario opera a favore di imprese industriali e commerciali in caso di ristrutturazione riorganizzazione e conversione aziendale, ovvero nei casi di crisi aziendale e di procedure concorsuali. L'intervento in deroga è destinato ai lavoratori di imprese escluse dalla CIG straordinaria, quindi aziende artigiane e industriali con meno di 15 dipendenti o industriali con oltre 15 dipendenti che non possono fruire dei trattamenti straordinari. La CIG in deroga alla vigente normativa è concessa nei casi in cui alcuni settori (tessile, abbigliamento, calzaturiero, orafo, ecc.) versino in grave crisi occupazionale. Lo strumento della CIG in deroga permette quindi, senza modificare la normativa che regola la CIG straordinaria, di concedere trattamenti straordinari anche a tipologie di aziende e lavoratori che ne sono esclusi.

**Figura 40 - Numero di ore autorizzate di CIG per tipologia e ripartizione territoriale**  
(valori in migliaia, serie mensile 2008-2013)



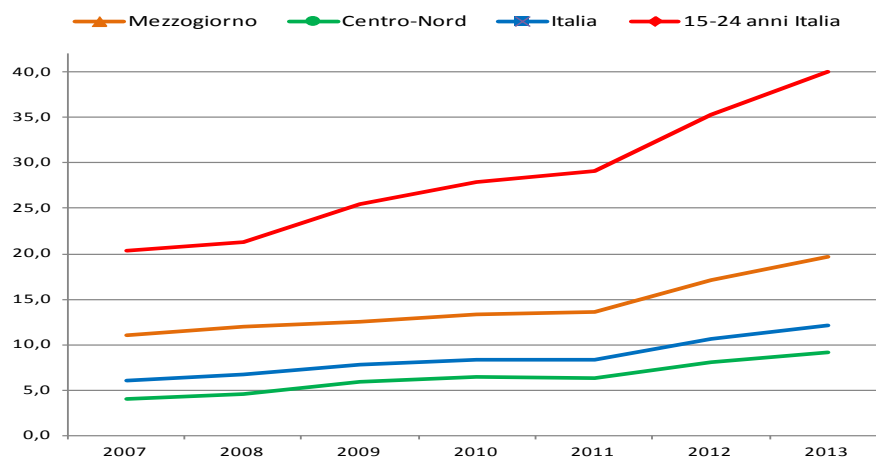
Fonte: elaborazione DPS su dati INPS

Il ricorso alla CIG ha in parte consentito di frenare nei primi anni di crisi il declino dell'occupazione in diversi comparti. Allo scopo di sostenere il reddito dei lavoratori e il loro formale rapporto di lavoro, oltre all'operatività normale dello strumento, ne sono state allentate le caratteristiche assicurative (CIG in deroga, più recentemente però sottoposta a restrizioni nella concessione) e sono intervenuti anche dispositivi tesi a semplificare ed estendere le procedure di richiesta, in particolare per gli interventi cosiddetti straordinari della CIG. Inoltre, un Accordo Stato-Regioni (stipulato nel 2009 e rinnovato nel 2011), ha consentito l'utilizzo di contributi dei programmi regionali FSE per integrare l'intervento di sostegno al reddito con politiche attive.

### ***La crescita della disoccupazione***

Il peggioramento della situazione economica si è tradotto in una forte crescita della disoccupazione. Il numero di disoccupati ha raggiunto nel 2013 quota 3 milioni 113 mila unità, di cui 1 milione 450 mila nel Mezzogiorno. Il tasso di disoccupazione complessivo nazionale è raddoppiato tra il 2007 e il 2013 (passando dal 6,1 per cento al 12,2 per cento) (cfr. Figura 41). Nel Mezzogiorno è salito nello stesso periodo dall'11,1 al 19,7 per cento, superando così il massimo storico dagli anni cinquanta (ricostruibile per la definizione di disoccupazione oggi in vigore). I giovani disoccupati sono circa 690 mila e il corrispondente tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni è aumentato dal 20,3 del 2007 al 40 per cento nel 2013 (venti punti percentuali in più). Al Sud il tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni ha raggiunto nel 2013 il livello del 51,6 per cento, un dato assai superiore rispetto al pur elevato valore del 32,3 per cento nel 2007.

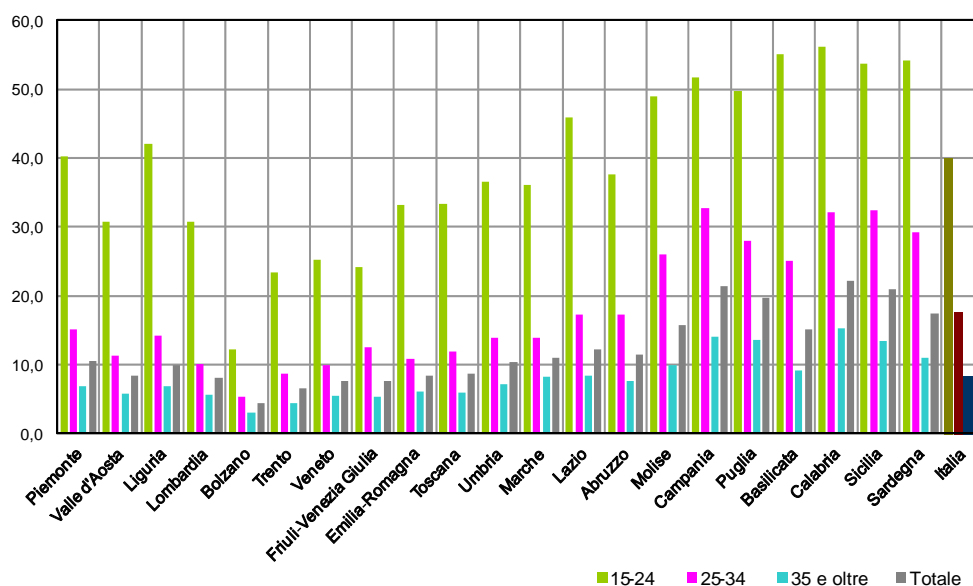
**Figura 41 - Tasso di disoccupazione nel periodo di crisi nelle ripartizioni territoriali**



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Aumenta anche la durata della disoccupazione: il tasso di disoccupazione di 12 mesi e oltre è raddoppiato nel periodo della crisi economica, passando dal 2,8 per cento del 2007 al 6,9 per cento del 2013; 12,4 nel Mezzogiorno. Con riguardo alla classe di età 15-24 anni il tasso di disoccupazione di lunga durata ha raggiunto nel 2013 il 20,9 per cento (31,9 per cento nel Mezzogiorno). Molto differenziata si presenta poi a livello regionale la distribuzione per classi di età del tasso di disoccupazione (Figura 42).

**Figura 42 - Tasso di disoccupazione per regione e per età, anno 2013**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

### ***Criticità della componente giovanile nel mercato del lavoro nel confronto europeo al 2012***

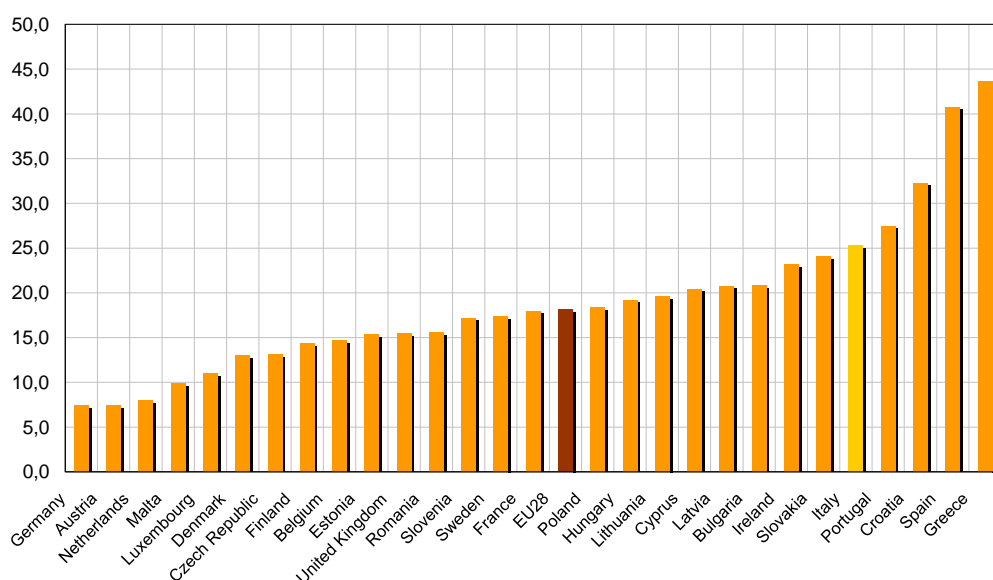
Le fasce più giovani della popolazione sono quelle che si sono trovate più esposte alla fase recessiva che si protrae, pur con diverse intensità, da oltre cinque anni. La contrazione occupazionale ha interessato



soprattutto la fascia della popolazione in età compresa tra 15 e 29 anni, con una riduzione significativa dei tassi di occupazione e un innalzamento di quelli di disoccupazione che hanno riportato la quota di disoccupati ai livelli di 12 anni fa. Peraltro in tutta Europa la forza lavoro giovanile è stata quella maggiormente colpita dalla caduta della domanda di lavoro, ma nel nostro Paese le dinamiche sono andate a sommarsi a problematiche strutturali che da tempo vedono gli indicatori del mercato del lavoro giovanile italiano decisamente peggiori delle medie comunitarie.

Nel 2012 il tasso di disoccupazione in età compresa tra 15 e 29 anni in Italia è stato inferiore solo a Portogallo, Croazia, Spagna e Grecia e superiore di oltre 7 punti percentuali alla media UE (Figura 43).

Figura 43 – Tasso di disoccupazione in età 15-29 anni nell'UE-28



Fonte: EUROSTAT

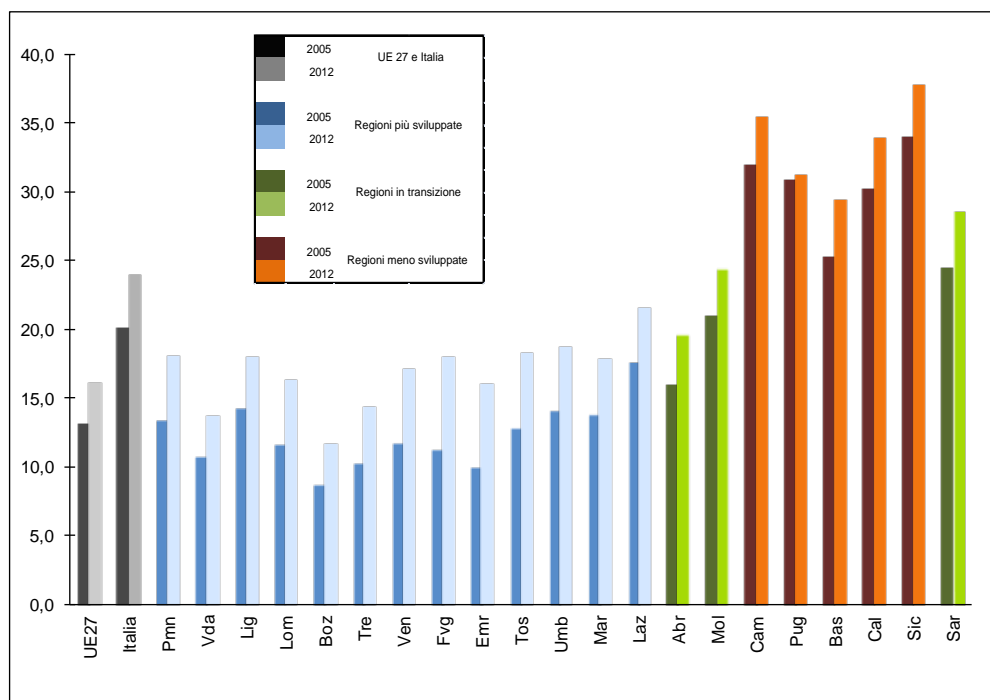
La dinamica della disoccupazione giovanile in Italia è stata superiore alla media europea, subendo dal 2007 al 2012 un incremento di oltre 10 punti percentuali, a fronte di un incremento di 6,1 punti percentuali della media UE. Nel periodo 2007-2012, per ogni punto percentuale di flessione del PIL il tasso di disoccupazione in età 15-29 anni è aumentato di 1,6 punti, a fronte di un aumento di 0,7 punti percentuali del tasso di disoccupazione totale.

Anche la flessione dell'occupazione dei giovani rispetto al calo del PIL è stata superiore rispetto al totale: nel periodo 2007-2012 per ogni punto percentuale di flessione del PIL il tasso di occupazione in età 15-29 anni è diminuito di oltre un punto, rispetto a 0,3 punti percentuali del tasso di occupazione totale. Tali evidenze confermano in Italia una maggiore esposizione delle fasce giovanili al rischio di congiuntura. Inoltre le difficoltà occupazionali inducono i giovani ad allontanarsi dal mondo del lavoro con la progressiva riduzione dei tassi di attività, riconducibile solo parzialmente a un prolungamento del periodo scolastico-formativo. Peraltro anche la fiducia nei percorsi di istruzione e formazione appare bassa tra i giovani.

Va aumentando in modo significativo il numero di giovani non impegnati in un'attività lavorativa e non inseriti in un percorso scolastico o formativo (NEET, *Not in Education, Employment or Training*), raggiungendo in Italia nel 2012 il 23,9 per cento della popolazione tra i 15 e i 29 anni, con valori superiori al 35 per cento in Sicilia e Campania e valori oltre il 31 per cento in Calabria e Puglia (cfr. Figura 44). In linea

con le raccomandazioni del Consiglio europeo, occorre quindi potenziare l'attuazione di interventi per aumentare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, in quanto il prolungato allontanamento dal mercato del lavoro o dal sistema formativo comporta di fatto ulteriori difficoltà di reinserimento individuale e conseguenze negative sul potenziale di crescita a lungo termine del Paese.

**Figura 44 - Percentuale di persone tra i 15 e i 29 anni che non lavorano e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione (NEET), anni 2005, 2012**



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle Forze di lavoro.

### Sviluppo rurale

Le aree rurali con problemi di sviluppo (aree D), e in misura minore le aree rurali intermedie (aree C), sono le più deboli dal punto di vista della struttura occupazionale.

**Tavola 14 – Indicatori di occupazione e reddito per tipologia di area rurale**

	Addetti Agro- alimentare/addetti manifatturiero	SAU	Addetti all'industria manifatturiera (%)	Reddito pro-capite p.c.
	2011	2010 – 2000	2011	2009
Aree urbane e periurbane (A)	10,6	3,6	21,4	20.151,9
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (B)	9,2	0,0	37,4	16.756,8
Aree rurali intermedie (C)	11,1	-4,5	31,6	16.324,3
Aree con problemi di sviluppo (D)	16,7	-2,7	9,5	14.950,4
<b>ITALIA</b>	<b>10,8</b>	<b>-2,5</b>	<b>100,0</b>	<b>17.409,9</b>

Fonte: MiFAAP

Le zone D sono caratterizzate da scarsa presenza di processi di sviluppo locale in tutti i settori e da un basso livello di diversificazione del sistema economico, eccessivamente dipendente dall'attività agricola e dal turismo, che spesso assume connotati di stagionalità. In queste aree il manifatturiero ha un'importanza molto più bassa rispetto alla media delle altre tipologie di aree: gli addetti totali al settore rappresentano solo il 9,5 per cento del totale nazionale, contro il 37,4 per cento nelle aree ad agricoltura intensiva (zone B) e il 31,6 per cento nelle zone intermedie (aree C) (cfr. Tavola 14). All'interno del settore manifatturiero, il peso dell'agroalimentare in termini di addetti è più rilevante nelle aree D rispetto alle altre zone (17 per cento, contro l'11 per cento delle zone C e il 9 per cento di quelle B). Le aree rurali D e C, inoltre, sono caratterizzate da un processo di abbandono della superficie agricola e - quelle D in particolare - da redditi pro-capite più bassi).

### **Settore ittico**

Nel 2011 gli occupati del settore della produzione ittica italiana sono circa 29.000 nella pesca marittima (di cui circa 14.000 nella piccola pesca), 7.426 nell'acquacoltura, 300 nella pesca nelle acque interne. I dati per la pesca marittima aggiornati al 2012 mostrano un calo ulteriore degli occupati, pari a 27.851 unità, ben 7.200 in meno rispetto al 2004. Il 64 per cento degli occupati del settore ittico nazionale è nel Mezzogiorno. Il settore assorbe soprattutto lavoro maschile (solo il 5 per cento donne).

Negli ultimi anni si osserva nel complesso una riduzione del numero degli occupati nel settore, caratterizzati da un'età media abbastanza elevata (41 anni) cui non corrisponde un adeguato ricambio generazionale. I fattori alla base della fuoriuscita di occupati dal settore sono da collegare essenzialmente alla riduzione della produzione, all'aumento dei costi di produzione, alla diminuzione del numero di pescherecci per la pesca marittima e di impianti per l'acquacoltura.

Strettamente legata all'occupazione è la valorizzazione delle risorse ittiche che si concretizza attraverso il pescaturismo e l'ittiturismo, che offrono opportunità di diversificazione e integrazione economica. Attualmente un centinaio di località marittime lungo tutte le coste italiane svolgono attività di pescaturismo, mentre le aziende che propongono l'ittiturismo sono circa una ventina fra ristoranti e alloggi. L'ammodernamento dei pescherecci, la formazione e la divulgazione saranno utili a contrastare il rallentamento della crescita degli operatori dediti a queste attività<sup>75</sup>.

La pluralità delle esigenze emergenti dalle più recenti normative in materia di ambiente, lavoro e qualità non trova sempre un'adeguata rispondenza, a livello nazionale, con sedi di formazione per la definizione di percorsi mirati di apprendistato e formazione continua per il personale lungo l'intera filiera ittica. Al contrario, il raggiungimento degli obiettivi previsti comporta la definizione e la qualificazione dell'offerta

---

<sup>75</sup> Nel corso della programmazione 2007-2013 sono stati selezionati 43 Gruppi di Azione Costiera (GAC), che costituiscono i soggetti attuatori dell'asse IV del Fondo Europeo per la Pesca (FEP), costituiti da partenariati tra soggetti pubblici e privati per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo territoriale integrato. Ad oggi si è conclusa la fase di costituzione dei GAC, durante la quale è stato centrale il lavoro di animazione del territorio volto a informare e coinvolgere le comunità e in particolare le imprese locali. I GAC hanno superato il momento della stesura del PSL, hanno firmato una convenzione con gli Organismi Intermedi, si sono dotati di strutture tecniche e amministrative assumendo diverse forme giuridiche. Le difficoltà iniziali che hanno rallentato la fase di avvio (in qualche caso di carattere interpretativo, ma soprattutto di tipo burocratico, come nel caso dell'ottenimento dei certificati antimafia dei soci) sono riconducibili alla novità della misura. Il lavoro svolto viene comunque considerato da più parti come propedeutico anche alla programmazione 2014-2020, nella quale un ruolo chiave dovranno assumere proprio gli interventi che favoriscono l'integrazione del lavoro delle imprese di pesca con quello del settore turistico e, in particolare, le attività di supporto all'avvio del pescaturismo e dell'ittiturismo, nelle quali l'Italia ha per una volta svolto il ruolo di apripista e che rappresentano una delle tipologie di intervento più diffusa e quasi sempre presente nei bandi emanati dai GAC italiani. Purtroppo con notevole ritardo i beneficiari stanno procedendo ad avviare i primi interventi messi a bando dai singoli GAC; si cominciano quindi a utilizzare i fondi destinati all'Asse IV (per il momento, nella maggior parte dei casi, solo impegnati).

formativa continua e permanente secondo i principi e le metodologie relative all'apprendimento monitorabile degli operatori del settore (es. pescatori e mogli dei pescatori), rifiutando l'uso di approcci generici, non misurabili e privi di finalizzazione. Occorrerà pertanto accelerare e rafforzare: il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di lavoro a bordo e a terra; l'assistenza agli operatori del settore, con particolare riguardo all'evoluzione degli strumenti e delle tecnologie di navigazione e di pesca, che comportano significativi cambiamenti nelle modalità di organizzazione e gestione del lavoro, e alle norme sempre in evoluzione riguardanti la sicurezza marittima, la sicurezza e la salute degli operatori della pesca e la salubrità e qualità dei prodotti e dei processi.

Un tema centrale per gli aspetti occupazionali, coerentemente con le politiche di conservazione e contenimento dello sforzo di pesca, si articola in due direzioni: raggiungere livelli di sostenibilità della attività di pesca attraverso un numero di pescatori coerenti con la disponibilità delle risorse; migliorare la qualità dell'occupazione e dei redditi favorendo il ricambio generazionale non soltanto basato su l'immigrazione da Paesi terzi. Il presidio della pesca con un'occupazione sostenibile passa attraverso la lotta efficace contro la pesca illegale e la crescita delle relazioni positive tra amministrazioni e addetti; questo implica una forte correlazione tra questa azione e gli obiettivi formativi.

### **Obiettivo Tematico 9 – Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione**

Il concetto di "inclusione sociale", affermatosi a livello comunitario, comprende l'accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro e ai diritti necessari "per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, e per godere di un tenore di vita e di un benessere considerati normali nella società in cui vivono"<sup>76</sup>. Il sostegno a questo obiettivo in ambito comunitario fa perno sul concetto di "inclusione attiva", come definito nell'ambito della Raccomandazione del 3 ottobre 2008 della Commissione europea, che prevede una strategia basata su tre pilastri: supporto al reddito adeguato; mercati del lavoro inclusivi; accesso a servizi di qualità. In altri termini, promuovere l'inclusione sociale significa assicurare per la più elevata quota di persone possibile la possibilità di accedere a risorse economiche adeguate, al mercato del lavoro e a livelli di servizio socialmente accettabili nelle molteplici dimensioni del proprio vivere: istruzione, sicurezza, salute, abitazione, ambiente, rispetto di sé, etc.

La situazione delle regioni italiane rimane oggi assai differenziata, con il Mezzogiorno, e segnatamente le regioni meno sviluppate, caratterizzate da un grave deficit nei requisiti di cittadinanza (anche se con intensità differenziata): dall'accesso alle risorse di base, alla sicurezza personale, alla legalità, alla giustizia, all'istruzione, alla cura di infanzia e anziani, alle opportunità di lavoro. Colmare il divario nell'accesso ai diritti di cittadinanza rappresenta uno dei grandi obiettivi cui dovrà fare riferimento la strategia dei Fondi comunitari per il Mezzogiorno (anche con l'apporto di altri obiettivi tematici), in forte coordinamento con l'impiego delle risorse ordinarie, seguendo l'esperienza del Piano d'Azione per la Coesione.

Obiettivo della Strategia Europa 2020 è quello di ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. Nel 2012, l'indicatore congiunto di povertà o esclusione sociale<sup>77</sup>, che tiene

<sup>76</sup> *Joint Report on Social Inclusion* (2004), p. 10.

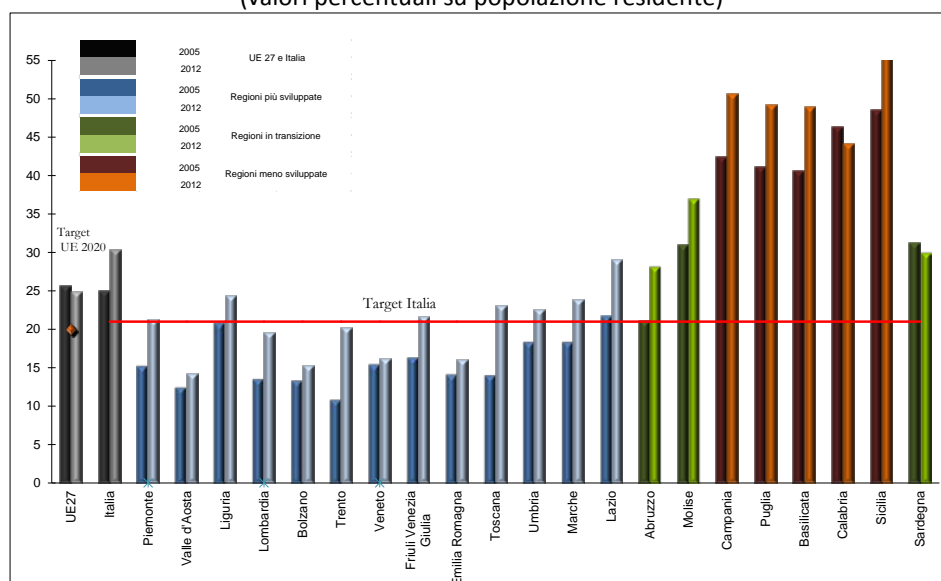
<sup>77</sup> L'indicatore definito da EUROSTAT è "*People at risk of poverty or social exclusion*". Sono a rischio di povertà o esclusione sociale le persone che vivono in famiglie che si trovano in una delle tre seguenti condizioni: rischio di povertà (reddito equivalente netto inferiore al 60 per cento di quello mediano nazionale), grave deprivazione materiale (almeno 4 dei seguenti 9 sintomi di deprivazione: mancanza di telefono, tv a colori, lavatrice, automobile, impedimenti nel consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, svolgere una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, pagare regolarmente rate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, fronteggiare spese inaspettate) o bassa

conto delle persone a rischio di povertà relativa dopo i trasferimenti sociali, delle persone in situazione di grave deprivazione materiale e delle persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa, mostra come in Italia il fenomeno interessi il 30,4 per cento della popolazione, pari a oltre 18 milioni di persone, il valore più alto registrato dal 2005 e superiore a quello medio comunitario (24,9 per cento della popolazione, ossia circa 125 milioni persone). L'obiettivo nazionale, da raggiungere nel 2020, è quello di ridurre il numero di coloro che sono a rischio di povertà o esclusione sociale di 2 milioni e duecento mila unità (circa l'8 per cento in meno).

Rispetto al 2011, l'indicatore congiunto di povertà o esclusione sociale manifesta in Italia una crescita di 2,2 punti percentuali dovuta soprattutto al forte incremento della deprivazione materiale severa (dal 11,2 al 14,5 per cento), mentre si osserva una sostanziale stabilità del rischio di povertà relativa dopo i trasferimenti (dal 19,6 al 19,8 per cento). Entrambi questi indicatori risultano superiori alla media europea (rispettivamente 10,2 e 17,1 per cento). L'indicatore di esclusione dal mercato del lavoro mostra che in Italia nel 2012 il 10,3 per cento delle persone di età inferiore ai 60 anni vive in famiglie a intensità lavorativa molto bassa, valore prossimo alla media europea (del 9,9 per cento).

A livello territoriale, nel 2012 più della metà delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale risiede nel Mezzogiorno: in quest'area la percentuale supera il 40 per cento. Rispetto al 2005, il fenomeno, nonostante la lieve riduzione registrata tra il 2007 e il 2009, è tornato a salire negli ultimi anni, dinamica che ha interessato tutte le aree del Paese.

**Figura 45 - Persone a rischio di povertà o esclusione sociale nelle regioni italiane, anni 2005 e 2012**  
(valori percentuali su popolazione residente)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

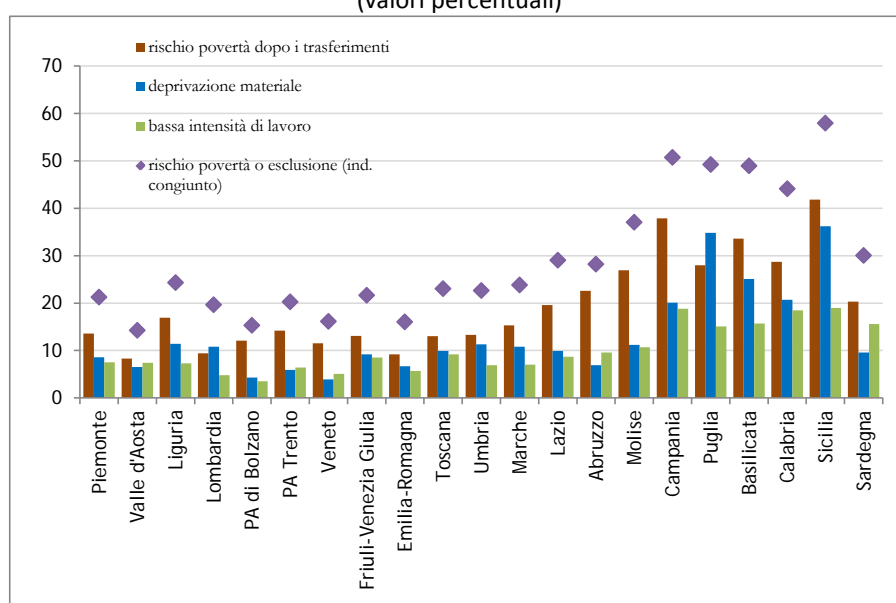
I divari territoriali sono evidenti (cfr. Figura 45): nel 2012 nelle regioni del Centro-Nord l'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale è inferiore ai valori medi nazionale ed europeo - con la sola eccezione del Lazio, in alcuni casi anche in maniera molto marcata (incidenza inferiore al 16 per cento in Valle d'Aosta, e poi a seguire Veneto, Emilia-Romagna e Provincia autonoma di Bolzano). Viceversa nelle regioni del Mezzogiorno l'incidenza supera ovunque il valore medio italiano: nelle cinque regioni meno sviluppate

intensità di lavoro (i componenti in età da lavoro hanno lavorato, nell'anno precedente la rilevazione, meno del 20 per cento del loro potenziale, misurato in termini di mesi lavorati in rapporto ai mesi complessivi dell'anno). L'indicatore è calcolato come percentuale sulla popolazione residente.

risulta a rischio di povertà o esclusione sociale oltre il 40 per cento della popolazione (con Campania e Sicilia intorno al 50 per cento); nelle regioni in transizione l'incidenza risulta invece relativamente più contenuta (intorno al 30 per cento). Quanto alla dinamica dell'indicatore, rispetto al 2005 la crescita dell'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale nel 2012 è generalizzata (ad esclusione dalla Sardegna)<sup>78</sup>.

Rispetto alle tre dimensioni monitorate (Figura 46), nel 2012 sono a rischio di povertà relativa il 31,9 per cento delle persone residenti nel Sud e circa il 37 per cento nelle Isole, contro l'11 per cento nel Nord e il 16,5 per cento nel Centro. Relativamente alla popolazione che vive in famiglie a bassa intensità di lavoro, si osservano percentuali rispettivamente del 16,6 e del 18,1 per cento nel Sud e nelle Isole, più del doppio di quanto rilevato nel Centro e nel Nord (circa 8,5 e il 6 per cento, rispettivamente).

**Figura 46 - Incidenza delle componenti del rischio di povertà o esclusione sociale nelle aree italiane, anno 2012**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

Ma la situazione più preoccupante riguarda l'indicatore di grave deprivazione materiale<sup>79</sup>: tra il 2008 e il 2012, l'incremento a livello nazionale è di 7 punti percentuali (da 7,5 al 14,5 per cento), tanto da portare l'Italia nelle ultime posizioni della graduatoria dei Paesi UE-27. Nel 2012, oltre il 23 per cento delle persone residenti nel Mezzogiorno è in situazione di grave deprivazione materiale (con punte del 36 per cento in Sicilia e 34 in Puglia, in quest'ultima regione la situazione è significativamente peggiorata dal 2010), valore più che doppio rispetto al Centro (10,1 per cento), al Nord-Ovest (10,2 per cento) e al Nord-Est (5,6 per cento). Rispetto al 2011, il fenomeno risulta in forte aumento in quasi tutte le regioni italiane (ad eccezione solo dell'Abruzzo che segna una flessione di circa 4 punti percentuali).

Come rilevato nel *Position Paper* della Commissione, l'Italia è anche tra i Paesi che presentano il maggiore differenziale di genere nel rischio di povertà e di esclusione sociale. La percentuale di donne vulnerabili al rischio povertà ed esclusione è cresciuta significativamente negli ultimi anni, passando dal 26,3 del 2010 al

<sup>78</sup> L'indicatore è elaborato a partire dall'indagine EU-SILC in cui vengono rilevati i redditi e la condizione professionale dell'anno precedente (la rilevazione 2012 fa riferimento ai redditi 2011).

<sup>79</sup> L'indicatore sintetico di deprivazione rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno 4 delle seguenti 9 forme di deprivazione: non riuscire a sostenere spese impreviste; avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa, un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, il riscaldamento adeguato dell'abitazione, l'acquisto di una lavatrice, o di un televisore a colori, o di un telefono, o di un'automobile.

31,7 per cento del 2012, con un differenziale rispetto alla popolazione maschile ben superiore alla media europea<sup>80</sup>.

La Tavola 15 consente di confrontare la quota di popolazione maschile e femminile a rischio povertà o di esclusione in Italia con il valore medio dell'Unione a 28 e a 15 e con gli analoghi indicatori riferiti a Paesi del Sud Europa, tradizionalmente più diseguali dal punto di vista della condizione di uomini e donne rispetto ai Paesi dell'Europa centrosettentrionale. La Tavola considera anche l'appartenenza alle classi d'età che individuano gli attivi e gli anziani (la popolazione in età lavorativa tra i 18 e i 64 anni e quella con più di 65 anni), consentendo di precisare meglio i caratteri che definiscono la vulnerabilità sociale per genere in Italia.

**Tavola 15 - Popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale in alcuni paesi europei, per sesso e grandi classi d'età. Anni 2010-2012 (valori percentuali)**

Aree/Anni	2010		2011		2012	
	18 -64 anni	65+	18 -64 anni	65+	18 -64 anni	65+
<b>Maschi</b>						
<i>Unione Europea a 28</i>	22,6	16,3	23,5	17,0	24,4	16,3
<i>Unione Europea a 15</i>	20,7	14,7	21,8	15,9	22,9	14,9
Grecia	26,6	22,9	30,4	26,5	36,8	21,2
<b>Italia</b>	<b>23,0</b>	<b>15,5</b>	<b>26,6</b>	<b>20,3</b>	<b>28,5</b>	<b>21,3</b>
Spagna	25,8	19,3	27,5	19,7	30,0	15,3
Portogallo	23,4	22,3	22,6	21,9	25,0	19,6
<b>Femmine</b>						
<i>Unione Europea a 28</i>	24,6	22,7	25,5	23,1	26,3	21,7
<i>Unione Europea a 15</i>	23,0	20,2	24,1	20,9	25,1	19,1
Grecia	28,8	29,8	32,8	31,5	38,7	25,4
<b>Italia</b>	<b>26,3</b>	<b>23,7</b>	<b>30,2</b>	<b>27,0</b>	<b>32,3</b>	<b>28,1</b>
Spagna	26,8	23,1	28,2	21,9	29,4	17,6
Portogallo	24,8	28,9	23,9	26,4	26,1	23,9

Fonte: elaborazioni MLPS su dati EUROSTAT

A livello di Unione europea, mediamente la popolazione attiva risulta più a rischio di povertà della popolazione anziana; le donne sono più vulnerabili degli uomini in entrambi i due sottogruppi, sebbene il *poverty gender gap* risulti maggiore per le persone anziane. In Italia, nella fascia di età superiore ai 65 anni, le donne evidenziano percentuali di rischio largamente superiori a quelli della popolazione maschile (circa 7 punti percentuali in più). Questi differenziali di rischio si riducono attorno ai 3,6 punti percentuali (valore medio nel triennio) se si osserva la popolazione maschile e femminile in età lavorativa (in entrambi i casi i differenziali risultano superiori non solo a quelli medi europei ma anche a quelli degli altri Paesi dell'area mediterranea). La vulnerabilità al rischio di povertà delle donne è conseguenza della loro debolezza sul mercato del lavoro. L'Italia, infatti, si distingue rispetto ad altri Paesi europei per livelli di partecipazione femminile al mercato del lavoro molto più bassi e discontinui, ma anche per livelli di remunerazione delle donne inferiori a quelli degli uomini. L'Italia presenta, insieme alla Grecia, la maggiore diffusione di coppie in cui la donna non percepisce redditi (circa il 30 per cento, a fronte di valori al di sotto del 4 per cento per i

<sup>80</sup> Cfr. EUROSTAT, banca dati on line. Dati estratti il 25/03/2014. Popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale, per sesso. Anni 2010-2012.

Paesi scandinavi, e compresi tra il 10 e il 20 per cento in Paesi come la Francia e l'Inghilterra). Non casualmente, secondo l'ISTAT le coppie monoreddito risultano particolarmente esposte al rischio di povertà (il 39,5 per cento) e di deprivazione materiale (24,8 per cento)<sup>81</sup>. Peraltro, la dipendenza dal reddito percepito dal coniuge comporta un elevato rischio di povertà connesso alla rottura del legame coniugale. Il rischio di povertà e quello di deprivazione colpiscono, rispettivamente, il 24 e il 24,4 per cento di quante decidono o subiscono una separazione o il divorzio, a fronte di percentuali degli uomini che hanno sperimentato gli stessi eventi pari rispettivamente al 15,3 e al 17,5<sup>82</sup>. Infine, il numero delle famiglie monogenitoriali, con un genitore non vedovo, sono nel 2009 pari a 1.175.000 e di queste l'86 per cento è costituito da madri sole non vedove<sup>83</sup>.

Questa debolezza si riflette conseguentemente anche in ambito previdenziale, le donne ultrasettantacinquenni presentano percentuali di rischio di povertà o di esclusione pari a quelli della popolazione femminile in età lavorativa (31,6 per cento contro 32,3 per cento nel 2012), e largamente superiori a quella della popolazione maschile con più di 75 anni (23,1 per cento). Le donne sono le maggiori percettrici di pensioni integrate al minimo (76 per cento dei beneficiari) e infine le donne rappresentano il 66,9 per cento del totale dei beneficiari delle pensioni e assegni sociali<sup>84</sup>. Questi dati rimandano alla necessità, anche in una logica preventiva, di incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e sostenere la continuità della carriera lavorativa delle donne, con interventi volti a garantire la conciliazione tra lavoro di cura e attività lavorativa, come richiesto dal Consiglio europeo all'Italia (cfr. Raccomandazione specifica n. 4, del 9 luglio 2013).

Gli indicatori di povertà o esclusione sociale assumono in Italia valori più elevati, rispetto al totale della popolazione, per i minori. Risulta a rischio di povertà o esclusione sociale il 33,8 per cento dei minorenni italiani (è il 29,9 per cento nel complesso della popolazione); lo scarto è particolarmente significativo per quanto riguarda il rischio di povertà (26,6 per cento a fronte del generale 19,4 per cento) e i nuclei a bassa intensità di lavoro (10,3 per cento a fronte del 6,8 per cento), è invece meno evidente per la deprivazione materiale severa (16,9 per cento a fronte del 14,5 per cento). Si tratta comunque di un differenziale molto più elevato di quanto registrato nella media comunitaria tra le condizioni dei minori e il complesso della popolazione. Nel caso specifico del rischio di povertà, in Italia l'incidenza aumenta in modo significativo se nel nucleo familiare sono presenti figli dipendenti (dal 15,2 al 23,8 per cento), quasi il doppio di quanto avviene nella media europea (dal 14,9 al 19,0 per cento).

E' quindi necessario dotarsi di una strategia di contrasto alla povertà, con particolare riferimento a quella minorile, che favorisca l'inserimento occupazionale - ove possibile - e l'inclusione attiva anche delle persone maggiormente distanti dal mercato del lavoro, lungo le linee di indirizzo della citata Direttiva Europea del 2008 sull'inclusione attiva che deve essere fondata su tre pilastri: un sostegno economico, un sostegno di orientamento professionale e di inserimento lavorativo, un sostegno attraverso servizi sociali di qualità. Si tratta di un impegno che l'Italia ha preso in Europa; è quindi importante iniziare a svilupparlo e declinarlo a livello regionale anche attraverso un percorso sperimentale e di innovazione che poggi sui Fondi strutturali e di investimento europei. Nel Mezzogiorno, in particolare, si pone la necessità di rafforzare e qualificare l'offerta di servizi socio-assistenziali, per garantire pari diritti ai cittadini, ma anche per gli auspicabili riflessi sul mercato del lavoro – come sollecitato con raccomandazione n. 4 del Consiglio

---

<sup>81</sup> Cfr. ISTAT 2012.

<sup>82</sup> Cfr. ISTAT 2012.

<sup>83</sup> Cfr. ISTAT 2011.

<sup>84</sup> Cfr. ISTAT 2014.

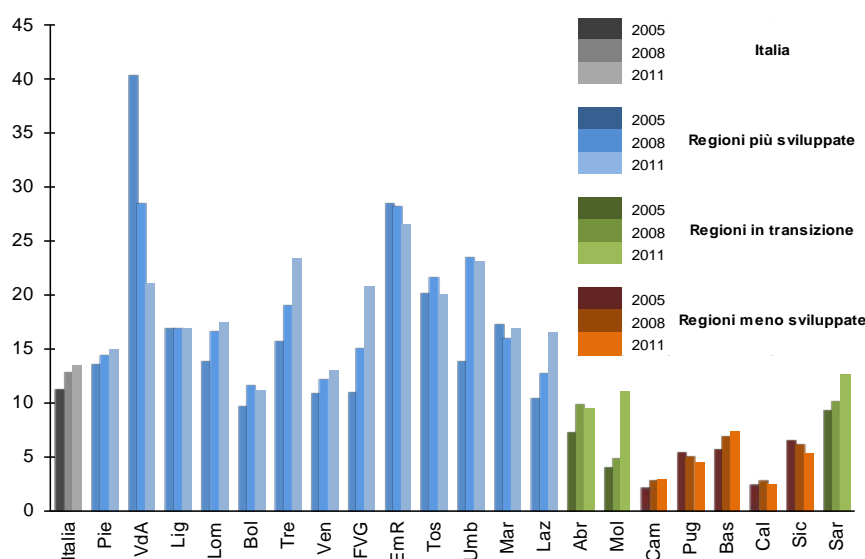


europeo – in termini di maggiore partecipazione femminile, di creazione di nuove opportunità di occupazione e di emersione del lavoro informale.

Le difficoltà nell'ampliare nel Mezzogiorno i servizi all'infanzia per avvicinarli agli standard nazionali sono evidenti osservando l'indicatore che misura la percentuale di bambini in età 0-3 anni presi in carico in asili nido o in servizi integrativi e innovativi (Figura 47). La media per le regioni del Mezzogiorno cresce meno di un punto percentuale negli ultimi sei anni, attestandosi al 5 per cento, e resta ancora molto distante dalla media del Centro-Nord pari al 17,9 per cento.

**Figura 47 - Presa in carico di tutti gli utenti dei servizi per l'infanzia, anni 2005, 2008, 2011**

Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia - asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi - sul totale della popolazione 0-3 anni

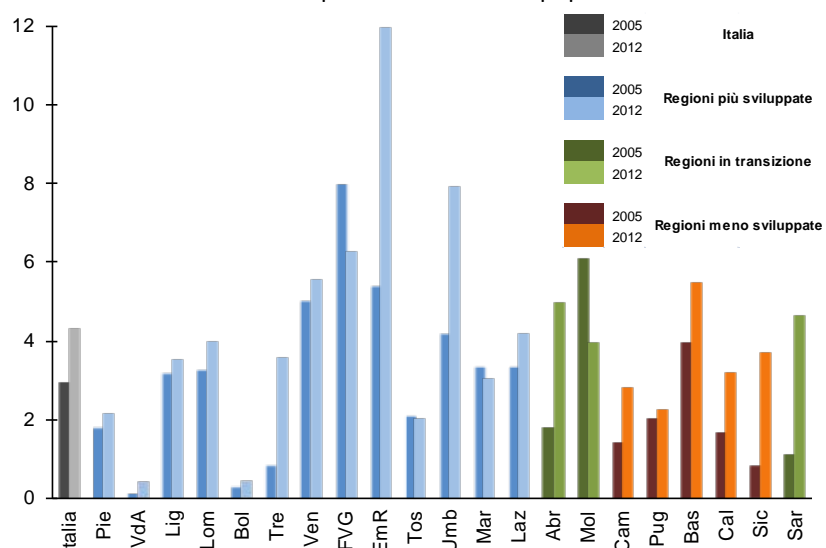


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

Il costante aumento delle persone anziane in condizioni di non autosufficienza richiede livelli di cura e assistenza sempre più elevati e prolungati nel tempo, che impongono un uso integrato ed efficiente delle risorse disponibili per politiche sociali e sanitarie.

**Figura 48 - Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), 2005 e 2012**

Percentuale di anziani trattati in ADI rispetto al totale della popolazione 65 anni e oltre



Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero della Salute, Sistema informativo sanitario (SIS)

Nel 2012 la percentuale di anziani in assistenza domiciliare integrata (ADI) ha raggiunto il 4,3 per cento a livello nazionale. Nel Mezzogiorno tale quota è pari al 3,4 per cento, in forte aumento rispetto al 2005, e prossima al target previsto dal sistema degli Obiettivi di Servizio (3,5 per cento). Differenze significative continuano a registrarsi a livello regionale, con Basilicata, Abruzzo e Sardegna che registrano valori superiori alla media nazionale e Campania, Puglia e Calabria ancora lontane dal target (Figura 48).

In termini di dotazione di servizi, si osserva inoltre una situazione di svantaggio nelle zone rurali intermedie (aree C) e in quelle con problemi di sviluppo (aree D) rispetto alle altre aree (Tavola 16). Nelle zone C e D si riducono le classi più giovani della popolazione, con una contrazione degli alunni delle scuole primarie secondarie di I grado e, in linea di tendenza, anche delle classi della scuola primaria. Circostanza questa che implica, nei luoghi più marginali, un rischio di chiusura di alcune sedi scolastiche. Gli indicatori relativi alle strutture ospedaliere di primo soccorso e ai posti letto ospedalieri in rapporto alla popolazione complessiva e agli anziani mostrano valori peggiori nelle zone C e D nel confronto con le altre aree. Inoltre i posti letto diminuiscono in queste zone di più che nelle aree rurali A e B. In presenza di una rarefazione dei servizi ospedalieri assume maggiore rilevanza l'organizzazione di una rete efficiente di assistenza territoriale (specialistica ambulatoriale, assistenza domiciliare integrata, etc.) e il ricorso a soluzioni basate sulla telemedicina (cfr. paragrafo sulle Aree Interne).

## Tavola 16 – La dotazione di servizi di base per tipologie di area rurale

Tavola 3 - La dotazione di alcuni servizi di base per tipologia di area rurale

Tipologia di aree	Popolazione (Δ% 2001-11)	Popolazione 0-15 anni (Δ% 2001-11)	Classi scuola primaria (Δ%)	Alunni scuola elementar e (Δ% 2008- 12)	Alunni scuola secondaria I grado (Δ% 2008-12)	Popolazione/ ospedale/ con DEA	Posti letto per ospedale	Popolazione/ posto letto ospedaliero	Popolazi one anziana/ posti letto ospedali	Posti letto ospedali (Δ%)
Aree urbane e periurbane (A)	0,9	2,3	-6,4	-15,1	-6,9	107.561	225	138	31	-6,8
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (B)	9	9,5	-2,8	-4,5	3,1	153.549	152	389	73	-5
Aree rurali intermedie (C)	5,6	2,6	-4,9	-4,7	1,3	138.808	120	360	76	-8,1
Aree con problemi di sviluppo	0,4	-8,2	-8,1	-16,0	-11,1	162.221	109	378	81	-8,1
<b>ITALIA</b>	<b>4,3</b>	<b>2,7</b>	<b>-5,3</b>	<b>-9,3</b>	<b>-2,5</b>	<b>133.260</b>	<b>166</b>	<b>247</b>	<b>52</b>	<b>-6,9</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati Ministero Istruzione, Ministero della Salute e ISTAT

In Italia i presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari<sup>85</sup> attivi al 31 dicembre 2011 sono 12.033 e dispongono complessivamente di 386.803 posti letto (6,5 ogni 1.000 persone residenti), rispetto a un anno prima si osserva un calo del 9 per cento. Dal punto di vista territoriale, il quadro è molto eterogeneo: l'offerta raggiunge i più alti livelli nelle regioni del Nord dove si concentra il 67 per cento dei posti letto complessivi (9,5 ogni mille residenti) e tocca i valori minimi nel Sud con il 7 per cento dei posti letto (soltanto 3 posti letto ogni mille residenti) (cfr. Tavola 17). Le aree del Mezzogiorno sono inoltre quelle in cui si osserva una maggiore riduzione sia del numero di presidi che di posti letto. Quanto alla tipologia di utenti, la maggioranza sono anziani (76 per cento), seguiti dagli adulti (20 per cento) e dai minori (5 per cento). Rispetto ai valori medi nazionali, nel Nord sono sovra rappresentati gli anziani (80 per cento), nel Mezzogiorno viceversa adulti (29 per cento) e minori (8 per cento).

<sup>85</sup> Per presidio residenziale si intende la struttura pubblica o privata che eroga servizi residenziali (ospitalità assistita con pernottamento) di tipo socio-assistenziale e/o socio-sanitario a persone in stato di bisogno. Sono escluse le strutture ospedaliere pubbliche e private.

**Tavola 17 - Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, posti letto e ospiti per tipologia di utenza e ripartizione geografica al 31 dicembre 2011** (valori assoluti, variazioni percentuali rispetto al 31 dicembre 2010 e tassi per 1.000 residenti)

	Presidi residenziali	Totale posti letto	Ospiti			
			Totale	Minori	Adulti	Anziani
			Valori assoluti			
Nord Ovest	3.776	147.716	146.792	4.936	24.154	117.702
Nord Est	3.313	109.711	104.456	3.844	17.381	83.231
Centro	2.281	59.664	53.647	3.378	12.385	37.884
Sud	1.630	41.943	38.931	2.869	10.869	25.193
Isole	1.033	27.770	25.698	2.513	7.851	15.334
ITALIA	12.033	386.803	369.523	17.540	72.640	279.343
Variazione % rispetto al 2010						
Nord Ovest	-9,8	-5,7	-9,8	-12,5	-5,6	-6,8
Nord Est	-4,4	-8,9	-4,4	-3,6	-1,0	-1,8
Centro	-5,9	0,3	-5,9	-6,8	-7,0	-6,5
Sud	-14,1	-20,7	-14,1	-9,7	-9,3	-10,4
Isole	-18,4	-12,9	-18,4	-14,3	-12,7	-13,2
ITALIA	-8,9	-9,2	-8,9	-9,4	-5,3	-6,3
Tassi per 1.000 residenti						
Nord Ovest	0,24	9,38	9,32	1,93	2,49	33,67
Nord Est	0,29	9,59	9,13	2,03	2,46	33,61
Centro	0,20	5,15	4,63	1,82	1,72	14,86
Sud	0,12	3,00	2,79	1,13	1,23	9,79
Isole	0,16	4,18	3,87	2,18	1,87	12,02
ITALIA	0,20	6,51	6,22	1,75	1,96	22,58

Fonte: elaborazioni MLPS su dati ISTAT

L'offerta residenziale si riduce considerevolmente nelle "unità di servizio", che svolgono prevalentemente funzione di protezione sociale diversa da quella socio-sanitaria<sup>86</sup>. Queste unità, che sono classificate come socio-assistenziali, dispongono complessivamente di circa 100 mila posti letto, il 26 per cento dei posti letto complessivi; tali presidi, seppure non del tutto sprovvisti di prestazioni medico-sanitarie, sono prevalentemente destinati a fornire accoglienza e tutela a persone in condizione di svantaggio sociale e svolgono funzioni diverse in risposta ai molteplici bisogni assistenziali dei loro ospiti: prevalentemente accoglienza abitativa (52 per cento dei posti letto), ma anche accoglienza di emergenza (il 9 per cento), servizi di tutela e assistenza educativa di carattere professionale destinati a minori (il 21 per cento) e servizi educativo-psicologici destinati ad accogliere prevalentemente persone con problemi di salute mentale, dipendenza tossicodipendenti e minori.

Particolare attenzione, non tanto per la dimensione del fenomeno quanto per la gravità del bisogno, merita la condizione delle persone senza dimora e delle comunità emarginate, con particolare riferimento al disagio abitativo. Il 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni svolto dall'ISTAT nel 2011 ha rilevato, oltre ai 24 milioni di abitazioni, la presenza di oltre 54 mila alloggi occupati dai residenti non classificabili come "abitazioni", ossia baracche, roulotte o cantine abitate. Gli alloggi impropri risultano più diffusi nel Mezzogiorno (circa 0,29 per cento, a fronte di una media nazionale di 0,22 per cento) e risultano

<sup>86</sup> Si tratta di tutte le "unità di servizio" che svolgono le seguenti funzioni di protezione sociale: accoglienza di emergenza, accoglienza abitativa, funzione tutelare, funzione socio-educativa e funzione educativo-psicologica.

in forte crescita su tutto il territorio nazionale. Se tra il Censimento 2001 e quello 2011 il numero delle abitazioni è cresciuto dell'11,5 per cento, quello degli alloggi impropri è più che raddoppiato (131,8 per cento), soprattutto in alcune aree del Paese (Isole 277 per cento, Sud 149 per cento, Nord-ovest 135 per cento). Dentro queste statistiche rientrano varie categorie di persone e famiglie, tra le quali quella parte di popolazione Rom, Sinti e Camminanti che vive in campi attrezzati e altre tipologie di alloggi inadeguati.

Nell'ambito di una ricerca sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, nel corso del 2011 è stata svolta una rilevazione sui senza dimora, che utilizzano anche occasionalmente servizi di mensa e accoglienza notturna nei 158 Comuni italiani di dimensione maggiore. Sono state stimate 47.648 persone senza dimora, corrispondenti a circa lo 0,2 per cento della popolazione regolarmente iscritta presso i comuni considerati dall'indagine. L'incidenza sul totale dei residenti risulta più elevata nel Nord-Ovest, dove le persone senza dimora corrispondono a circa lo 0,35 per cento della popolazione residente, seguono il Nord-Est (0,27 per cento), il Centro (0,20 per cento), le Isole (0,21 per cento) e il Sud (0,10 per cento). Quasi il 60 per cento delle persone senza dimora che usano servizi vive nel Nord, il rimanente si ripartisce tra Centro (23 per cento) e Mezzogiorno (19 per cento). Tale risultato è tuttavia il frutto della notevole concentrazione della popolazione nei grandi centri. Oltre la metà delle persone senza dimora si concentra in tre soli Comuni: Milano (27,5 per cento), Roma (16,4 per cento) e Palermo (8,0 per cento). Risulta pertanto opportuno concentrare gli interventi rivolti a questa tipologia di beneficiari principalmente (ma non esclusivamente) nelle città metropolitane.

Con riferimento alla minoranza storica dei Rom, Sinti e Camminanti siciliani, e quindi anche alla questione abitativa in relazione a queste minoranze, i dati disponibili sono inevitabilmente imprecisi (l'origine razziale ed etnica è un dato sensibile non rilevabile). Si stima che in Italia vi siano tra 110.000 e 150.000 persone appartenenti alle comunità summenzionate, in maggioranza minorenni e giovani, di cittadinanza italiana e per lo più stanziali, che rappresentano una percentuale sulla popolazione di poco superiore allo 0,2 per cento, che in Europa risulta una delle più basse<sup>87</sup>. Due i gruppi maggiormente diffusi: i Rom (residenti in tutte le regioni italiane) e i Sinti (soprattutto nel Nord e nel Centro). Vi è poi la comunità dei Camminanti, che sono prevalentemente sedentarizzati in Sicilia, presso la città di Noto. Essi possono essere distinti in tre gruppi principali in relazione alla cittadinanza e al periodo di immigrazione: un primo gruppo è composto da circa 70 mila persone (cittadini italiani) presenti in Italia da oltre 600 anni e distribuito su tutto il territorio nazionale; un secondo gruppo è costituito da circa 90 mila Rom balcanici (extra-comunitari) arrivati negli anni '90, in seguito soprattutto alla disgregazione della ex-Jugoslavia e stabilitisi principalmente nel Nord Italia; un gruppo di migrazione più recente composto di Rom di nazionalità romena e bulgara (cittadini europei) e presenti prevalentemente nelle grandi città (Milano, Torino, Roma, Napoli, Bologna, Bari, Genova). A questi gruppi, si aggiungono i Rom irregolari, il cui numero non è stabilito ufficialmente<sup>88</sup>.

Circa un quarto dei Rom e Sinti residenti in Italia vivono in campi (40/50.000 persone), anche se la quantificazione del numero di campi e di altri insediamenti con basse condizioni di vita, nonostante un censimento avviato nel 2008 da parte del Ministero dell'Interno, risulta difficile. La maggior parte di questi vive nei campi situati nelle grandi città: Roma, Milano, Napoli e Torino, ma anche a Padova, Reggio Emilia, Bologna, Brescia, Pavia, Genova e Bari. Anche con riferimento a questa categoria di beneficiari risulta opportuno concentrare gli interventi nelle città metropolitane.

---

<sup>87</sup> In Romania infatti i Rom sono circa l'8 per cento della popolazione (circa 1.800.000), in Bulgaria quasi l'8,5 per cento (circa 700.000), in Repubblica Ceca il 2,4 per cento (circa 200.000), in Grecia il 2 per cento (circa 250.000), in Spagna l'1,6 per cento (tra 650.000 e 800.000), in Francia lo 0,6 per cento (tra 350.000 e 400.000).

<sup>88</sup> Ad esempio, la Prefettura di Roma ha rilevato la presenza sul territorio di 12-13 mila Rom irregolari a fronte dei 7.000 regolari residenti in una ventina di campi non autorizzati.

## **Obiettivo Tematico 10 – Investire nell’istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l’apprendimento permanente**

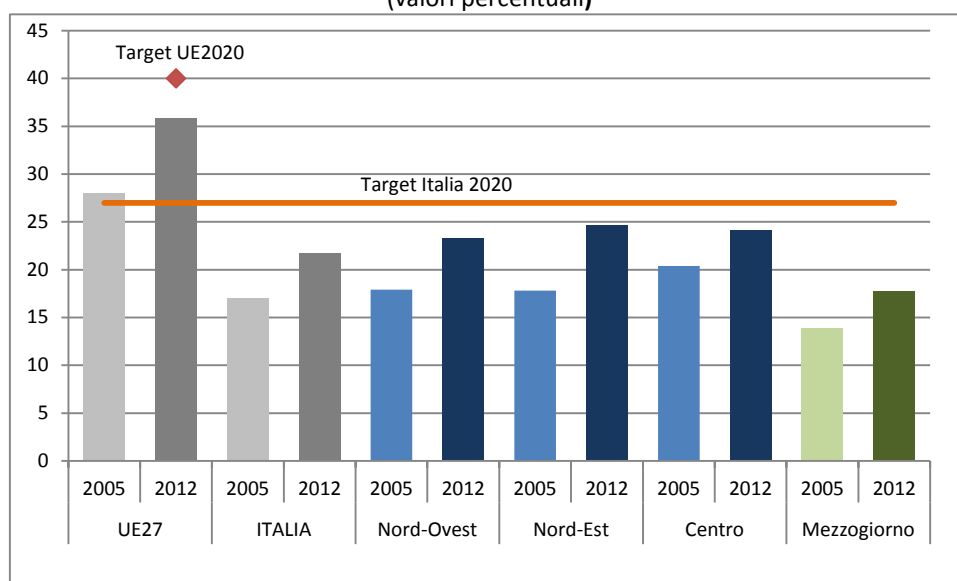
Migliorare la qualità e l’efficacia dell’istruzione e della formazione, favorire l’apprendimento permanente e la mobilità, incoraggiando innovazione, creatività e imprenditorialità, è la chiave per promuovere la coesione economica e sociale, l’equità e la cittadinanza attiva (cfr. Raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo all’Italia, luglio 2013). L’istruzione e la formazione sono state oggetto di diverse linee di azione della politica regionale nel ciclo di programmazione 2007-2013. Attraverso il sistema degli Obiettivi di servizio è stata sperimentata una modalità efficace di individuazione e misurazione delle principali disparità interne al sistema scolastico italiano, che hanno permesso una diagnosi più accurata dei problemi e quindi degli interventi da attuare. I target fissati su base territoriale, relativi alla quota di studenti che dimostrano basse competenze in matematica e lettura nonché alla quota dei giovani tra 18 e 24 anni che abbandonano prematuramente gli studi, coincidono con gli obiettivi assunti dal quadro strategico europeo ET2020 nel settore dell’istruzione e della formazione. Con il Piano d’Azione per la Coesione è stato compiuto un ulteriore salto di qualità legando più strettamente gli interventi a una verifica della domanda.

Gli obiettivi nazionali e comunitari sono senz’altro indispensabili alla definizione di una strategia nazionale per l’istruzione. Il miglioramento è già evidente in alcuni ambiti, come la dispersione scolastica; tuttavia la crisi economica non ha risparmiato questo settore, anzi ha fortemente colpito la classe dei giovani, e ha contribuito a creare un gap generazionale, specialmente nel Mezzogiorno che mostra da un lato una progressiva e crescente penalizzazione dei giovani a elevata scolarizzazione e dall’altro un’interruzione del processo di crescita della scolarizzazione soprattutto universitaria. Esiste, quindi, una vera e propria questione giovanile che si manifesta in una riduzione delle iscrizioni alle Università (in 10 anni sono calate circa del 17 per cento), in una crescita del precariato e inoccupazione giovanile, che spinge i giovani a cercare migliori opportunità nel Nord del Paese o all’estero.

In questo contesto è da considerare che tra gli obiettivi della Strategia Europa 2020 vi è quello di innalzare la quota della popolazione tra i 30-34 anni in possesso di un titolo di studio universitario o equivalente al 40 per cento entro il 2020. Nel 2012, il 35,8 per cento dei giovani europei possiede un titolo di istruzione superiore (7,8 punti percentuali in più rispetto al 2005). L’Italia, con solo il 21,7 per cento dei giovani 30-34enni con titolo di studio universitario, si colloca all’ultimo posto nella graduatoria europea (malgrado l’aumento nella quota di laureati di 4,7 punti percentuali tra il 2005 e il 2012). L’obiettivo nazionale, da raggiungere entro il 2020, prevede un innalzamento di tale quota al 26-27 per cento.

La percentuale più elevata di giovani in possesso di un titolo di istruzione superiore si registra nel Nord Est (24,6 per cento), mentre il fanalino di coda è il Mezzogiorno (circa 18 per cento) con uno svantaggio rispetto all’area centro-settentrionale di circa 5 punti percentuali (Figura 49). E’ significativo il forte divario di genere, a netto vantaggio delle donne: nel 2012 il 26,3 per cento delle donne tra 30-34 anni ha conseguito un titolo di studio universitario, contro il 17,2 per cento degli uomini. Tale divario risulta ampio nel Nord Est (10,1 punti percentuali), mentre più ridotto, ma pur sempre rilevante, nel Mezzogiorno. Se si considerasse la sola popolazione femminile, il target nazionale sarebbe stato già raggiunto nel Centro Nord (circa 32 per cento).

**Figura 49 - Laureati tra 30-34 anni nelle ripartizioni, anni 2005 e 2012**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

Le differenze a livello regionale risultano elevate: nel 2012, il valore più alto, pari al 27,5 per cento, registrato dalla Liguria risulta di 11 punti percentuali superiore alla quota di laureati campani (16,6 per cento). Mentre quasi tutte le regioni del Centro-Nord segnano risultati migliori rispetto alla media nazionale (ad eccezione della Valle d'Aosta), il ritardo è significativo soprattutto nelle regioni meno sviluppate.

I dati ottenuti dall'indagine PIAAC (2012) evidenziano, inoltre, come il deficit del nostro Paese sia più accentuato per i livelli di istruzione più avanzati, segno che sono i sistemi di istruzione universitaria a marcare il passo in modo più netto rispetto al contesto internazionale. Tale dato risulta estremamente eterogeneo a livello territoriale: i laureati che vivono nel Nord Italia hanno un livello di competenze di base molto prossimo a quello dei laureati internazionali, mentre i laureati che vivono nel Sud registrano un deficit molto marcato e al di sotto del punteggio ottenuto da chi ha un livello di istruzione secondaria a livello internazionale. Per le persone in possesso di un titolo di studio secondario (pari al diploma di scuola superiore), i livelli di competenza più elevati si registrano nelle regioni del Nord Est e del Centro, mentre i punteggi medi più bassi sono quelli rilevati nel Sud e nelle Isole.

Gli Istituti tecnici superiori (ITS), o meglio "scuole speciali di tecnologia", permettono una formazione di livello postsecondario e rappresentano un canale parallelo alla laurea triennale. Puntano ad arginare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro per creare occupazione giovanile, valorizzando le peculiarità del territorio e le richieste delle imprese, attraverso la messa a punto di percorsi che prevedono diverse ore di lezione (quattro/sei semestri), svolte in prevalenza da docenti provenienti dal mondo produttivo, ma soprattutto stage obbligatori per almeno il 30 per cento dell'orario. Dietro a ogni ITS c'è una Fondazione, partecipata da scuole, imprese e associazioni, università e centri di ricerca<sup>89</sup>.

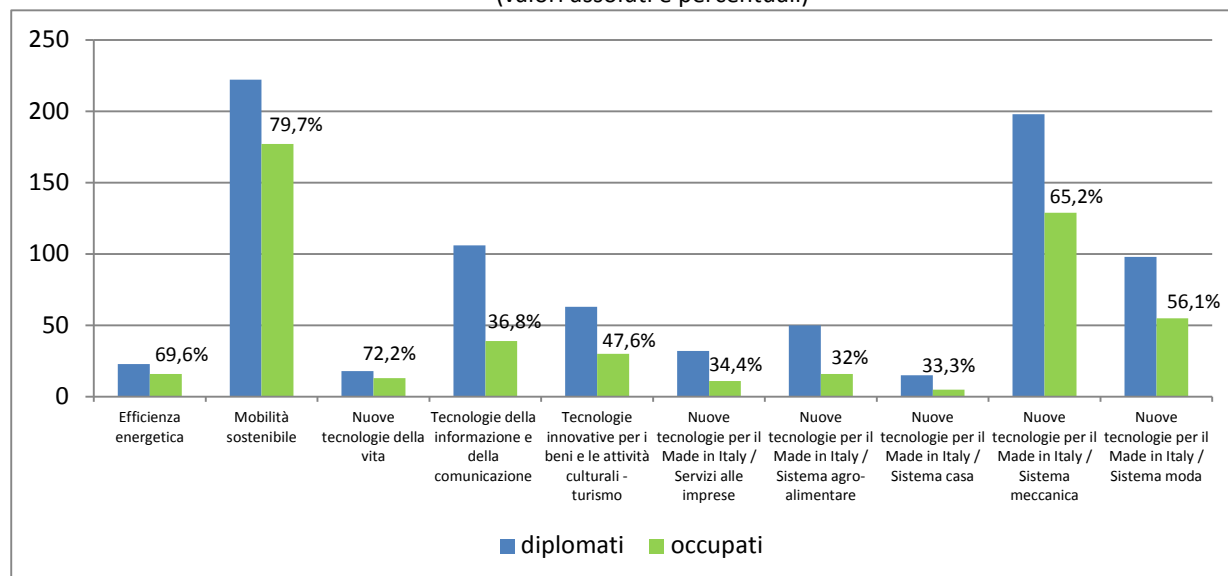
Gli ITS presenti in Italia al 2013 sono 61, per i quali si contano più di 5000 iscritti e 244 percorsi attivati che riguardano diverse aree tecnologiche: l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile, le nuove tecnologie della vita, le nuove tecnologie per il *Made in Italy*, le tecnologie per l'informazione e la comunicazione e le

<sup>89</sup> L'evoluzione normativa degli ITS avviene con l'articolo 52 della legge 35/2012 - linee guida attuative 7 febbraio 2013 – che li considera un sistema educativo innovativo e integrato con quello economico e produttivo.

tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turismo. La loro distribuzione sul territorio è piuttosto eterogenea: non sono presenti in Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Basilicata e mostrano una maggiore diffusione nel Nord del Paese. Il maggior numero di ITS e di corsi attivati si trovano in Lombardia, in Emilia-Romagna e nel Lazio; nel Mezzogiorno sono adeguatamente diffusi in Sicilia, Abruzzo, Campania e Puglia. I corsi attivati più numerosi sono quelli inerenti le nuove tecnologie del *made in Italy*, che accoglie il 42,3 per cento degli studenti e la mobilità sostenibile, con il 24,2 per cento degli studenti.

I risultati in termini di diplomati e di occupabilità sono incoraggianti (Figura 50): in base alle statistiche del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca riferite ai primi 825 diplomati, gli occupati sono 470, il 57 per cento del totale. Le punte d'eccellenza sono l'ITS Accademia marina mercantile di Genova, dove tutti i 65 diplomati hanno trovato un lavoro, e l'ITS della meccanica di Vicenza (21 dei 22 diplomati sono occupati). Performance record anche nei sette ITS che gravitano attorno all'universo di Finmeccanica – in Lombardia, Piemonte, Campania, Puglia, Toscana, Friuli Venezia Giulia e Liguria – e che permettono ai giovani di imparare mestieri ad alto profilo tecnologico e di trovare poi sbocchi professionali non solo nelle aziende del gruppo ma anche nella filiera.

**Figura 50 - ITS: diplomati e occupati nel 2013 per aree tecnologiche**  
(valori assoluti e percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati INDIRE

Altro fenomeno importante da monitorare, incluso negli obiettivi della Strategia Europa 2020, è quello degli abbandoni scolastici. La scelta di non proseguire gli studi può dipendere da situazioni di disagio sociale, che a volte si concentrano nelle aree meno sviluppate, come anche da un facile inserimento nel mondo del lavoro che si rileva invece nelle regioni più prospere. L'obiettivo europeo è quello di ridurre il tasso di abbandono scolastico a un valore inferiore al 10 per cento entro il 2020. Nel 2012, nell'UE-27, il 12,7 per cento dei giovani abbandonano prematuramente gli studi. In Italia, sebbene il fenomeno sia in progressivo calo (4 punti percentuali rispetto al 2005), si è ancora lontani dal target europeo: nel 2012 la quota di giovani tra 18-24 anni che ha interrotto prematuramente gli studi è pari al 17,6 per cento. L'obiettivo nazionale è quello di un tasso di abbandono al 15-16 per cento entro la fine del decennio.

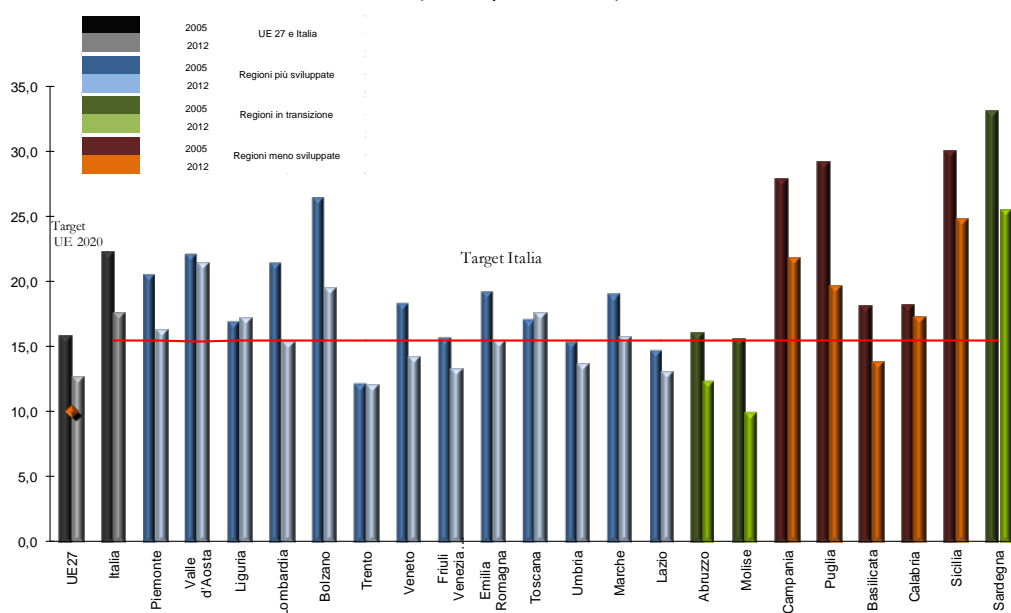
Nonostante i progressi registrati negli anni più recenti, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (con una contrazione di oltre 5 punti percentuali nel periodo 2005-2012), il fenomeno degli abbandoni scolastici coinvolge ancora il 19,3 per cento dei giovani meridionali, il 25 per cento nelle Isole e il 15,1 per cento dei



coetanei del Centro Nord. Il divario di genere è piuttosto elevato: l'incidenza degli abbandoni interessa maggiormente gli uomini (20,5 per cento contro 14,5 per cento delle donne nel 2012).

A livello regionale le differenze sono ancora più marcate (Figura 51): l'incidenza maggiore è in Sardegna e in Sicilia, dove un giovane su quattro non porta a termine un percorso scolastico/formativo dopo la licenza media. Valori decisamente alti si registrano anche in Campania (21,8 per cento), Puglia (19,7 per cento) e Calabria (17,3 per cento), mentre Abruzzo e Molise presentano valori al di sotto del target nazionale. Quote elevate di abbandoni scolastici si riscontrano anche in alcune aree del Centro Nord, principalmente in Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano, ma anche in Toscana e in Liguria. Il fenomeno, dal 2005 in forte diminuzione in tutto il territorio nazionale, mostra nel 2012 un'inversione di tendenza in diverse regioni italiane, soprattutto del Centro Nord. Nelle Marche si è registrato l'aumento più evidente; l'indicatore ha, infatti, segnato un incremento del 2,9 per cento.

**Figura 51 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi nelle regioni italiane, anni 2005 e 2012**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

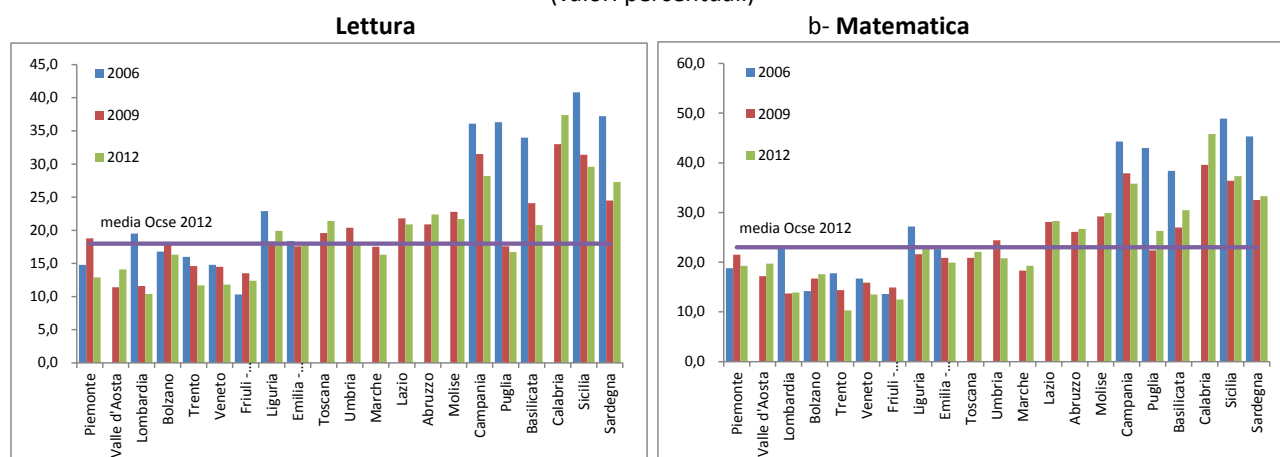
Dall'indagine PIAAC (2012) appare critico il dato relativo ai giovani 16-24enni fuori dal ciclo iniziale di istruzione che non partecipano ad attività di apprendimento formale e informale. Questi risultano avere dei livelli di competenza piuttosto bassi. Inoltre, se confrontati con altre classi d'età che ugualmente sono fuori dal ciclo di istruzione e formazione, questi raggiungono livelli di competenza solo leggermente superiori alla fascia over 55. Oltre l'80 per cento dei *drop-out* risulta avere un livello di competenze ritenuto inadeguato per affrontare la vita e il lavoro in un contesto complesso e mutevole come quello attuale. Si tratta per il 65 per cento di uomini e per il 35 per cento di donne. Il 59 per cento ha un titolo di studio basso, inferiore al diploma, e il 39 per cento ha un diploma. Una parte di questa sottopopolazione, il 46 per cento, corrisponde alla categoria dei NEET, mentre il restante 54 per cento è costituito da giovanissimi lavoratori che hanno concluso e/o interrotto il loro percorso di studi e che non partecipano ad altre attività formative.

Per quanto riguarda le competenze chiave degli studenti, l'Italia continua a registrare risultati sotto la media OCSE, ma è uno dei Paesi che ha segnato recentemente i progressi più significativi in matematica e

scienze (PISA 2012). E' ancora presente una forte disparità di genere, soprattutto rispetto alla matematica; le competenze delle ragazze risultano, infatti, peggiori di quelle dei loro compagni e i loro risultati fanno registrare un divario più ampio della media OCSE. Per le lettere il divario è opposto e più ampio, mentre non si rilevano differenze di genere statisticamente significative nelle scienze.

Persiste inoltre il divario territoriale: nel 2012 le competenze chiave dei giovani risultano in miglioramento soprattutto nelle regioni del Centro-Nord mentre nel Mezzogiorno si osserva un rallentamento. Rispetto al 2009 nel quale erano evidenti i progressi in entrambe le aree del Paese, nel 2012 si osserva un nuovo innalzamento della quota di giovani con scarse competenze in lettura e ancora di più in matematica, in particolar modo nelle regioni meno sviluppate (Figura 52). Tra queste, solo la Campania mostra un miglioramento in entrambe le materie, mentre gli studenti pugliesi, dopo l'ottima performance registrata nel 2009, migliorano il punteggio nella lettura ma peggiorano quello in matematica. Tra le regioni in transizione, invece, è da segnalare il peggioramento della Sardegna in entrambi gli ambiti monitorati.

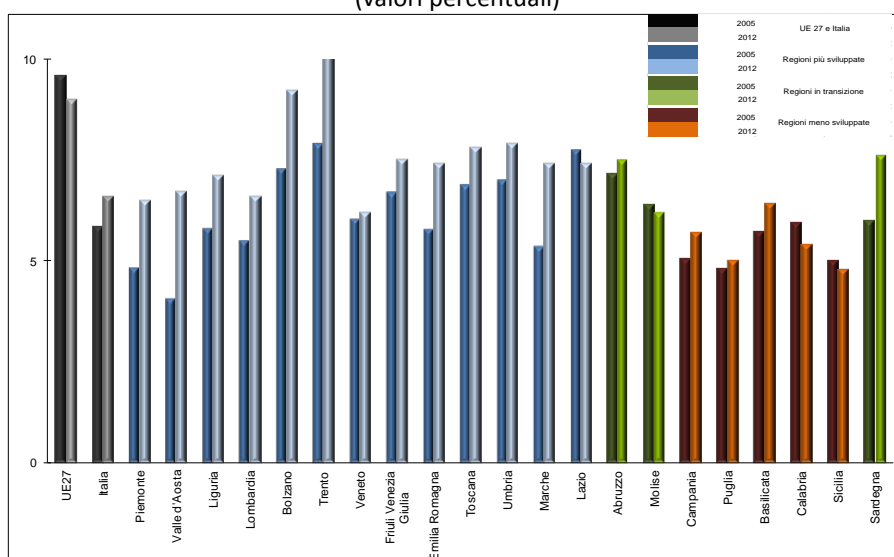
**Figura 52 - Studenti 15-enni con scarse competenze in lettura e matematica, anni 2006, 2009 e 2012**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati OCSE, Indagine PISA

Per l'innalzamento dell'istruzione della popolazione adulta è essenziale monitorare anche l'apprendimento permanente, ossia l'aggiornamento delle competenze individuali durante tutto l'arco della vita, in quanto requisito essenziale per restare integrati nel mercato del lavoro e per la lotta contro l'esclusione sociale. L'obiettivo di una maggiore partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente non rientra negli obiettivi della strategia Europa 2020, ma è inserito nel quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET2020). Negli anni più recenti l'Italia non ha registrato significativi progressi in questo ambito: la percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente nel 2012 si è elevata al 6,6 per cento, valore, tuttavia, ancora inferiore alla media UE-27 (9 per cento). Si osserva una più diffusa partecipazione alle attività formative nelle Province autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente 10,1 e 9,2 per cento) mentre la Sicilia segna il valore più basso (4,8 per cento) (cfr. Figura 53). Con la sola eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, Molise e Campania, in tutte le regioni si registra un divario positivo a favore delle donne, soprattutto in Sardegna e Abruzzo.

**Figura 53 - Adulti che partecipano all'apprendimento permanente, anni 2005 e 2012**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

### **Sviluppo rurale**

In relazione all'ancora basso livello d'istruzione degli operatori agricoli, l'apprendimento lungo l'arco della vita è un fattore determinante per la competitività settoriale. Il 5 per cento degli agricoltori non ha titolo di studio e il 67 per cento ha frequentato solo la scuola dell'obbligo (il 32 per cento di questi ha licenza di scuola elementare); solo il 6 per cento ha una laurea. Oltre alla bassa scolarizzazione, tra i diplomati e laureati solo il 15 per cento ha seguito studi inerenti il settore agricolo<sup>90</sup>, quindi spesso l'acquisizione delle reali competenze è demandata completamente alla formazione specialistica e mirata. Le politiche di sviluppo rurale da tempo accompagnano, con attività di formazione e di consulenza, le imprese agricole. Con la programmazione 2007-2013, oltre 94 mila operatori agricoli hanno frequentato un corso di formazione, in media di 4 giorni, perlopiù relativo alla gestione e all'organizzazione dell'impresa<sup>91</sup>.

Per quanto riguarda la consulenza legata alla politica di sviluppo rurale, essa coinvolge circa 700 soggetti accreditati che, tra il 2007 e il 2012, hanno erogato servizi a 23.000 operatori. Questa tipologia di servizio spesso non risponde alle specifiche esigenze espresse dagli agricoltori che continuano a lamentare la scarsa aderenza dell'offerta alle effettive esigenze di gestione e conduzione aziendale, oltre alla non sempre adeguata preparazione dei soggetti preposti a offrire il servizio. Le attività di consulenza andrebbero indirizzate anche all'accompagnamento per gli agricoltori che fanno ricorso a finanziamento pubblico, la cui gestione degli adempimenti spesso si traduce in errori più o meno gravi che determinano tagli, se non addirittura il recesso dell'intero importo di aiuto. Il tasso di errore rilevato per il PSR 2007-2013 è pari allo 0,33 per cento, una irregolarità riscontrata ogni 3.300 verifiche effettuate<sup>92</sup>. Esso è particolarmente elevato nel caso di domande relative ai processi di qualità (circa 7 per cento, nel caso della misura 133) e per le misure agroambientali dove vigono le regole sulla condizionalità. E' quindi necessario individuare specifici percorsi consulenziali che accompagnino l'agricoltore nel rispetto delle regole di accesso e nell'adozione dei processi previsti per la concessione dell'aiuto.

<sup>90</sup> ISTAT 2011.

<sup>91</sup> RAE, 2012.

<sup>92</sup> Commissione europea, 2012.

### ***Istruzione e formazione: fattori decisivi per essere competenti***

I risultati PIAAC (2012) relativi ai livelli di istruzione mettono in chiara evidenza il ruolo fondamentale dei processi di istruzione e formazione, sottolineato nelle raccomandazioni del Consiglio europeo: i dati sono coerenti nell'indicare che la partecipazione ad attività educative e formative rappresenta una base di costruzione e un volano di sviluppo delle competenze. E' indicativo il confronto tra i giovani di 16-24 anni che lavorano e quelli che studiano. Il vantaggio dei secondi è netto: tra gli studenti il 49 per cento raggiunge il livello di competenze considerato adeguato per vivere e lavorare nella società attuale, contro il 23 per cento degli occupati e il 18 per cento dei disoccupati della stessa fascia di età. I risultati migliori sono stati ottenuti dagli studenti del Centro Nord, con una media significativamente superiore alla media degli studenti del Mezzogiorno.

Da quanto emerge dai dati PIAAC (2012), in Italia la percentuale di partecipazione degli adulti ad attività di formazione è la più bassa tra i Paesi partecipanti (24 per cento contro il 52 per cento della media OCSE) e riguarda in netta prevalenza gli occupati (81 per cento) che dichiarano di svolgerla principalmente per motivi legati al miglioramento della propria posizione professionale. Il vantaggio della partecipazione ad attività di formazione in termini di competenze risulta evidente. Coloro che ne hanno usufruito raggiungono livelli di competenza maggiori: la percentuale di persone che raggiunge buoni livelli di competenze di base per vivere e lavorare efficacemente, passa dal 23 al 49 per cento.

Avere partecipato ad attività formative contribuisce, inoltre, al mantenimento dei livelli di competenze nel tempo: gli over 55enni che hanno avuto esperienze formative hanno livelli di competenze decisamente superiori ai loro coetanei non formati: la percentuale passa dal 14 al 35 per cento (sul totale della popolazione italiana questo dato è pari al 30 per cento).

Il vantaggio offerto dall'aver partecipato ad attività formative risulta più marcato per chi ha un titolo di studio dal diploma o superiore e meno marcato per chi ha titoli di studio bassi (solo 6 punti in più in media ai test di *literacy*). Inoltre chi raggiunge i livelli più alti di competenza ha più del doppio delle probabilità di partecipare ad attività formative rispetto a chi ha un livello basso di competenze, il che prefigura percorsi virtuosi che avvantaggiano quanti sono in possesso di maggiori competenze.

### **Obiettivo Tematico 11 – Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente**

In linea con il *Position paper* della Commissione europea per la preparazione dell'Accordo di Partenariato, le raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo all'Italia sottolineano il ruolo della Pubblica Amministrazione nel conseguimento dei target di Europa 2020 e nella gestione dei fondi europei.

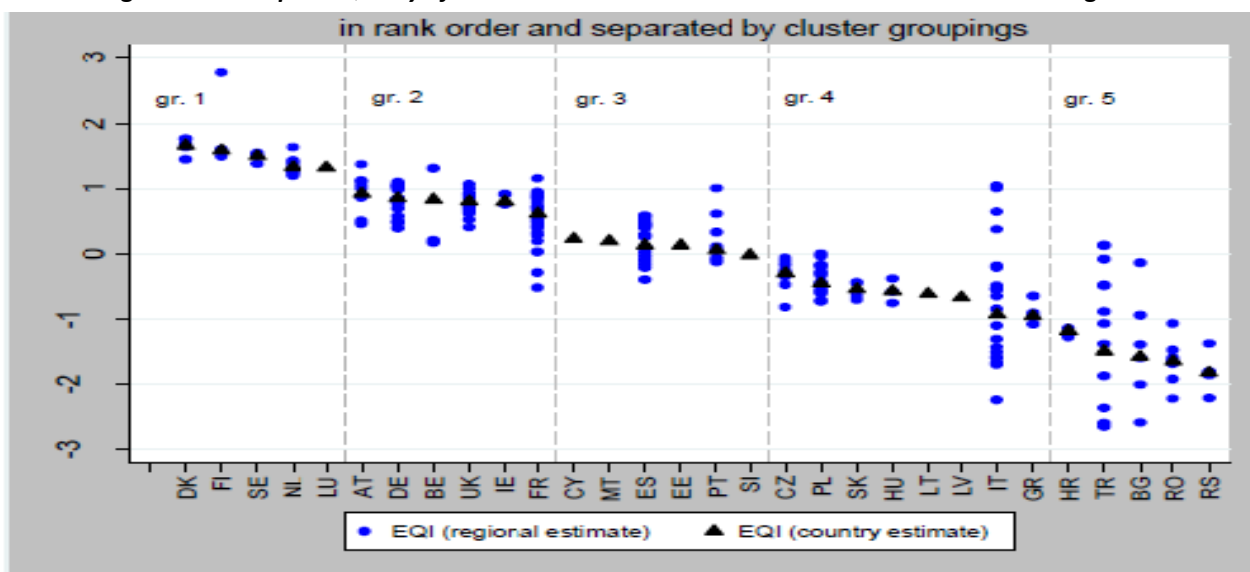
I provvedimenti di riforma adottati negli ultimi vent'anni in Italia, con l'obiettivo di rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione, non sono stati sufficienti a superare tutte le debolezze, generando pesanti ricadute sui sistemi produttivi e socio-economici, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. Le debolezze della Pubblica Amministrazione emergono, peraltro, anche nella gestione della politica di coesione: le difficoltà di realizzazione nella programmazione 2007-2013 sono una testimonianza dell'eccessiva lentezza con cui avanza il miglioramento amministrativo. Gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa, già realizzati nei precedenti periodi di programmazione dei Fondi strutturali, pur offrendo alcune importanti sperimentazioni, hanno mostrato nel complesso una scarsa efficacia nel promuovere un cambiamento sostanziale e duraturo. Le cause di tali insuccessi sono diverse e tra di esse rileva il prevalere

di un approccio basato su interventi di tipo legislativo, che non tengono conto delle effettive capacità esistenti nelle Amministrazioni Pubbliche, non si preoccupano di rafforzarle e di favorire il cambiamento organizzativo.

Nel complesso è mancata una chiara strategia in grado di affrontare le debolezze del sistema amministrativo italiano, in particolare quelle aventi maggiore influenza sull'efficacia delle azioni finanziate con i Fondi europei. Sono stati realizzati interventi caratterizzati da un'eccessiva frammentazione, privi di una chiara definizione degli obiettivi e dei risultati attesi. Vi è stata un'eccessiva focalizzazione delle misure sulle strutture di presidio della programmazione, con un basso contenuto di "capacitazione" e più assimilabili all'assistenza tecnica. Infine, è mancata un'adeguata individuazione dei livelli di responsabilità dei diversi attori e dei conseguenti impegni; non sono stati previsti sistemi di penalizzazione o premialità collegati al rafforzamento amministrativo.

L'inefficienza della Pubblica Amministrazione italiana è fotografata da numerose indagini internazionali. I *Governance Indicators* della Banca Mondiale collocano l'Italia sotto la media europea per ciascuna delle sei dimensioni che compongono l'indice<sup>93</sup>. Inoltre, sulla base del *European Quality of Government Index*, l'Italia è il Paese europeo che presenta le più elevate differenze regionali, con una variazione dell'indice pari a 3,32<sup>94</sup> (Figura 54).

**Figura 54 – European Quality of Government index 2013: media nazionale e variazione regionale**



Fonte: Charron N. (2013), "The European Quality of Government Index: Summary of 2013 Data, Sensitivity Analysis and Final Results".

I confronti internazionali evidenziano le debolezze dell'Italia in ambiti specifici, quali quelli relativi agli oneri regolatori, alla prevenzione e al contrasto della corruzione, alla trasparenza, alla digitalizzazione dei servizi ai cittadini e al miglioramento del funzionamento del sistema giudiziario.

<sup>93</sup> I *Worldwide Governance Indicators* fanno riferimento a sei elementi, individuati come *proxy* della Governance Pubblica: accountability; stabilità politica e assenza di violenza; efficacia della PA; qualità della regolamentazione; certezza del diritto; controllo della corruzione e sono misurati attraverso altrettanti indicatori compositi. Per ciascuna dimensione identificata, l'Italia non supera mai il valore di 75/100 (dati 2012). In particolare, in riferimento a *government effectiveness*, l'Italia ottiene un valore di 66/100.

<sup>94</sup> Le quattro dimensioni identificate dall'indice sono: la corruzione, lo stato di diritto, l'efficienza dell'azione amministrativa e la voce e accountability. Università di Goteborg, 2013, *From Åland to Ankara: European Quality of Government Index. 2013 Data, Sensitivity Analysis and Final results*, [http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1455/1455551\\_2013\\_11\\_charron.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1455/1455551_2013_11_charron.pdf).

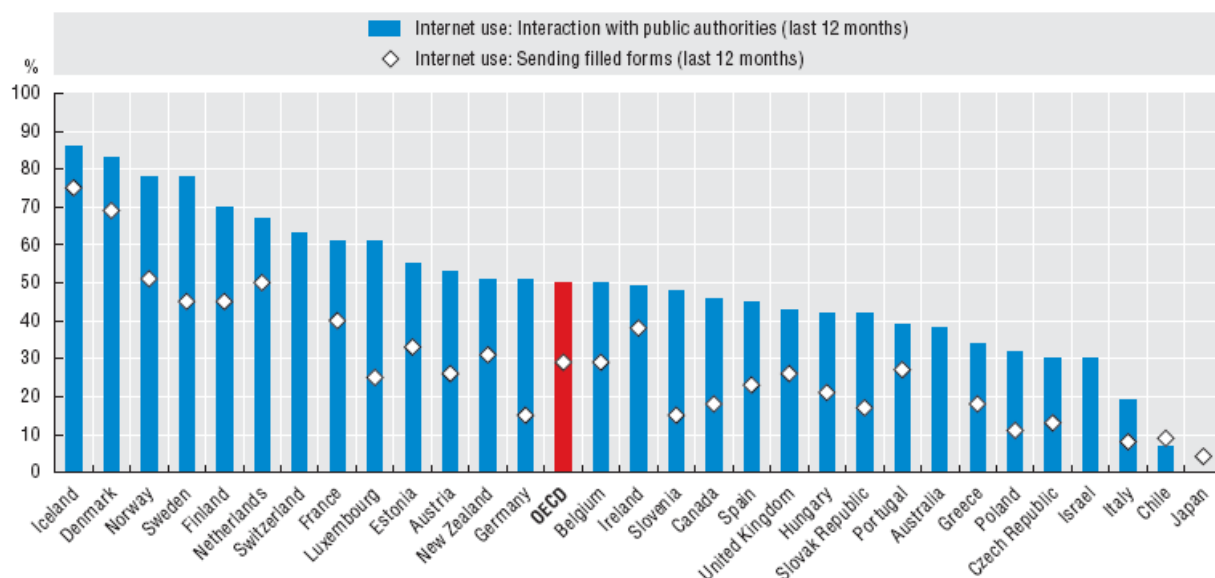
L'eccesso di oneri regolatori, indicato come una delle cause principali dello svantaggio competitivo del nostro Paese nei Rapporti *Doing Business 2014* della Banca Mondiale, vede l'Italia al 23° posto tra 27 Paesi dell'Unione europea (anche se in miglioramento di due posizioni rispetto all'anno precedente).

Per quanto riguarda la lotta alla corruzione, secondo l'ultimo rapporto pubblicato da *Transparency International* (2013), l'Italia – pur facendo registrare un lieve miglioramento rispetto al dato precedentemente rilevato – si colloca al 69° posto su 177 Paesi per i quali viene misurato l'indice di corruzione percepita<sup>95</sup>.

Anche in riferimento alla trasparenza delle amministrazioni e allo sviluppo dell'*open government*, la posizione italiana non è tra le migliori. Secondo l'*Open Data Barometer global ranking* (2013)<sup>96</sup>, un indice sintetico che registra il livello di diffusione di pratiche e politiche di *Open Government Data* nel mondo, l'Italia risulta al 13° posto sui 22 Paesi europei considerati.

Per quanto riguarda i servizi di *e-government* per i cittadini, in base ai dati forniti dall'OCSE *Government at a Glance 2013*, l'Italia occupa una posizione particolarmente arretrata, al terz'ultimo posto tra i Paesi OCSE quanto all'utilizzo di *internet* per interagire con la pubblica amministrazione da parte dei cittadini<sup>97</sup> (cfr. Figura 55; si veda anche Tavola 2 in OT2).

**Figura 55 – Cittadini che utilizzano internet per interagire con la pubblica amministrazione, per tipologia di attività, anno 2012**



Fonte: OCSE, ICT Database; e EUROSTAT, *Information Society Statistics*

<sup>95</sup> [http://www.transparency.org/country#ITA\\_Overview](http://www.transparency.org/country#ITA_Overview)

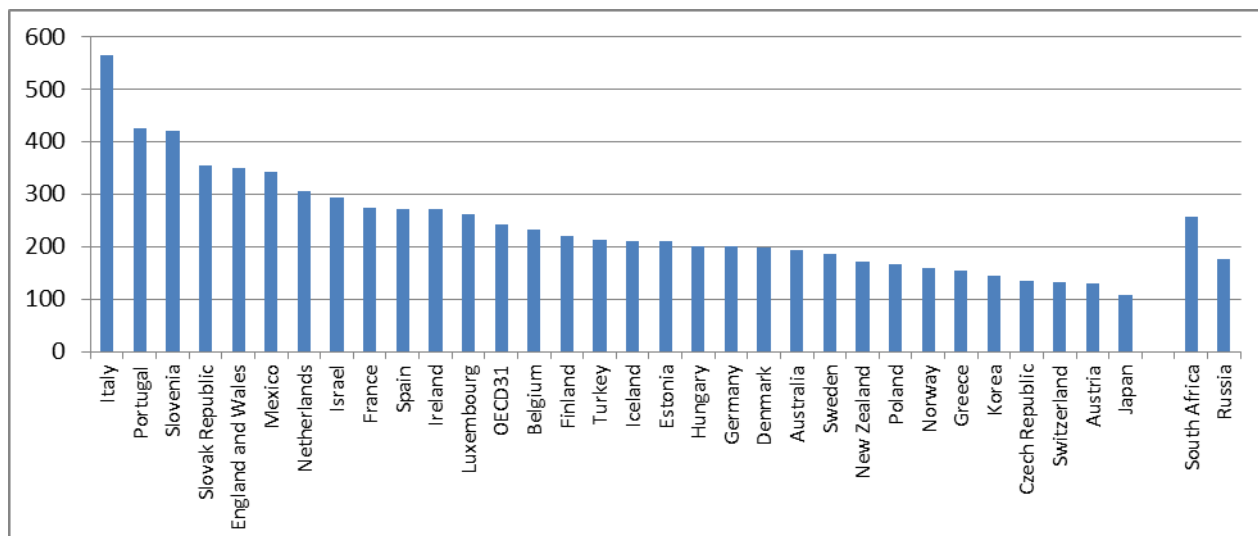
<sup>96</sup> The Open Data Barometer è strutturato in tre sezioni: sollecitudine, attuazione, impatti emergenti. Il fine è di riflettere le diverse fasi del processo di realizzazione dei benefici dei dati aperti e indicare i differenti gruppi che potrebbero essere coinvolti o trarre benefici da essi.

<http://www.opendataresearch.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf>

<sup>97</sup> In particolare, nell'uso di Internet da parte dei cittadini, l'Italia mostra un valore pari a 19 per cento in riferimento alla dimensione "Interazione con le autorità pubbliche" e un valore pari all'8 per cento in riferimento alla dimensione "Invio di moduli compilati".

Infine, le statistiche internazionali segnalano rilevanti debolezze nel settore della giustizia. La durata media dei procedimenti di cognizione ordinaria nel nostro Paese è più che doppia rispetto alla media dei Paesi OCSE, secondo i dati riportati in *Government at a Glance* dell'OCSE<sup>98</sup> (Figura 56).

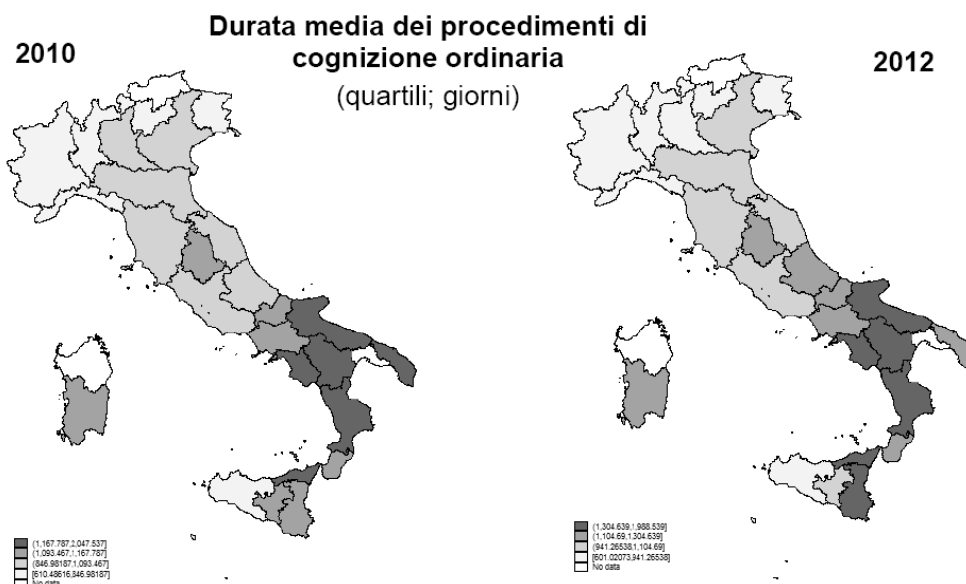
**Figura 56 - Lunghezza dei processi di primo grado in giorni, anno 2012**



Fonte: OCSE, CEPEJ, Banca Mondiale e OCSE (2013), OCSE Economic Policy Papers No. 05, *Judicial Performance and its Determinants: a Cross-country Perspective*, OECD Publishing, Paris.

La durata media dei procedimenti di cognizione ordinaria varia nelle diverse aree del Paese e tende a essere maggiore nelle regioni del Mezzogiorno (Figura 57).

**Figura 57 - Durata media dei procedimenti di cognizione ordinaria (quartili)**



Dati del Ministero della Giustizia sui procedimenti di cognizione ordinaria nei tribunali.

Fonte: Ministero della Giustizia

<sup>98</sup> <http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>

Dal quadro appena delineato emergono esigenze precise d'intervento sugli aspetti normativi e procedurali, sulla qualità della *governance* multilivello e sulla capacità amministrativa, funzionali all'effettiva attuazione delle riforme con risultati misurabili e riferibili a tutti i livelli amministrativi. Accanto a tali aspetti di tipo "strumentale", occorre investire su un piano ampio di riforma, che punti a cambiamenti strutturali e all'eliminazione dei nodi che rallentano il miglioramento del contesto in cui operano le imprese e della qualità della vita per i cittadini.

Priorità dovrà essere data in tal senso agli ambiti di *policy* evidenziati negli indirizzi contenuti nell'*Annual Growth Survey* 2013, ripresi nel Piano Nazionale di Riforma e in linea con quanto rappresentato anche nelle raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo all'Italia: semplificazione amministrativa; trasparenza; prevenzione della corruzione; digitalizzazione; efficienza, qualità e gestione delle performance; razionalizzazione della spesa pubblica e delle dotazioni organiche nella Pubblica Amministrazione (Revisione della Spesa). Nell'ottica generale di migliorare la qualità delle performance delle Amministrazioni risulta indispensabile prevedere interventi per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale. Un'attenzione specifica dovrà riguardare la piena implementazione della riforma della giustizia civile, con interventi sui processi e l'organizzazione degli uffici giudiziari e l'introduzione di modalità innovative di gestione delle controversie.

A garanzia dell'efficacia degli interventi è indispensabile adottare lo stesso approccio di riforma per migliorare la gestione dei Fondi europei, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, attraverso la pianificazione di specifiche azioni volte a cambiare in modo strutturale le modalità organizzative dimostrate inadeguate, e a rafforzare la capacità amministrativa nella gestione delle risorse.

#### **1.1.4 SFIDE TERRITORIALI**

##### **Aree rurali**

In Italia esiste una forte differenziazione a livello territoriale dei sistemi agricoli e agro-alimentari, che si caratterizzano per le diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale e con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano il nostro Paese. In quest'ottica la strategia si basa su un'articolazione territoriale in quattro tipologie di aree (Figura 58 e Tavola 18): *a)* aree urbane e periurbane; *b)* aree rurali ad agricoltura intensiva; *c)* aree rurali intermedie, nel cui ambito rientrano aree diversificate; *d)* aree rurali con problemi di sviluppo. Il metodo di classificazione delle aree rurali comporta due passaggi. La prima fase classifica il territorio nazionale in base a indicatori semplici (densità abitativa e incidenza della superficie agro-forestale), calcolati per zona altimetrica all'interno delle province (dunque per aggregati di comuni). La seconda fase si basa su un processo di *fine tuning* a livello regionale e ha la finalità di affinare la classificazione delle aree, utilizzando variabili discriminanti comuni e ulteriori elementi conoscitivi sul sistema agricolo e agro-alimentare (essenzialmente apportati dalle Regioni e dalle Province Autonome). Rispetto al passato l'analisi si è arricchita tenendo conto delle aree forestali, una variabile importante per la definizione del rurale che ha consentito di migliorarne la stima.



**Figura 58 – Mappatura delle aree rurali**

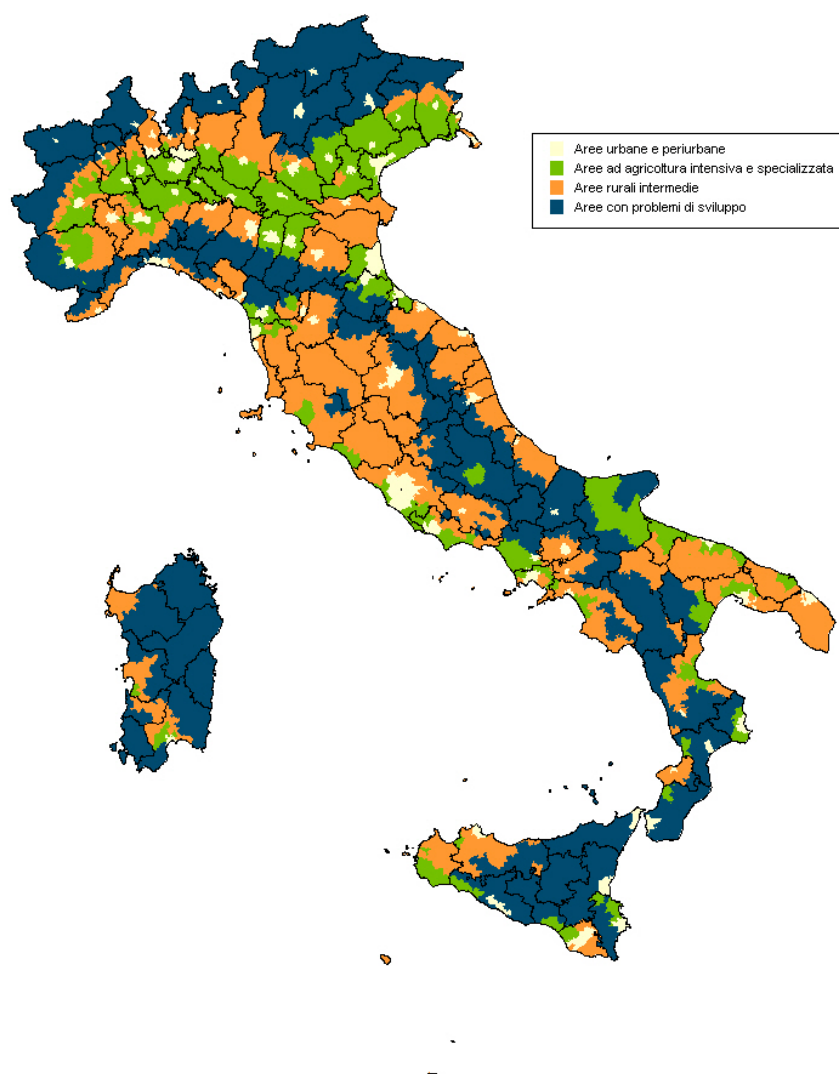


Tavola 18 – I principali indicatori per tipologia di area rurale

	N. comuni	Superficie Terr. (kmq)	Popolazione 2011	Densità 2011	Superficie rurale* /Superficie territoriale (2010, % su totale)	% superficie in aree protette** 2010	Distribuzione e % degli addetti agroalimentari 2011	Aziende agricole con attività extraziendali (% su tot. Area) 2011
Aree urbane e periurbane (A)	197	12.949,5	17.855.180,0	1378,8	61,5	6,9	21,0	41,0
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (B)	1.803	51.631,6	15.815.501,0	306,3	80,5	3,8	31,9	50,7
Aree rurali intermedie (C)	3.122	99.227,0	17.489.803,0	176,3	84,3	6,9	32,4	42,0
Aree rurali con problemi di sviluppo (D)	2.970	138.264,7	8.273.260,0	59,8	78,3	15,6	14,8	37,5
<b>ITALIA</b>	<b>8.092</b>	<b>302.072,8</b>	<b>59.433.744,0</b>	<b>196,8</b>	<b>79,9</b>	<b>10,4</b>	<b>100,0</b>	<b>42,7</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT, Agrit-Popolus, Tagliacarne

Il sistema agricolo si presenta fortemente differenziato a livello territoriale: nelle aree urbane e periurbane (aree A), cui afferisce il 30 per cento della popolazione nazionale e solo il 4 per cento della superficie territoriale, l'agricoltura si limita a occupare territori di corona attorno ai grandi centri urbani che, a loro volta, rappresentano mercati di consumo (a corto raggio), potenzialmente capaci di assorbire anche produzioni agro-alimentari di elevata qualità. Nelle aree immediatamente a ridosso del tessuto urbano, si concentrano anche attività industriali agroalimentari, che occupano il 21 per cento degli addetti agro-industriali del Paese. In queste aree le strutture di trasformazione e commercializzazione rappresentano uno sbocco per la produzione proveniente da altre aree. Inoltre, è piuttosto alta la quota di aziende con attività esterne, ma inferiore alle aree B, segno che esiste un potenziale di diversificazione in azienda ancora inesplorato.

Le aree rurali con agricoltura di tipo intensivo e specializzato (aree B) rappresentano la parte "centrale" del sistema agro-industriale nazionale. Sono densamente popolate e presentano una forte specializzazione produttiva, con filiere territoriali di tipo agro-industriale e, in determinati casi, con una organizzazione tipicamente distrettuale. Si collocano fondamentalmente nei territori maggiormente produttivi di pianura e in alcune aree di collina dove si concentra il 27 per cento della popolazione complessiva nazionale. Gli addetti all'agro-alimentare in queste zone sono circa 134 mila, pari al 32 per cento del totale nazionale.

Nelle aree rurali intermedie (aree C) complessivamente ricade il 29 per cento della popolazione italiana e il 33 per cento circa della superficie territoriale. Qui si concentra inoltre il 35 per cento della superficie agro-forestale nazionale.

Le Aree rurali con problemi di sviluppo (aree D) sono le zone meno densamente popolate del Paese. Esse si concentrano prevalentemente nell'arco appenninico e alpino o comunque in aree di montagna e di collina delle regioni meridionali e insulari. Complessivamente queste aree ricoprono il 46 per cento della superficie nazionale e ospitano il 14 per cento della popolazione. Bassa è la quota di aziende con attività extragricole. La presenza di un'agricoltura diffusa di tipo estensivo e la grande varietà di habitat naturali arricchiscono queste aree di una particolare importanza sotto il profilo ambientale. E' in questi territori che è concentrato il 69 per cento delle superfici protette italiane e il 45 per cento della superficie agro-forestale nazionale.

## Aree interne

La definizione generale di Aree interne intese come “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali” non si presta a un’identificazione univoca e calata dall’alto dei confini territoriali di riferimento: cos’è “significativo” e quali sono i “servizi essenziali” non può che appartenere alla valutazione collettiva dei cittadini che vivono in tali aree. Ciò precisato, la costruzione delle cartografie è necessaria sia per comprendere le dimensioni delle tendenze demografiche e ambientali di queste aree e le forti differenze all’interno del Paese, sia per indirizzare la identificazione delle situazioni di criticità.

L’individuazione delle Aree interne del Paese parte dunque da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (*centri di offerta di servizi*) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale.

I presupposti teorici da cui la mappatura prende le mosse sono i seguenti: 1) l’Italia è contraddistinta da una rete di centri urbani estremamente fitta e differenziata; tali centri offrono una rosa estesa di servizi essenziali, capaci di generare importanti bacini d’utenza, anche a distanza, e di fungere da “attrattori” (nel senso gravitazionale); 2) il livello di perifericità dei territori (in un senso spaziale) rispetto alla rete di centri urbani influenza la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di integrazione e di inclusione sociale; 3) le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori più o meno periferici possono essere assai diverse.

Il “Centro di offerta di servizi” viene individuato come quel comune o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l’offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello<sup>99</sup> e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver<sup>100</sup>. L’introduzione del servizio ferroviario, assieme a due servizi essenziali quali l’istruzione e la salute, si spiega con il valore che la mobilità ferroviaria ha rivestito in questo Paese, nell’ottica del pieno rispetto del diritto alla cittadinanza. Si reputa pertanto fondante la presenza di una stazione ferroviaria di qualità media nella rete dei Centri di offerta di servizi.

All’individuazione dei Centri<sup>101</sup> fa seguito la classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo<sup>102</sup>. Le fasce sono calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a

---

<sup>99</sup> L’ospedale sede DEA di I livello rappresenta un’aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

<sup>100</sup> RFI classifica le stazioni in: PLATINUM, stazioni caratterizzate da una frequentazione ed un alto numero di treni medi/giorno; GOLD, impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta; SILVER, impianti medio-piccoli con una frequentazione media; BRONZE, impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali.

<sup>101</sup> Sono stati apportati alcuni correttivi al metodo descritto che hanno riguardato i comuni capoluogo di provincia non selezionati sulla base della presenza dei tre servizi. In particolare, sono stati forzatamente inclusi tra i poli: Agrigento, Andria, Aosta, Barletta, Bolzano, Lecce, Matera, Nuoro, Oristano, Trani, Trento e Verbania. I comuni capoluogo della Sardegna, Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias, non sono state inclusi perché nel frattempo aboliti mediante referendum regionale a seguito dell’approvazione da parte del Consiglio regionale della Sardegna della legge sul riordino delle Province sarde.

<sup>102</sup> Non si sono posti vincoli amministrativi nell’associazione tra i Centri e i restanti Comuni. Questo è un elemento non secondario se si considera che esistono una serie di servizi di competenza di enti territoriali, tipicamente la Regione e/o la Provincia, che non sono erogati de plano a residenti di una regione diversa.

circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici<sup>103</sup>.

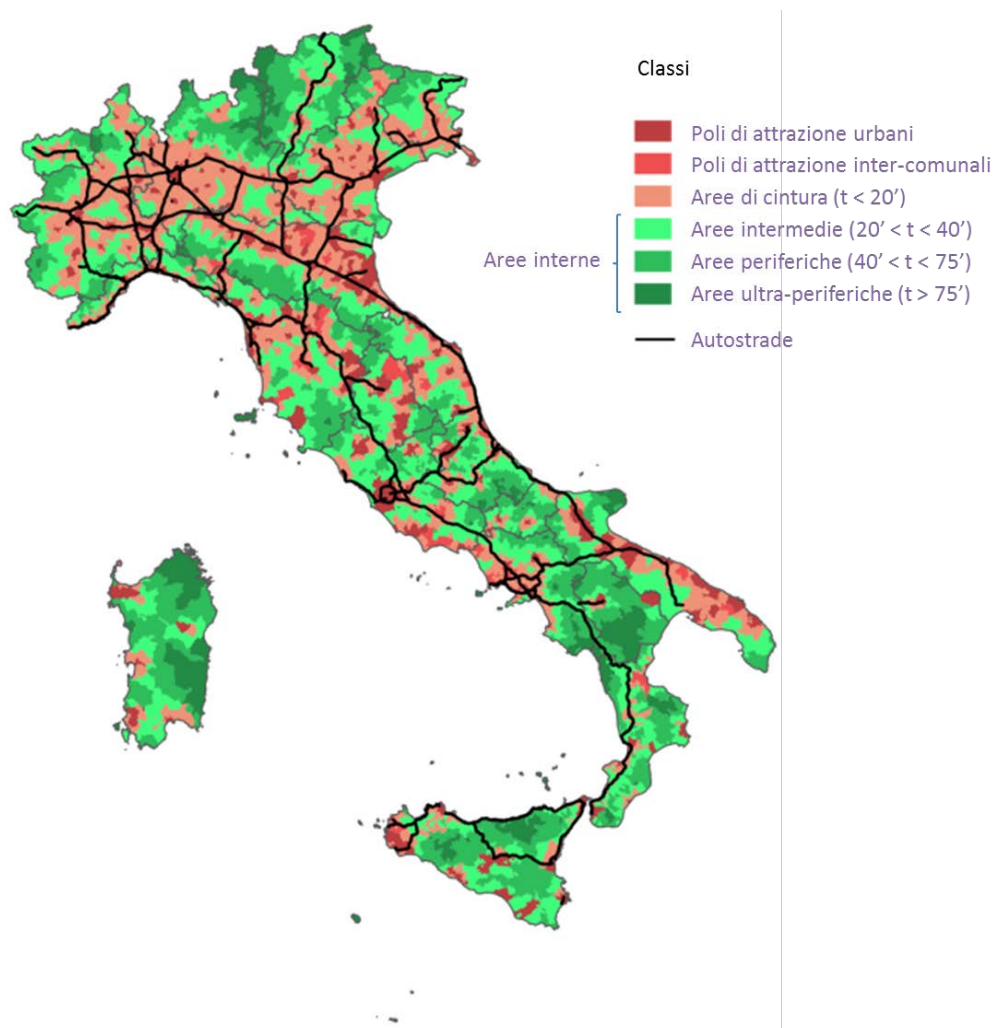
L'ipotesi portante della metodologia adottata è quindi quella che identifica in prima istanza la natura di Area interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. In questa accezione, Area interna non è necessariamente sinonimo di "area debole" in assoluto. Solo attraverso l'esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si può avere una lettura completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale.

Le Aree interne così individuate, risultanti dal complesso delle aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche, rappresentano il 53 per cento circa dei comuni italiani (4.261) cui fa capo il 23 per cento della popolazione italiana secondo l'ultimo censimento, pari a oltre 13.500.000 abitanti, residenti in una porzione del territorio che supera il 60 per cento della superficie nazionale (Figura 59 e Tavola 19). Tutti i comuni delle Aree interne sono comuni rurali e tutta la popolazione, è popolazione rurale. In particolare, circa il 97 per cento della popolazione delle Aree interne risiede in Comuni della zona C (Aree rurali intermedie) e della zona D (Aree rurali con problemi di sviluppo).

---

<sup>103</sup> Per maggiori dettagli metodologici si rimanda a "Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree" scaricabile dal sito delle Aree Interne al seguente indirizzo:  
[http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Analisi\\_statistiche/Nota\\_Territorializzazione\\_AI\\_03\\_marzo\\_2013.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Analisi_statistiche/Nota_Territorializzazione_AI_03_marzo_2013.pdf)

Figura 59 - Mappa delle Aree Interne<sup>104</sup>



Fonte DPS: <http://www.dps.gov.it/opencms/opencms/it/arint/AnalisiStatistiche/index.html>

Tavola 19 - Principali caratteristiche dei comuni classificati secondo la metodologia proposta

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine	Popolazione	%	Variazione % 1971-2011	Superficie	%
Polo	219	2,7	145	21.223.562	35,7	-6,8	29.519	9,8
Polo intercomunale	104	1,3	166	2.466.455	4,1	22,7	6.251	2,1
Cintura	3508	43,4	215	22.202.203	37,4	35,8	81.815	27,1
Intermedio	2377	29,4	395	8.953.282	15,1	11,6	89.448	29,6
Periferico	1526	18,9	607	3.671.372	6,2	-8,1	73.256	24,3
Ultra-periferico	358	4,4	627	916.870	1,5	-5,3	21.784	7,2
<b>TOTALE</b>	<b>8092</b>	<b>100,0</b>	<b>358</b>	<b>59.433.744</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>	<b>302.073</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2011

<sup>104</sup> La mappatura delle aree interne prodotta a livello nazionale sulla base degli indicatori scelti e disponibili in modo omogeneo per tutti i territori, è "uno strumento analitico di inquadramento geografico" e non assume la valenza di "zonizzazione". La mappatura: a) evolve potenzialmente nel tempo in ragione delle modifiche che avvengono nella disponibilità territoriale dei servizi considerati quali di base e della loro vicinanza misurata in termini di distanza temporale per la fruizione; b) nel rispetto dei principi metodologici di costruzione condivisi nella formulazione della strategia nazionale Aree interne, a questa mappa si associano eventualmente specifiche mappature definite a livello regionale rimodulate sulla base di variabili ulteriori, comunque in linea con i principi definitivi condivisi, che possono considerare altri indicatori di natura simile, ma più appropriati alle condizioni territoriali specifiche, ovvero presentare sub ordinamenti ulteriori delle aree in considerazione di (ad esempio indicatori di fragilità socio-economica).

Dal punto di vista demografico<sup>105</sup>, l'Italia ha sperimentato negli ultimi decenni rapidi e profondi cambiamenti che hanno prodotto una trasformazione non solo quantitativa ma anche di tipo "qualitativo" nella popolazione, modificandone la struttura per età<sup>106</sup>, e di conseguenza, il rapporto tra generazioni, con un impatto sul mercato del lavoro. Nelle Aree interne e in particolare nelle aree "periferiche" del Paese questi fenomeni sono ancora più intensi e le conseguenze più evidenti.

Negli ultimi quarant'anni la popolazione Italiana è aumentata di circa il 10 per cento; nei Centri la crescita è stata leggermente superiore al valore nazionale, mentre è stata decisamente più contenuta nelle Aree interne (cfr. Tavola 20). Questi andamenti sono la sintesi di tendenze molto diverse nelle varie tipologie di territorio: mentre i Poli intercomunali, i comuni di cintura ma anche i comuni intermedi hanno fatto registrare un aumento della popolazione anche doppio o triplo rispetto al valore medio nazionale, la popolazione è diminuita nei Poli, nei comuni periferici ed ultra-periferici. In particolare, le aree periferiche e ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni '70 (soprattutto in alcune regioni come la Liguria, il Friuli, il Piemonte e il Molise).

**Tavola 20 - Andamenti demografici nelle Aree interne delle regioni**

Variazione di popolazione: differenza % 1971 - 2011							
	Polo	Polo Intercomunale	Cintura	Intermedio	Periferico	Ultraperiferico	Totale
Piemonte	-18	19,3	18,5	-2,5	-27,6	-41	-1,5
Valle d'Aosta	-7,6	-	46,3	7	18,1	-	16,2
Lombardia	-17,1	10,3	39,4	8,2	4,5	-1,4	13,6
Trentino Alto Adige	9,7	-	42,4	24,3	15,9	13,9	22,3
Veneto	-7,7	31,2	38,6	15,9	11,3	-33,3	17,8
Friuli Venezia Giulia	-13,7	-	19,4	-5	-35,5	-	0,4
Liguria	-24,9	-5,8	4,3	-1	-41,4	-34,3	-15,3
Emilia Romagna	-0,2	24,5	35,5	14,9	-8,5	-52	12,4
Toscana	-4,3	15,6	24	-1	-15,6	6,6	5,7
Umbria	13,3	9,5	32,1	7,9	5,2	-	14
Marche	5,9	15,2	37	-2,3	-7,5	-	14,8
Lazio	-1	36,2	67,7	59,1	11,2	-27,4	17,3
Abruzzo	6,9	42,5	42,5	-2,5	-23,9	-42,8	12,1
Molise	44,8	-	17,1	-18,3	-34,7	-46,9	-1,9
Campania	-10,6	38,3	45	3,7	-16,6	10,5	14
Puglia	3,1	15,3	26,7	17	-1,5	-9,5	13,1
Basilicata	25,2	-	57,6	1,9	-10,1	-22,1	-4,2
Calabria	2,5	8,6	17,2	-1,7	-18,2	-10,6	-1,5
Sicilia	-2,7	5,6	63	7,4	-8,1	-21,1	6,9
Sardegna	-10,9	-	81,5	11,3	-4,5	13,9	11,3
Nord Ovest	-18,7	9,1	31,4	2,9	-4,6	-4,8	5,5
Nord Est	-4	26,1	35,2	15	2,1	2,6	14
Centro	-0,5	20,8	37,4	29,3	-1,8	5,1	12,8
Sud	-1,6	33,2	35,9	5,1	-14,9	-10,5	9,9
Isole	-4,3	5,6	67,7	8,1	-7,1	-1,7	7,9
<b>Italia</b>	<b>-6,8</b>	<b>22,7</b>	<b>35,8</b>	<b>11,6</b>	<b>-8,1</b>	<b>-5,3</b>	<b>9,8</b>

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2011

<sup>105</sup> I dati demografici di seguito illustrati sono desunti dai censimenti della popolazione che vanno dal 1971 al 2011.

<sup>106</sup> L'Italia ha sperimentato un forte declino delle nascite, l'intensificarsi dell'immigrazione, che a livello nazionale ancora contrasta una tendenza al declino della popolazione, ed un graduale aumento della sopravvivenza che ha determinato, più che in altri paesi europei, un forte aumento della popolazione anziana e molto anziana.

Negli stessi anni, si è registrato un costante aumento sul totale della popolazione della quota della popolazione anziana (65 anni e più) sul totale della popolazione, che è quasi raddoppiata tra il 1971 e il 2011. Il fenomeno dell'invecchiamento ha interessato sia i Poli sia le Aree interne, ma è soprattutto nelle aree periferiche e ultra-periferiche, in particolare del Centro Nord, che si registrano le percentuali più elevate (in alcuni casi, come in Liguria e Emilia Romagna, anche superiori al 30 per cento).

Gli effetti di queste dinamiche sono stati solo in parte “mitigati” dall'intensificarsi della presenza straniera in tutto il Paese. Negli ultimi 10 anni, infatti, gli stranieri residenti in Italia sono passati dal poco più del 2 per cento a circa il 7 per cento della popolazione e, pur partendo da valori differenti, la presenza si è quasi triplicata tanto nei Centri quanto nelle Aree interne (dove questa presenza risulta a oggi solo leggermente inferiore a quella dei Centri). Nonostante ciò, nelle aree periferiche e ultraperiferiche tra il 2001 e il 2011 si continua a registrare una caduta della popolazione rispettivamente dell'1,7 per cento e dell'1,5 per cento, a fronte di un aumento del 2,1 per cento registrato nel complesso delle Aree interne nello stesso periodo.

Le trasformazioni demografiche, sia quantitative sia qualitative, illustrate hanno determinato un allentamento del presidio della popolazione sul territorio, e un cambiamento nell'uso del suolo e della sua destinazione, in particolare nelle Aree interne, con conseguente aumento di fenomeni quali la perdita di una tutela attiva del territorio e l'aumento del rischio idrogeologico.

Negli ultimi trent'anni si è registrata una forte tendenza alla diminuzione della superficie agricola utilizzata (SAU)<sup>107</sup> legata all'abbandono dei terreni agricoli, che ha interessato sia le aree interne, soprattutto le ampie fasce delle zone montane in aree periferiche e ultra-periferiche, sia le fasce di cintura. Si nota tuttavia una tenuta nelle aree ad agricoltura intensiva delle zone agricole dei Centri (Pianura Padana) e in contesti in cui sono presenti sistemi agricoli di qualità tanto nei Centri quanto nelle Aree interne (ad es. frutticoltura in Trentino e in Sicilia e aree vitivinicole in generale).

Alla riduzione del territorio destinato a uso agricolo è corrisposto negli anni un aumento della superficie coperta da foreste. Attualmente il patrimonio forestale nazionale supera i 10 milioni di ettari<sup>108</sup> e dal 1948 al 2012 si è incrementato di oltre il doppio. Esso ricopre oltre un terzo della superficie nazionale, e per oltre il 70 per cento ricade nelle Aree interne. Se si considera poi la categoria “bosco”, che rappresenta la base produttiva della filiera foresta legno ed energia nazionale, oltre l'80 per cento è situata nelle Aree interne. In ragione della ricchezza di foreste e boschi, nelle Aree interne sono molte le zone di interesse naturalistico e faunistico. Vi ricade infatti una quota elevata (superiore al 70 per cento)<sup>109</sup> di Siti di Interesse Comunitario (SIC), delle Zone di Protezione Speciale (ZPS)<sup>110</sup> oltre che delle Aree Naturali protette<sup>111</sup>.

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle Aree interne, la loro struttura economica<sup>112</sup> si caratterizza per una forte specializzazione<sup>113</sup> nel settore primario: mentre nei Centri la percentuale di

<sup>107</sup> I dati sulla SAU sono desunti dai censimenti dell'agricoltura che vanno dal 1982 al 2010.

<sup>108</sup> Elaborazioni su dati AGRIT – Populus 2010.

<sup>109</sup> SIC, ZPS e Aree naturali protette rappresentano rispettivamente il 14 per cento, il 13 per cento e il 10 per cento della superficie totale nazionale.

<sup>110</sup> Concernenti la conservazione degli uccelli selvatici.

<sup>111</sup> Aree naturali marine e terrestri, ufficialmente riconosciute secondo un elenco stilato, e periodicamente aggiornato, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

<sup>112</sup> Attualmente non esiste una fonte statistica in grado di mettere a confronto in maniera coerente i macro settori agricolo, manifatturiero e dei servizi. Si è dunque scelto di utilizzare i dati di fonte Infocamere che si riferiscono alle imprese per settore, e che, rispetto ad altre fonti, oltre ad essere più recenti, ci consentono di rappresentare simultaneamente settore manifatturiero, dei servizi e settore primario. I dati su iscrizioni e cancellazioni delle imprese alle Camere di Commercio possono risentire dell'effetto di ritardi nelle comunicazioni in particolare delle cessazioni, tuttavia, possiamo ipotizzare che questo effetto sia diffuso in maniera omogenea nel territorio, e dunque non produca distorsioni significative nei risultati.

<sup>113</sup> L'indice di specializzazione economica di un comune è calcolato considerando l'incidenza delle imprese attive in un determinato settore economico rapportata al totale delle imprese attive nel comune. Se tale rapporto risulta maggiore dello stesso rapporto calcolato a livello nazionale, un comune può essere definito “specializzato” in quel dato settore. Da un punto di vista analitico si è proceduto al calcolo, per ciascun comune,

comuni specializzati nel primo settore è pari al 43 per cento, essa sale al 73 per cento per i comuni delle Aree interne. Si osserva tuttavia una certa variabilità a livello regionale, con una tendenza delle Aree interne del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna) a una specializzazione agricola più diffusa della media rispetto a quelle del Centro-Nord. Percentuali di specializzazione superiori alla media nel settore secondario (20 per cento) si osservano, invece, oltre che nei comuni delle Aree interne della Lombardia, anche in quelli del Piemonte, del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e della Liguria. Per quanto riguarda il settore dei Servizi si osservano percentuali superiori alla media (7 per cento) per le Aree interne della Valle d'Aosta, della Calabria, della Campania, del Lazio e del Trentino Alto Adige.

Un'analisi sulla specializzazione manifatturiera condotta impiegando i dati dell'archivio statistico ASIA<sup>114</sup> mette inoltre in evidenza come le Aree interne – nel complesso – risultino più specializzate nel settore manifatturiero rispetto ai centri, a causa del minor peso assunto dalle attività terziarie. Nelle regioni generalmente sono le aree intermedie quelle in cui si manifesta la maggiore specializzazione manifatturiera. Entrando nel dettaglio del comparto manifatturiero, un discorso a parte merita il settore Alimentare. Questo settore, che rappresenta una risorsa per molte regioni italiane e in particolare per quelle meridionali, appare un ambito di forte specializzazione per le Aree interne e, in particolare, per quelle del Mezzogiorno (dove in generale l'indice di specializzazione manifatturiera supera abbondantemente il valore 2). Un altro settore di specializzazione delle Aree interne risulta quello del Legno.

La dimensione media delle unità locali presenti nelle Aree interne è pari a tre addetti contro i quattro dei Centri, con una generale tendenza alla diminuzione via via che ci si sposta dal Nord verso il Sud<sup>115</sup>. Va inoltre aggiunto che la differenza tra dimensione media dei Centri e delle Aree interne cresce spostandosi verso il Sud: questi due fatti testimoniano una maggiore fragilità strutturale del sistema produttivo delle Aree interne delle regioni del Mezzogiorno. La quota di addetti alle Unità locali sulla popolazione residente è pari a 31,8 per cento nei Centri e 21,7 per cento nelle Aree interne con una forte variabilità regionale. In generale, si registra anche in questo caso, una tendenza alla diminuzione dei valori spostandosi da Nord verso Sud per entrambe le tipologie di territori. Tra le Aree interne vanno segnalate quelle della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Veneto per le quote di addetti sulla popolazione più prossime a quelle dei Centri e in qualche caso superiori.

A livello nazionale nelle Aree interne il reddito imponibile (ai fini Irpef) medio per abitante nel 2010 è del 18 per cento inferiore a quello dei Centri<sup>116</sup>. Si registrano però differenze a livello regionale: in regioni come la Valle d'Aosta e il Veneto, per esempio, le differenze sono inferiori al 10 per cento mentre superano il 20 per cento in Basilicata, Sicilia e Lazio. In generale la differenza tende ad aumentare spostandosi da Nord verso Sud. Dal 2004 al 2010 il reddito medio imponibile per abitante delle Aree interne è cresciuto meno rispetto a quello dei Centri (+10,6 per cento contro +11,4 per cento), segnando un incremento del differenziale tra queste due tipologie di aree.

Il prevalere nelle Aree interne di Comuni di piccole dimensioni – che nelle aree periferiche costituiscono fino all'86 per cento del totale – rende l'organizzazione dell'offerta dei servizi in queste aree

---

degli indici di specializzazione dei tre settori (primario, secondario e terziario). A ciascun comune poi è stata attribuita la specializzazione economica corrispondente al massimo valore degli indici osservato. I dati si riferiscono ad elaborazioni effettuate su dati Infocamere 2012.

<sup>114</sup> L'archivio Asia comprende le unità locali operanti nei settori che vanno da "Estrazioni di minerali da cave e miniere" (sezione B secondo la classificazione Ateco 2007) a "Altre attività di servizi" (sezione S, divisioni 94-95). I dati desunti da Asia e le elaborazioni su dati Infocamere non sono associabili oltre che per la diversa copertura settoriale e per i diversi anni di riferimento anche e principalmente per la diversa natura dei due archivi, statistica la prima amministrativa la seconda, che comportano modalità diverse di raccolta e di aggiornamento.

<sup>115</sup> Elaborazioni su dati ASIA 2009.

<sup>116</sup> Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2012.



particolarmente difficile. D'altra parte, se una quota importante della popolazione ha difficoltà ad accedere a scuole con livelli di apprendimento e qualità degli insegnanti equivalente a quelli garantiti nei maggiori centri urbani, ad ospedali capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso; emergenze; punti parto; trasfusioni) e ad adeguati sistemi di mobilità interna ed esterna si pone da un lato una questione di costituzionalità e di diritto alla cittadinanza piena; dall'altra si entra in un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi, precludendo l'utilità di un qualsiasi intervento di sviluppo.

La scuola è presidio civile, sociale e culturale e luogo di elezione per la formazione della cittadinanza e per la formazione di capitale umano. Perdendo la scuola il territorio è quasi naturalmente destinato all'abbandono e alla compromissione delle proprie capacità di sviluppo. La scuola, come istituzione, dovrebbe assolvere essenzialmente a tre funzioni. La prima, fondamentale, è quella di fornire ai giovani una formazione adeguata che garantisca loro apprendimenti e competenze adeguate e così anche la libertà di decidere se restare o andarsene. La seconda funzione della scuola dovrebbe essere, poi, quella di fornire ai ragazzi gli strumenti per dare un senso, anche produttivo, a rimanere nella loro terra di nascita: si tratta di una formazione mirata alle particolari attitudini e competenze che sono necessarie ai lavori a forte identità locale. La terza funzione della scuola dovrebbe, infine essere, quella di centro per la formazione di cittadinanza, prima di tutto per gli studenti, ma anche per il resto della popolazione.

Nelle Aree interne questo triplice ruolo della scuola è ancora più importante di quanto non lo sia nelle grandi città, in particolare per gli aspetti che concorrono ad intensificare i rapporti tra individui e territorio, tra comunità e luoghi di appartenenza e che possono creare un circolo virtuoso e produttivo tra potenzialità umane e ambientali. Tuttavia è proprio nelle Aree interne che il rapporto tra scuola e territorio è più rarefatto. In questi territori dove il circolo vizioso tra abbandono del territorio e smobilitazione della scuola (nelle Aree interne le scuole medie sono presenti nel 60 per cento dei comuni, mentre le scuole superiori solo nel 20 per cento<sup>117</sup>) agisce da decenni, la situazione è aggravata dalle più accentuate situazioni di precariato del corpo docente, che a sua volta è frutto delle condizioni di marginalità in cui il territorio versa. Per coloro che rimangono, tali fattori creano le condizioni per minori rendimenti scolastici e – talora - per una più intensa dispersione scolastica.

Le prestazioni degli studenti delle Aree interne sottoposti ai test Invalsi, sia in Italiano che in Matematica, sono inferiori alla media nazionale praticamente a tutti i livelli scolastici<sup>118</sup>. Sul fronte della dispersione scolastica si registra una forte polarizzazione nelle Aree interne, specie nella scuola secondaria superiore. A fronte di molti Comuni (tra il 27 e il 37 per cento a seconda delle regioni) nei quali la dispersione scolastica è zero, ci sono anche molti Comuni (tra il 6 e il 12 per cento) dove la dispersione è piuttosto alta, maggiore del 5 per cento<sup>119</sup>.

Per quanto riguarda i servizi sanitari, la loro riorganizzazione, in Italia come in altri paesi, è chiaramente guidata da ragioni di efficienza: si ricercano soluzioni organizzative più efficienti per contenere la crescita della spesa (quella attuale e quella che si può presumere dato l'invecchiamento della popolazione), cercando di garantire – nello stesso tempo – servizi migliori ai cittadini.

---

<sup>117</sup> Il dato va letto in confronto ai Poli dove scuole medie e superiori sono presenti con percentuali prossime al 100 per cento. Le elaborazioni sono state effettuate su dati del Ministero dell'Istruzione, anno scolastico 2010-2011.

<sup>118</sup> Queste considerazioni sono frutto delle elaborazioni effettuate sui risultati dei test Invalsi nel 2012 in Italiano e Matematica per le classi II e V primaria, I e III secondaria di I grado e II secondaria di II grado e si basano sul confronto tra le percentuali degli studenti con scarsi rendimenti calcolate per i Centri e le Aree interne e per il totale nazionale.

<sup>119</sup> I dati presentati sono frutto di elaborazioni basate sulle informazioni presenti nell'Anagrafe Nazionale degli studenti per l'anno scolastico 2011-2012.

Questo processo riguarda soprattutto la riorganizzazione della rete territoriale degli ospedali, che rappresentano circa la metà della componente pubblica della spesa sanitaria. Due sono le determinanti profonde del cambiamento. Da un lato, la constatazione di un mutato quadro epidemiologico – nel quale prevalgono malattie croniche che comportano bisogni di assistenza diversi rispetto al passato. Dall’altro, le evidenze crescenti sui fattori che determinano la qualità delle cure ospedaliere, che orientano la fisionomia dell’ospedale sempre più verso un maggior livello tecnologico volto a fornire risposte assistenziali a problemi acuti e, per molte patologie, verso la concentrazione dei volumi di casi trattati. Ne consegue che l’ospedale non costituisce sempre e necessariamente la risposta più appropriata ai bisogni dei cittadini.

Tuttavia non si può ignorare che per coloro che risiedono nelle Aree interne l’accesso ai servizi ospedalieri può rappresentare un problema. La distanza dal Comune più vicino dotato d’ospedale, passa infatti da una media di 9 minuti per i comuni situati nella cintura dei poli fino ad arrivare ad una media di 38 minuti delle aree interne maggiormente periferiche. Se consideriamo inoltre un indicatore di accesso alle cure in caso di patologie acute, il tempo che intercorre tra la chiamata alla Centrale Operativa e l’arrivo del mezzo di soccorso<sup>120</sup> aumenta di 5 minuti in media nelle aree interne rispetto alla media italiana, 5 minuti che rappresentano un tempo rilevante ai fini della evoluzione in senso negativo di tali patologie.

Questa situazione impone, soprattutto nelle Aree interne, una specifica attenzione al riequilibrio delle risorse dall’ospedale alle cure territoriali, che si traduce nell’abbandono di un modello di cura al quale i cittadini sono ancora fortemente legati (l’ospedale come “luogo della cura”), verso un modello territoriale che risulta ancora fortemente variabile da regione a regione.

### **Aree urbane: dinamiche urbane per lo sviluppo sostenibile**

Le dimensioni e le caratteristiche del fenomeno urbano e metropolitano in Italia sono oggetto di studio e dibattito a partire dagli anni Sessanta, quando tra i geografi si inizia a parlare di regione-urbana. Tali studi convergono nel sottolineare le peculiarità del fenomeno in Italia, che non assume le forme del gigantismo urbano conosciute in altre realtà, perché basato su uno schema multicentrico, caratterizzato da alcune grandi agglomerazioni di rango metropolitano<sup>121</sup> (in seguito “Città metropolitane”), da numerose città di media dimensione<sup>122</sup> che esercitano rilevanti funzioni di servizio rispetto al territorio circostante (“Città medie”) e dalla distribuzione sul territorio di un numero elevato di piccoli comuni la cui espansione comporta diffusi fenomeni di conurbazione attorno ai poli urbani.

Tale armatura territoriale solleva problemi rilevanti cui le politiche pubbliche prodotte dai livelli istituzionali esistenti faticano a dare risposte efficaci, e al contempo offrono opportunità da cogliere attraverso politiche pubbliche che possano prescindere dai confini amministrativi dei Comuni capoluogo. Problemi e opportunità possono essere ricondotti a dimensioni principali: la prima riguarda sfide e squilibri sociali che interessano categorie di cittadini e specifici quartieri e aree urbane disagiate; la seconda è legata all’organizzazione dei servizi urbani a vantaggio dell’area vasta; la terza pone al centro le tematiche dello sviluppo economico sostenibile e della qualità ambientale.

<sup>120</sup> L’indicatore denominato Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso, è definito come il 75-esimo percentile della distribuzione dei tempi che intercorrono tra l’inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l’arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto. Vengono considerati solo i tempi compresi tra 1 e 180 minuti e le patologie con codice di criticità presunta rosso o giallo, ossia le più gravi.

<sup>121</sup> Nel documento si fa riferimento alle 14 Città metropolitane istituite dalle leggi nazionali e regionali, generalmente individuate nei Comuni capoluogo delle stesse (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari) e, per alcuni dei dati riportati, relativi al territorio provinciale.

<sup>122</sup> Ai fini dell’analisi sono stati considerati i Comuni con una popolazione superiore ai 45.000 abitanti, al netto dei comuni capoluogo delle città metropolitane, nonché il Comune di Aosta, per un totale di 105 città medie.

Per rispondere a tali sfide, i nuovi regolamenti per la politica di coesione assegnano un forte ruolo alle città nell'impiego dei Fondi comunitari 2014-2020. Questo ruolo rafforzato è stato colto dall'Italia nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" e, più in generale, da parte del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) nel documento "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda urbana", sottolineava di voler puntare sulle città come una delle opzioni strategiche della nuova programmazione, perché le debolezze di innovazione produttiva e sociale che caratterizzano il Paese possono essere contrastate proprio a partire da una politica di sviluppo che porti il proprio baricentro sulle aree urbane.

L'Italia si caratterizza infatti per una forte prevalenza di piccoli comuni: ben il 70,4 per cento delle amministrazioni comunali italiane conta meno di 5.000 abitanti<sup>123</sup>; la percentuale sale rispettivamente all'85,1 per cento e al 93,7 per cento se si considerano i comuni fino a 10.000 e fino a 20.000 residenti. I comuni in cui vivono più di 100.000 cittadini sono 46, tra i quali le 14 Città metropolitane.

La variazione percentuale della popolazione residente nel periodo 2002-2012 mette in evidenza il fenomeno della perdita di residenti dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (-1 per cento). Tale riduzione è ancor più marcata per le Città medie (-2,6 per cento nello stesso periodo), mentre l'universo dei Comuni italiani registra un incremento demografico del 4,2 per cento (cfr. Tavola 21).

**Tavola 21. Numero e popolazione residente delle Città medie, dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane e dei Comuni italiani, anno 2012**

	<b>Città medie</b>	<b>Comuni capoluogo delle Città metropolitane</b>	<b>Tutti i Comuni</b>
Numero di comuni	105	14	8.092
% di comuni sul totale	1,3%	0,2%	100,0%
Popolazione residente 2012	9.267.738	9.097.140	59.394.207
% di popolazione residente sul totale	15,6%	15,3%	100,0%
Densità abitativa (ab./kmq)	563	2.507	197

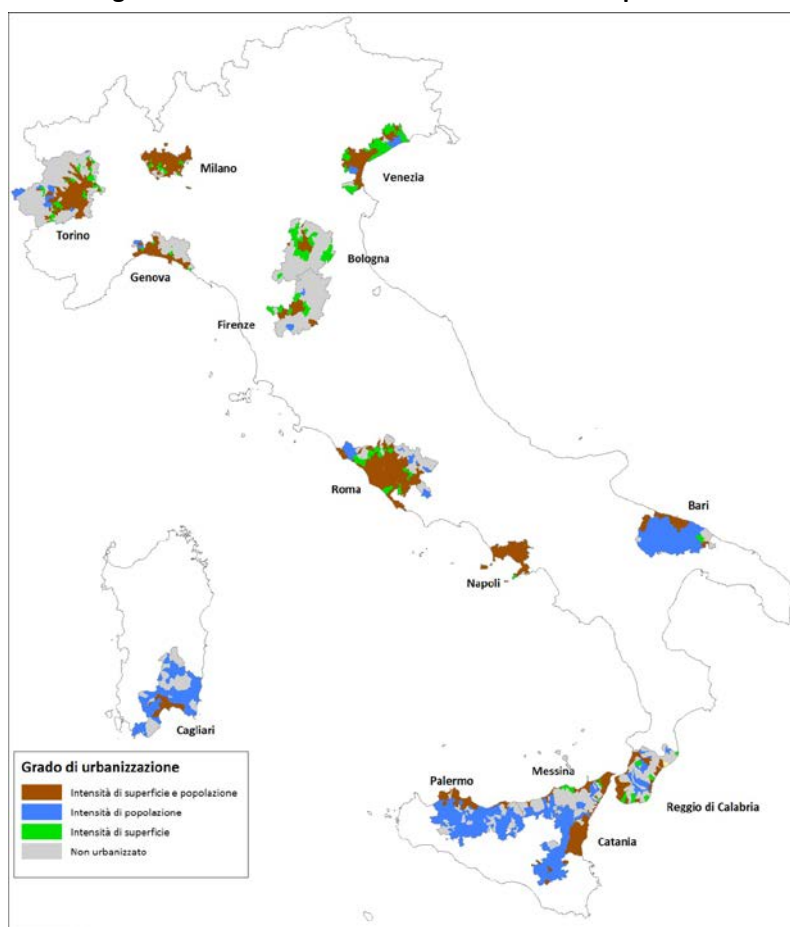
Fonte: elaborazioni Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati ISTAT 2013

Il modello insediativo delle città metropolitane risulta differenziato (cfr. Figura 60). Se in alcune realtà il livello di urbanizzazione non coinvolge l'intero territorio metropolitano (vedi Torino, Firenze Bologna e Genova), in altre realtà l'urbanizzazione si estende alla quasi totalità delle aree metropolitane (Milano e Venezia in particolare).

L'allontanamento di larghe fasce di popolazione (solitamente quelle più vulnerabili) dai comuni centrali delle aree metropolitane rappresenta forse il *trade-off* più evidente dei processi di metropolizzazione. Se infatti le aree metropolitane offrono a chi vi abita opportunità professionali, un'elevata concentrazione di benessere, la possibilità di accesso a servizi rari, l'allontanamento dai centri cittadini comporta rischi di marginalizzazione, oltre che elevati costi economici e ambientali, per l'espansione del pendolarismo congiunta con la perdurante prevalenza del trasporto privato. I fenomeni di urbanizzazione delle aree limitrofe al comune capoluogo, di conseguenza, evidenziano l'urgenza di politiche urbane di rilievo metropolitano in tutti i settori d'intervento pubblico per assicurare servizi ai cittadini.

<sup>123</sup> Il dato relativo alla popolazione residente è di fonte Istat e si riferisce al "Bilancio demografico" riferito al 1° gennaio 2012.

**Figura 60 - L'urbanizzazione del territorio metropolitano**



Fonte: elaborazioni ANCI-Cittalia 2014 su dati ISTAT 2006

I consistenti flussi d'immigrazione dall'estero verso il nostro Paese hanno determinato significativi cambiamenti non solo nella struttura socio-demografica, ma anche nella dimensione economica. Si è verificato, infatti, un incremento della natalità e un abbassamento dell'età media della popolazione residente, a prescindere dalle realtà territoriali considerate. Ma anche il mercato del lavoro ha subito modificazioni: ha potuto usufruire di un importante contributo in termini di manodopera, soprattutto nei settori e nelle mansioni meno ricercate dalla popolazione italiana.

Una situazione piuttosto eterogenea emerge in merito alle scelte insediative degli stranieri. I 4.053.599 stranieri residenti nei Comuni italiani rappresentano nel 2012 il 6,8 per cento della popolazione residente. Tale percentuale registra una significativa crescita rispetto al dato rilevato nel 2002 (2,4 per cento), con una variazione rilevata tra il 2002 e il 2012 pari a 4,4 punti percentuali. L'incidenza della popolazione straniera nelle Città medie (8 per cento) è maggiore di quella relativa al dato italiano, di poco inferiore alla stessa relativa ai Comuni capoluogo delle Città metropolitane (8,3 per cento), ma la variazione 2002-2012 è superiore nelle Città medie (5,4 punti percentuali) rispetto ai Comuni capoluogo delle Città metropolitane (4,9 punti percentuali). Nello stesso decennio 2002-2012, infatti, la crescita degli stranieri residenti nei comuni italiani è stata pari al 198,8 per cento. L'incremento è stato più forte per le Città medie (209 per cento), rispetto a quello registrato nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (140,6 per cento).

In tale contesto, si pone come prioritaria la necessità di un'azione incisiva di contrasto al disagio sociale, in primo luogo in relazione ai servizi sociali di prossimità e al fabbisogno legato all'accesso all'abitazione e ai servizi ad essa direttamente integrati.

Le dotazioni infrastrutturali delle città risultano estremamente variegate. Sebbene gran parte di queste dispongano di stock d'infrastrutture economiche e sociali molto al di sopra della media nazionale, permangono in alcune realtà livelli generali d'infrastrutturazione insufficienti rispetto al ruolo che tali città assumono – o possono assumere - per lo sviluppo economico e sociale del Paese attraverso l'erogazione di servizi di interesse sovralocale (cfr. Tavola 22). Questo vale in particolare per alcune Città metropolitane, dove emerge nettamente la carenza di infrastrutture sociali (ad esempio nell'area di Reggio Calabria) e di infrastrutture economiche (nelle aree di Cagliari, Catania, Messina e Bari).

**Tavola 22 - Indice di infrastrutturazione delle Città metropolitane, anno 2012**

<b>Città metropolitana (Territorio provinciale)</b>	<b>Indice generale infrastrutture economiche 2012 (Italia=100)</b>	<b>Indice di dotazione di infrastrutture sociali 2012 (Italia=100)</b>
Bari	97	122
Bologna	138	132
Cagliari	62	107
Catania	87	120
Firenze	118	259
Genova	183	166
Messina	95	110
Milano	143	168
Napoli	144	180
Palermo	102	102
Reggio di Calabria	133	71
Roma	185	245
Torino	100	126
Venezia	291	134
<b>ITALIA</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Istituto Guglielmo Tagliacarne

Al contrario, particolarmente elevati sono gli stock di servizi presenti nelle Città metropolitane, che concentrano il 47 per cento della dotazione di biblioteche, musei, gallerie e accademie presenti in Italia, il 40 per cento degli uffici pubblici, il 37 per cento di case di cura e ospedali, il 36 per cento di scuole e laboratori scientifici. Il dato quantitativo, purtroppo, non riflette completamente la realtà: permangono infatti numerose e diffuse criticità sotto il profilo della qualità del servizio erogato, dell'accessibilità da parte di categorie svantaggiate di utenti, della congestione e dei tempi di attesa. E' inoltre necessario richiamare che il ruolo di polo di servizi svolto dai centri urbani rispetto ai *city users* provenienti da territori più vasti si traduce in elevati costi operativi per i gestori. Tale situazione richiama necessariamente l'importanza di rafforzare la dotazione di infrastrutture e servizi nel territorio, non solo sul piano quantitativo ma anche su quello della qualità e dell'efficienza.

L'esempio dei servizi legati alla mobilità mette bene in luce gli effetti della carenza strutturale e gestionale sulla qualità della vita dei residenti e degli utilizzatori delle città oltre che, nel caso specifico, sull'ambiente urbano, sia in termini di inquinamento atmosferico e acustico sia di occupazione del suolo e congestione generata dai veicoli. Si assiste infatti a una sempre maggior diffusione delle due e delle quattro ruote destinate al trasporto di persone. Considerando il numero dei motocicli per 100 ab. al 2011 (dato medio

comuni italiani pari a 10,8) il valore più alto si registra nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (14,7 per 100 ab.); seguono le Città medie (12,4). Guardando, invece, al tasso di motorizzazione delle autovetture (62,5 per 100 ab in media nel Paese) sono le Città medie a registrare i valori più alti (63,8 per 100 ab.), seguite dai Comuni capoluogo delle Città metropolitane (62,7).

Molteplici i fattori che influiscono sulla congestione, che deriva dall'aumento complessivo di questi valori: le difficoltà nel parcheggiare, la sempre maggior influenza del traffico urbano sull'organizzazione quotidiana delle persone, le crescenti limitazioni alla circolazione dei veicoli in zone cittadine, etc. Il passaggio a veicoli meno inquinanti è una risposta da perseguire al fine di far fronte agli effetti derivanti dalle emissioni di sostanze nocive sia per l'uomo sia per l'ambiente nel suo complesso. Nel 2011 la quota di autovetture di categoria Euro 3 o superiore, pari a 63,9 per cento in Italia, era particolarmente alta nelle città medie (67,1 per cento), meno nei comuni capoluogo delle città metropolitane (65,9 per cento).

In generale, tuttavia, l'elevato grado di motorizzazione delle Città medie e delle città metropolitane evidenzia un persistente fabbisogno di investimenti nell'implementazione di servizi di trasporto pubblico sempre più efficaci. Appare cruciale incidere in maniera significativa sulla mobilità sostenibile, in particolare nelle Città metropolitane, che appaiono più deficitarie dal punto di vista dell'infrastrutturazione e dell'efficiente gestione dei servizi di mobilità tradizionali e/o più innovativi.

In relazione alla struttura economico-produttiva, i Comuni italiani, complessivamente, manifestano sui propri territori una vocazione agricola: sono 4.753 le realtà in cui prevale tale specializzazione, il 58,7 per cento del totale. Segue il settore industriale (2.540, il 31,4 per cento del totale) e infine quello dei servizi (799, il 9,9 per cento). Al contrario guardando ai Comuni capoluogo delle Città metropolitane è il terziario l'unico settore di specializzazione economica prevalente. Le Città medie hanno una vocazione al settore terziario nel 77,1 per cento dei casi; industriale per il 14,3 per cento e appena 9 città medie (l'8,6 per cento) risultano vocate all'agricolo. Complessivamente, il reddito medio per contribuente era superiore nel 2010 nei Comuni capoluogo delle Città metropolitane (28.832 euro) sia rispetto alle Città medie (25.038 euro) sia rispetto al dato medio di tutti i Comuni italiani (23.241 euro).

Nel territorio delle Città metropolitane si concentra il 39 per cento dell'occupazione e il 46 per cento circa dell'occupazione terziaria. In particolare, in tali contesti si concentra il terziario superiore, ossia le categorie di attività di maggiore supporto allo sviluppo economico e sociale del Paese (1.539.019 gli addetti nelle 14 Città metropolitane a fronte di un totale Italia di 2.957.847 gli addetti – ISTAT, 2011). I servizi di informazione e comunicazione (66,6 per cento), i servizi di noleggio e di supporto alle imprese (53,9 per cento), l'istruzione (53,1 per cento), le attività immobiliari (51,1, per cento), le attività professionali, scientifiche e tecniche (50,3 per cento) sono le categorie più rappresentate. Le Città metropolitane, inoltre, partecipano per circa il 40 per cento al valore aggiunto italiano.

Nell'insieme, i dati mostrano come città medie e comuni capoluogo delle Città metropolitane rappresentino le aree economicamente più dinamiche del Paese e dunque aree strategiche per il rilancio dello sviluppo economico nazionale. Di conseguenza, appare evidente la necessità di fare leva attraverso l'Agenda Urbana su tale potenziale inespresso, a partire innanzi tutto dai centri di maggiore dimensione e dai poli urbani in grado di esercitare una funzione di servizio allo sviluppo economico del territorio.

Il ruolo delle Città metropolitane, in particolare, come fattore di crescita economica trova una conferma nel caso italiano, dove dieci città metropolitane producono oltre un terzo del PIL del Paese. Questa tendenza generalizzata alla crescita economica nelle aree metropolitane non cancella però squilibri nelle aree e tra le

aree. All'interno delle aree metropolitane stesse, infatti, si evidenziano tassi di crescita differenziati tra comune centrale e i comuni della relativa provincia.

Tuttavia, tale modello espansivo, orientato alla crescita economica, comporta significative conseguenze sul piano ambientale e territoriale che da una parte ne mettono in discussione la sostenibilità, e dall'altra rappresentano indicatori di un fabbisogno di governo del territorio che sia in grado di dare risposte alla domanda di politiche pubbliche che ne deriva.

### **Altre strategie nazionali, regionali, macroregionali e di bacino marittimo che sono rilevanti per il programma Nazionale di Riforma e per gli obiettivi tematici**

L'Italia partecipa alla Strategia dell'UE per la regione Adriatico-Ionica, che per il nostro Paese riguarda Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e le Province di Trento e di Bolzano. La Commissione europea pubblicherà a giugno 2014 la comunicazione sulla Strategia e il relativo Piano d'azione. Tuttavia, nella fase di consultazione degli stakeholder sono state messe in evidenza le sfide che richiedono soluzioni congiunte per essere efficacemente affrontate e raggiungere gli obiettivi europei. In particolare, con riferimento ai quattro pilastri nei quali si articola la Strategia<sup>124</sup> emergono le seguenti sfide, che interessano anche il territorio italiano:

- *Guidare una crescita innovativa marittima e marina:* la regione è indietro nello sviluppo di cluster e non riesce a sfruttare appieno i vantaggi che potrebbero derivare da una migliore cooperazione e collaborazione. Vi è un insufficiente cultura di uso delle risorse efficiente e orientato al business, che deriva dalla debolezza delle interrelazioni tra imprese, ricerca e settore pubblico. Alcuni settori chiave, come la cantieristica navale, l'industria nautica e della logistica, rischiano di perdere capacità competitiva, mentre altri, come le tecnologie marine o blu bio-tecnologie, non hanno ancora sfruttato pienamente il loro potenziale di sviluppo.
- *Connettere la regione:* l'area riscontra grandi disparità nelle dotazioni di infrastrutture, a seguito del lungo periodo di isolamento e di conflitti. A fronte di una crescita sostenuta di traffico crocieristico e dei traghetti, i traffici via ferrovia, strada e aereo sono molto meno sviluppati rispetto al resto dell'UE, con un impatto negativo sull'attrattività dell'area. Il trasporto ferroviario sta perdendo quote di mercato e gli spostamenti transfrontalieri sono gravati da tempi di attesa eccessivi e procedure troppo complicate. Sono necessari miglioramenti nell'armonizzazione delle procedure, nello scambio di dati (specialmente per quanto riguarda i trasporti marittimi) e si dovrebbe incoraggiare la multimodalità e il trasporto sostenibile. Per quanto riguarda il mercato dell'energia, dell'elettricità e del gas, occorre migliorarne il funzionamento e assicurare la continuità delle reti e della erogazione dei servizi in tutta l'area.
- *Qualità ambientale:* l'area soffre di una perdita di biodiversità marina, a causa di attività di pesca eccessive, distruzione degli habitat, presenza di specie aliene invasive e attività inappropriate di acquacoltura. L'inquinamento marino è generato dal trasporto marittimo, dall'eutrofizzazione delle acque, specialmente nel Nord Adriatico, a causa di immissione di fertilizzanti e inquinanti generati da un insufficiente trattamento delle acque reflue e dall'inquinamento dei fiumi, nonché dalla presenza di

<sup>124</sup> Background reports pubblicati dalla Commissione europea in occasione della Conferenza di chiusura della consultazione degli stakeholder, Atene, febbraio 2014.

attività produttive inquinanti (acquacoltura, industrie chimiche e petrolifere, esplorazione della presenza di gas naturale) e dalla presenza di rifiuti in mare. Inoltre il bacino adriatico, per la sua conformazione e per la congestione del traffico marittimo, è esposto a elevati rischi di sversamenti di petrolio e materiali oleosi. Per quanto riguarda la biodiversità terrestre, la regione ha bisogno di rafforzare la cooperazione per la protezione delle specie che hanno habitat estesi a tutta la regione e degli uccelli migratori che attraversano la rotta migratoria adriatica.

- *Turismo sostenibile*: la regione è esposta alla competizione internazionale, che richiede uno sforzo congiunto di innovazione e miglioramento della competitività del settore turistico. Occorre in primo luogo un mutamento dell'atteggiamento degli operatori turistici locali, rendendo più evidente il legame tra sostenibilità e competitività del turismo e incoraggiando maggiore cooperazione. Occorre innalzare il livello di conoscenza degli operatori dell'area rispetto alle tendenze di mercato, alle migliori pratiche e facilitare la circolazione di innovazione e trasferimento di tecnologia.

Il Consiglio europeo di dicembre 2013 ha dato mandato alla Commissione europea di produrre entro giugno 2015, in collaborazione con gli Stati membri, una Strategia UE per la regione alpina, che per l'Italia riguarda le regioni: Liguria, Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e le province di Trento e di Bolzano. Allo stato attuale dei lavori, Commissione e Stati membri hanno condiviso di impostare la Strategia su tre pilastri proposti nella risoluzione politica sottoscritta da Stati e regioni a Grenoble il 16 ottobre 2013, i cui contenuti specifici sono tuttavia ancora in corso di definizione: 1) crescita sostenibile e occupazione, consolidando e diversificando, per mezzo di innovazione e miglioramento della competitività, le attività economiche presenti, in un quadro di più intensi e meglio strutturati rapporti di collaborazione tra aree montane e aree urbane; 2) sviluppo territoriale fondato sulla mobilità eco-sostenibile, sulla cooperazione scientifica rafforzata, sullo sviluppo di servizi, su una adeguata politica di sviluppo delle infrastrutture di trasporto e comunicazione; 3) gestione sostenibile dell'energia e delle risorse naturali e culturali, proteggendo l'ambiente e preservando la biodiversità. La Strategia dovrebbe aiutare la regione ad affrontare meglio le grandi sfide europee (cambiamento climatico e demografico, energia, competitività nel contesto globale) che nell'area generano pressioni crescenti e disparità notevoli, in particolare a scala sub-regionale e locale, in termini di squilibrio nella distribuzione della popolazione, isolamento dei territori e delle popolazioni dai servizi essenziali, scadimento delle attività economiche, congestione e scarsa connettività delle reti di trasporto, perdita di biodiversità e consumo di suolo, perdita della diversità e della ricchezza del patrimonio culturale, materiale e immateriale. Tutte queste sfide sono rilevanti per il territorio italiano interessato e offrono anche un terreno di interazione e complementarità con gli obiettivi e i contenuti della strategia nazionale per le Aree interne.

L'Italia partecipa a diciannove programmi di cooperazione territoriale: quattro interregionali, quattro transnazionali (*Central Europe, Med, Alpine Space, Adriatic-Ionian*), otto frontaliere interni (Italia-Francia marittimo, Alcotra, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Grecia-Italia, Italia-Malta), tre frontaliere cofinanziati da IPA (Italia-Albania-Montenegro) e da ENI (Italia-Tunisia e *Mediterranean Sea Basin*). Quasi tutte le regioni italiane sono interessate, in tutto o in parte, dai programmi frontaliere (ne sono escluse soltanto il Lazio, la Campania, la Basilicata e la Calabria), che si attuano lungo confini dalla forte connotazione geografica, di montagna o costiera, che limita gli ambiti di intervento nei quali le sfide di sviluppo economico e sociale possono essere affrontate congiuntamente e, dunque, non incoraggia una chiara integrazione delle azioni sostenute dall'Accordo di partenariato con quelle promosse dai programmi di cooperazione territoriale europea.



## 1.2 SINTESI DELLA VALUTAZIONI EX ANTE DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO

Nella presente sezione, come richiesto dall'art.15 del Regolamento CE 1303/2013, si sintetizzano le conclusioni essenziali della Valutazione ex ante dell'Accordo di Partenariato che è stata ad hoc realizzata.

Il compito valutativo è stato affidato ad un team di valutatori indipendenti (nel seguito il Valutatore), con competenze sui vari ambiti tematici e di governance oggetto dell'Accordo, coordinati da un esperto senior di valutazione di politiche pubbliche, con esperienza specifica sulle politiche di coesione e sviluppo territoriale<sup>125</sup>. Il Valutatore ha accompagnato il processo di definizione dell'Accordo nel periodo dicembre 2013 - marzo 2014 partendo dall'analisi della Bozza di Accordo inviata il 9 dicembre 2013 ai Servizi della Commissione Europea per l'apertura del dialogo informale, di un primo schema di risultati attesi e azioni per il loro conseguimento, e di altra documentazione prodotta nel corso del processo partenariale, incluse – al momento in cui sono pervenute – le osservazioni informali ricevute dai servizi della Commissione a inizio marzo.

Nel corso del processo di valutazione ex ante sono state svolte diverse riunioni di confronto tra il Valutatore e le amministrazioni capofila dei fondi ed è stata consentita la sua partecipazione come uditor ad alcune riunioni di confronto istituzionale con Amministrazioni regionali e centrali, per permettergli di meglio apprezzare i diversi interessi che confluiscono nel dettato strategico ed operativo dell'Accordo. Dal Valutatore sono stati forniti contributi scritti su specifici aspetti, poi confluiti nel Rapporto finale di valutazione ex ante.

### Diagnosi e approccio strategico

Il Valutatore, nel corso del processo, ha confermato la validità dell'approccio strategico generale con riferimento specifico: alla diagnosi socio economica e dei fabbisogni che motivano le scelte operate; all'attenzione alle "persone", in particolare i soggetti più deboli e vulnerabili, che sottolinea l'approccio non economicistico, che guarda con autonomia alla dimensione sociale e civile; alla specializzazione delle fonti di finanziamento secondo cui i fondi nazionali si indirizzano verso grandi infrastrutture complesse ed interventi di larga portata le cui realizzazioni travalicano il ciclo di programmazione comunitario mentre i Fondi comunitari si specializzano nel rafforzamento del sistema delle imprese e sulle persone (lavoro, capitale umano, inclusione sociale). La strategia per le Aree interne e la strategia per l'Agenda Urbana sono state considerate dal Valutatore chiare e focalizzate con elementi di innovatività.

Il Valutatore ha anche confermato la sostanziale coerenza della strategia e delle scelte dell'Accordo con gli orientamenti europei e le raccomandazioni all'Italia, fornendo suggerimenti per renderli talora più visibili e segnalando il rilievo di considerare con attenzione, nella declinazione operativa, non solo il dettato dei traguardi europei, ma una opportuna riflessione di come questi debbano essere interpretati per il caso italiano.

Molti dei rilievi critici generali mossi dal Valutatore alla prima Bozza di Accordo di Partenariato nel corso del processo di valutazione, hanno costituito la base per modifiche ed affinamenti che sono stati portati all'attenzione del confronto partenariale e confluiti nella presente proposta di Accordo. In particolare:

1. L'analisi di contesto è stata ampiamente integrata rafforzando i nessi logici tra fabbisogni territoriali e impianto strategico per ciascun Obiettivo tematico (non sempre chiaramente esplicitati), introducendo differenziazioni territoriali, ove pertinenti, e ampliando la diagnosi e informazioni relative ai cambiamenti climatici.

---

<sup>125</sup> Il team di valutazione è stato selezionato con procedure di evidenza pubblica ed è composto da esperti negli ambiti di innovazione e competitività d'impresa, settore ambientale e energetico, sviluppo rurale e sviluppo locale, politiche dell'occupazione e sociali, analisi organizzativa e di processo, coordinati da un esperto in valutazione di politiche regionali e di sviluppo territoriale.

2. E' stato meglio integrato il tema dello sviluppo rurale e del settore agricolo che appariva frequentemente giustapposto rispetto all'impianto analitico e strategico complessivo.
3. Sono state esplicitate, ove opportuno, alcune lezioni apprese dalle esperienze di programmazione passate e in corso, che giustificano l'approccio e le scelte strategiche operate nella sezione "indirizzi" di ciascun obiettivo tematico.
4. L'allocazione delle risorse finanziarie tra gli Obiettivi tematici è stata rivalutata e più chiaramente argomentata alla luce degli indicatori di contesto e ai fabbisogni di intervento, esplicitando meglio la complementarità con le politiche nazionali ordinarie e aggiuntive.
5. L'integrazione degli aspetti ambientali in tutti gli Obiettivi tematici, prima lacunosa e non facilmente leggibile, è stata rafforzata sia attraverso integrazioni nelle scelte settoriali con l'esplicitazione di azioni riferibili a eco-innovazione, green economy, bio-economy e blu-economy, sia completando l'Accordo con maggiori indicazioni di metodo e di merito per assicurare l'applicazione del principio di sviluppo sostenibile.
6. E' stata chiarificata la strategia in merito alla governance della politica di coesione e alla capacità istituzionale, integrando l'analisi delle disparità e dei fabbisogni di sviluppo ed esplicitando meglio la connessione tra la capacità della pubblica amministrazione di offrire servizi e prestazioni efficienti per lo sviluppo (con riferimento, ad esempio, al settore giudiziario, ai rapporti con le imprese, ai servizi per i cittadini), e la capacità di gestione dei fondi europei.
7. E' stato progressivamente affinato lo schema risultati-azioni che l'ampio processo di concertazione partenariale seguito aveva reso nelle sue versioni preliminari in alcuni casi confuso. La migliore definizione di alcuni risultati e di molte azioni, e l'eliminazione di alcune di queste sono stati guidati dai criteri di coerenza con l'impianto dell'Accordo, di rilevanza degli esiti attesi, innovatività, capacità di sollecitare la progettualità dei beneficiari<sup>126</sup>.

Anche con riferimento ai singoli Obiettivi tematici il Valutatore ha espresso giudizi di coerenza interna e con le politiche nazionali di settore segnalando tuttavia, per alcuni ambiti, la necessità di specificare meglio alcuni indirizzi per l'attuazione (è il caso, ad esempio, dell'importanza di evitare, nel sostegno alla diversificazione del reddito agricolo, di usare materiale biologico di prima generazione per l'uso energetico) o di delineare con maggiore chiarezza il quadro di interventi cofinanziati dai Fondi comunitari nel contesto degli strumenti previsti dalla politica ordinaria e aggiuntiva nazionale (è il caso, ad esempio dell'OT 5, per il quale la sinergia con i fondi nazionali non era percepibile in modo chiaro, ma solo menzionata). Numerose integrazioni e chiarificazioni sono state introdotte negli indirizzi di ciascun Obiettivo tematico per rendere più leggibile la strategia e dando evidenza agli strumenti di pianificazione/programmazione settoriali esistenti e/o necessari per dare maggiore efficacia all'impianto di policy.

#### **Principali raccomandazioni e suggerimenti emersi dalla valutazione ex ante**

Il Valutatore ha ritenuto di sottolineare che il forte tenore partecipativo del processo di formulazione dell'Accordo (richiesto dai Regolamenti e testimoniato dal coinvolgimento e l'ascolto attivo nella sua costruzione di numerosi soggetti istituzionali, esperti, partner socio economici) se conferisce all'Accordo stesso un'importante base di consenso istituzionale e sociale, lo connota anche come un documento necessariamente mediato e negoziato con aspirazioni ampie. La sua sostenibilità effettiva, come per i precedenti cicli di programmazione, risiede quindi nella capacità attuativa, ovvero nello sviluppo significativo di meccanismi di coordinamento e di focalizzazione sulle realizzazioni utili nonché di

---

<sup>126</sup> Oltre che dei suggerimenti del valutatore, lo schema risultati/azioni (che è uno strumento di coordinamento e trasparenza della programmazione operativa) allegato alla proposta di Accordo ha peraltro tenuto conto dell'intensissimo confronto partenariale svoltosi nel periodo tra febbraio e metà aprile 2014.

disponibilità di competenze istituzionali e progettuali diffuse, che appaiono ancora oggi più una necessità da soddisfare che un pre-requisito raggiunto.

### Governance e partenariato

I dispositivi individuati nei diversi Obiettivi tematici per rafforzare la *governance* del sistema delle politiche regionali dovrebbero trovare, soprattutto nella fase di definizione della programmazione operativa e in fase attuativa, una strutturazione più esplicita. Un esempio è dato da quei dispositivi che dovrebbero facilitare il consolidamento di attori esistenti, sollecitare l'emergere di nuovi, promuovere il coinvolgimento di partenariati ampi. La promozione di questo tipo di dispositivi dovrebbe agire sui network di *governance*, favorendone il rafforzamento, in termini di maggiore relazionalità verticale e orizzontale, e l'ispessimento, nel senso dell'incremento delle relazioni tra attori. Una strutturazione più esplicita permetterebbe di rendere evidente come la connessione tra strumenti di governance e miglioramento della capacità istituzionale non sia una questione affidata soltanto all'Obiettivo tematico 11, ma una chiave interpretativa e funzionale che attraversa trasversalmente l'intero Accordo di Partenariato.

La dimensione cruciale del partenariato economico e sociale, che richiama la questione più ampia della partecipazione, richiede un intervento molto solido. Il riferimento all'ascolto e al confronto con gli attori rischia infatti di rimanere formalistico se non accompagnato da strumenti identificati con precisione a sostegno della sua diffusione lungo l'intero ciclo di policy, dal disegno all'implementazione.

Andrebbe esplicitata e resa più operativa l'ipotesi, oggi implicita nell'Accordo di Partenariato che pone in relazione la governance con l'innovazione. Esistono, infatti, svariate evidenze empiriche che permettono di associare complessità e densità dei network alla capacità di generare innovazione. Un richiamo a questo tipo di teoria aiuterebbe a chiarire almeno due aspetti che paiono fondamentali nella logica dell'AP: (i) gli strumenti di governance sono rilevanti nel perseguire non solo obiettivi di processo, ma anche obiettivi sostantivi di policy; (ii) la promozione dell'innovazione è favorita da un metodo aperto di confronto, in coerenza con le indicazioni del "Codice europeo di condotta del partenariato".

### Integrazione tra Fondi e Programmi

Il tema dell'integrazione, in molte sue differenti declinazioni, è stato al centro di diversi rilievi formulati dal Valutatore. In generale si raccomanda che i richiami generali all'integrazione che nel testo sono presenti, si traducano in dispositivi e regole efficaci verso questo risultato. In tema di integrazione fra Fondi SIE, oltre che tra questi e le risorse assegnate alle politiche ordinarie, il Valutatore ha proposto alcune soluzioni che potrebbero essere adottate perché questa effettivamente avvenga ed abbia un impatto sull'efficacia delle politiche: (i) adozione di "piani d'azione congiunti" per favorire la definizione di insiemi di interventi che ricadono su più Fondi (compreso il Fondo Sviluppo e Coesione) e/o su più programmi (nazionali e regionali); (ii) definizione di accordi per intervenire su obiettivi di sviluppo comuni e con medesimi target (individuazione di soggetti beneficiari di interventi di più Fondi, anche attraverso un unico sistema procedurale); (iii) effettivo utilizzo del *Community-led local development*; (iv) individuazione dell'Agenda Urbana e della Strategia per le aree interne come ambiti "naturalisti" per l'integrazione fra Fondi (ovvero ambiti che di fatto richiedono che tale integrazione sia effettiva); (v) promozione dell'unificazione, a livello regionale, anche in forma sperimentale in alcune regioni, delle strutture regionali responsabili dei programmi FESR e FSE sotto un'unica Autorità di Gestione, nella prospettiva di integrare i processi di decisione e gli strumenti di *governance* in modo efficace, risparmiando tempo e risorse; (vi) stimolo all'integrazione di servizi di cittadinanza erogati da istituzioni locali ordinarie attraverso la leva del finanziamento con risorse comunitarie; (vii) predisposizione di adeguate Linee guida di indirizzo e modalità operative per l'adozione di approcci integrati su materie di rilevanza strategica nazionale (mare, aria, ecc.).

Problemi di integrazione e di coordinamento richiedono risposte evolute anche in materia di rapporti centro-periferia e tra livelli di governo. Occorre dunque specificare, nella programmazione operativa, chi fa

cosa, i temi su cui ricercare le complementarità, l'articolazione degli interventi per organi di governo e i luoghi della compensazione. Ciò è particolarmente opportuno per i rapporti fra Programmi Regionali e Programmi Nazionali. Soprattutto con riguardo alle politiche per la ricerca e l'innovazione e alle *Smart Specialisation Strategies* è necessario sfruttare le sinergie che si possono conseguire a livello dei territori sui quali i diversi interventi insistono. Più in generale, è fondamentale un coordinamento verticale in fase di programmazione, ma anche, successivamente, in fase di attuazione degli interventi.

Anche nel contesto degli Obiettivi tematici 8, 9 e 10, in cui si ritrovano presenti in concomitanza azioni finanziate dai PON e dai POR che, potenzialmente, agiscono, seppur in modi differenti e non sempre sovrapponibili, sullo stesso destinatario finale, si potrebbero prevedere e costruire specifici luoghi di coordinamento e gestione delle responsabilità attuative. Per favorire lo sviluppo adeguato di questi luoghi e per promuovere al meglio la valutazione dei risultati di questo tipo di azioni, rappresenta un elemento cruciale la costruzione di datawarehouses e di sistemi di monitoraggio interoperabili che possano alimentare le letture dei processi di implementazione ai vari livelli.

Nella sfera dell'integrazione e coordinamento fra fondi, politiche e livelli di governo, un ruolo rilevante dovrà essere svolto da un Coordinamento centrale per rafforzare l'assetto istituzionale e trovare soluzioni alle debolezze progettuali, organizzative e amministrative che hanno connotato i passati cicli di programmazione. Questo coordinamento avrebbe effetti di facilitare i rapporti sia fra livelli di governo (nazionale/regionale) e, dunque, tra PON e POR, sia fra Fondi, sia fra le politiche di coesione e le differenti politiche di settore.

#### **Integrazione degli aspetti ambientali in tutti i settori**

Per creare possibilità concrete che il valore della **sostenibilità ambientale** si affermi nelle scelte decisionali, raccordando azioni di salvaguardia e riduzione dei rischi ambientali e azioni di tutela e valorizzazione delle risorse si suggerisce di individuare possibili raccordi predisponendo Linee guida di livello nazionale o regionale nelle quali (i) si individuino gli approcci integrati più innovativi (buone pratiche in termini di gestione dei rischi, tutela della biodiversità, tutela delle acque, protezione dei suoli e valorizzazione del patrimonio naturale), (ii) si indichino gli strumenti più idonei alla loro costruzione, (iii) si specifichi il percorso operativo per la presentazione del progetto e (iv) si forniscano elementi per l'attuazione e la verifica delle attività previste. Questi indirizzi dovrebbero contribuire anche a semplificare l'approccio amministrativo, nonché ad affermare metodi trasparenti ed efficaci nel conseguire gli obiettivi fissati.

#### **Priorità Territoriali: Agenda Urbana e Aree interne**

Nelle aree interne il "problema" che può limitare il processo di sviluppo che si delinea è per gli agenti **economici che vi risiedono quello di raggiungere il mercato ed esserne raggiunti da mercato. La risposta a questo problema** può essere rappresentata dalle moderne tecnologie, che offrono opportunità per lo svilupparsi di una nuova domanda di qualità da parte di consumatori fisicamente lontani, ma molto vicini all'idea di qualità e all'immagine che i territori interni possono offrire.

Per i contesti urbani si pone l'attenzione su problemi legati alla progettazione degli interventi da parte della autorità urbane: da un lato bisognerebbe agevolare la connessione dei due driver "smart city" e "inclusione sociale" nelle fasi di co-progettazione (da rendere quale modello tendenziale e non solo esperienza innovativa del programma città metropolitane), dall'altro orientare l'integrazione dei temi ambientali (migliore mobilità sostenibile, promozione degli eco-quartieri, infrastrutture verdi urbani). In assenza di vincoli e stimoli in questo senso non si può escludere che le città scelgano la strada più semplice, selezionando i risultati attesi e le azioni di più sicura realizzabilità, come l'ammodernamento della rete di illuminazione pubblica o i sistemi infrastrutturali di gestione del traffico.

#### **Valutazione**

Si raccomanda, infine, un' attenzione diretta ed operativa al tema della valutazione degli impatti, ossia della valutazione del se, in quale misura ed eventualmente per quali soggetti, le azioni adottate abbiano effetti sulla qualità di vita delle persone e/o sulle opportunità delle imprese. L'impostazione della valutazione dovrebbe essere contemporanea all'attività di programmazione: non solo con l'individuazione dei risultati attesi e la selezione delle azioni a livello territoriale, ma definendo già in fase iniziale, in modo abbastanza preciso, la domanda di valutazione per poter permettere successivamente l'effettiva misurazione degli effetti/impatti.

### **1.3 OBIETTIVI TEMATICI SELEZIONATI E, PER CIASCUNO DI ESSI, SINTESI DEI RISULTATI ATTESI PER CIASCUNO DEI FONDI SIE**

#### **CONTESTO, MOTIVAZIONI E SCELTE PRINCIPALI DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO**

Da ben oltre un decennio l'economia italiana segna il passo, sia in prospettiva storica, sia rispetto ai principali paesi europei. La lunga fase depressiva che perdura dalla fine del 2008 ha accentuato i tradizionali divari territoriali e ha mostrato l'esistenza di punti di fragilità anche nelle aree tradizionalmente economicamente più avanzate. Le esigenze di intervento sono oggettivamente molteplici, poiché la crisi si è innestata su un sistema già in più punti affaticato, e in cui anche i margini di manovra attiva dell'operatore pubblico sono da tempo compressi dall'esigenza prioritaria di mantenere solido il quadro di finanza pubblica in presenza di un debito sovrano molto consistente nel rispetto dei percorsi complessivi concordati a livello europeo.

L'utilizzazione dei fondi del prossimo ciclo deve pertanto contribuire per quanto possibile al superamento della crisi più pesante che ha investito il Paese dal secondo dopoguerra, e che ha aggravato i problemi di coesione territoriale: il tradizionale divario economico e sociale tra Nord e Sud si è allargato perché nel Mezzogiorno gli effetti della crisi economica sono stati più pronunciati.

La particolare gravità di questa crisi discende dal fatto che essa non è solo il frutto delle tensioni manifestatesi a livello internazionale negli ultimi anni, ma la sua intensità e il suo perdurare hanno origini in debolezze interne al Paese che si sono accumulate nel tempo, specie nell'ultimo quindicennio e che non sono state ancora efficacemente contrastate dalle pur molteplici riforme definite nel periodo che si sono rivelate, però, talora parziali o non pienamente bilanciate, sebbene abbiano certamente consentito avanzamenti in particolari ambiti.

La proposta strategica dell'Italia parte dal presupposto che si debbano considerare con serietà le sfide comuni poste dai traguardi di Europa 2020, insieme a un'attenta analisi del tipo di politica di sviluppo territoriale di cui il Paese necessita negli anni immediatamente futuri, nel prossimo decennio e nel più lungo periodo.

Nell'impostare le politiche territoriali, nazionali e comunitarie, si mantiene la logica unitaria che da tempo caratterizza l'approccio, ma si è definito un impianto che renda più certo e compiuto lo sforzo di intervento richiesto a ciascuno strumento di finanziamento (nazionale o comunitario) nell'individuare su quali obiettivi tematici proposti dal Regolamento europeo di disposizioni comuni per i fondi a finalità strutturale concentrare maggiormente la programmazione della politica di coesione comunitaria del prossimo ciclo.

L'impianto programmatico complessivo in cui è inquadrato l'Accordo di Partenariato privilegia l'utilizzo delle fonti nazionali del Fondo sviluppo e coesione (FSC) per la maggior parte dei fabbisogni che implicano un impegno molto significativo su nuove grandi infrastrutture complesse e nuovi interventi ambientali di larga portata da realizzare in un percorso temporale che incrocia, ma travalica il prossimo ciclo e la stessa portata di impatto dei Fondi strutturali. Il FSC, peraltro, per volontà del legislatore nazionale si caratterizza per la sua prevalente vocazione all'investimento infrastrutturale e ambientale. I Fondi strutturali, anche per gli incentivi ad agire che essi incorporano in ragione delle regole comunitarie sulle modalità e tempistica del loro utilizzo, possono essere utilmente più concentrati sul rafforzamento, trasformazione e sviluppo del sistema delle imprese, e sull'attenzione alle persone in termini di capacità di cogliere le opportunità di lavoro, accumulazione di competenze e inclusione sociale.

Si tratta largamente pertanto di perseguire, pur nell'intensità diversa che le allocazioni finanziarie per categoria di regione sottintendono<sup>127</sup>, alcuni risultati sistemici per imprese e persone sulla gran parte dei territori in cui opera la politica di coesione comunitaria. Al contempo l'Accordo è occasione per sostenere due linee di strategia territoriale ritornate con forza all'attenzione della riflessione di policy nazionale: "le città" e "le aree interne", realtà territoriali caratterizzanti il caso italiano e da sostenere con politiche più integrate negli obiettivi e più mobilitanti. A differenza di altri Paesi, soprattutto nel Mezzogiorno, le città non hanno ancora assunto pienamente il proprio ruolo potenziale di innovazione e di orientamento alla sempre più rilevante economia dei servizi avanzati e relazionali, né offrono ancora in tutti i casi soluzioni compiute per la qualità e agilità di vita. Nell'impostazione definita, esse non sono però viste come un mero destinatario di interventi aggiuntivi, ma come attori attivi in grado di molto rafforzare il senso e la direzione delle scelte. Sono denominate aree interne quelle aree oggi particolarmente fragili, sovente geograficamente interne, che hanno subito nel tempo un processo di marginalizzazione e declino demografico e le cui significative potenzialità di ricchezza naturale, paesaggistica e di saper fare vanno recuperate e valorizzate con politiche integrate. La strategia impostata a livello nazionale è di lungo periodo; le politiche di coesione offrono un'occasione di avvio per interventi meno settoriali e per praticare uno sforzo congiunto da parte di più attori.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, e in particolare le regioni meno sviluppate, l'intervento dei Fondi strutturali che conta su una ben maggiore intensità di risorse, opera nella strategia comune definita nell'Accordo con maggiori responsabilità, in primo luogo quelle, solo apparentemente strumentali, di rafforzamento ulteriore della capacità di realizzazione degli interventi in tempi certi. I macro obiettivi in tema di "impresa" e "cittadinanza" che, anche per il loro spessore evocativo per quest'area, hanno stimolato un denso contributo di proposte da parte del partenariato istituzionale e economico-sociale possono avere realismo solo se gli interventi trovano concreta attuazione e non si arenano negli iter procedurali di preparazione e avvio. Non è da trascurare il fatto che il contributo maggiore che la politica di coesione nazionale e comunitaria può dare nell'area per svolgere anche una funzione antirecessiva è quello del fare seguire effettivamente le realizzazioni concrete alle ambizioni strategiche e non solo per i nuovi interventi, ma anche per quanto già programmato nel ciclo 2007-2013 per i Fondi strutturali, per il Piano d'azione Coesione e per il Fondo di sviluppo e coesione che nel complesso riguardano risorse ingenti.

Nella fase attuale, sono largamente condivisi dal partenariato gli obiettivi di rafforzare il tessuto produttivo, accrescere l'occupazione, favorire l'inclusione sociale. La scelta dei risultati su cui concentrarsi e su quali azioni puntare per contribuire ad avvicinarsi deve partire anzitutto dalla considerazione delle sfide alle quali sono sottoposte le diverse aree del Paese per individuare le leve su cui è più opportuno agire

Nelle aree più sviluppate del Centro-Nord, il sistema produttivo ha sofferto da un lato della maggiore concorrenza internazionale legata alla globalizzazione e dal venir meno della leva del cambio con l'adozione dell'euro e dall'altro ha saputo capitalizzare meno sull'utilizzo delle tecnologie e si è inserito solo parzialmente nelle migliori posizioni delle catene globali del valore. La combinazione tra questi due fenomeni ha aggravato un quadro già segnato da inefficienze nel campo dei servizi pubblici e privati, dalla elevata pressione fiscale, nonché dalle conseguenze di un sistema comunque a bassa dimensione media d'impresa che ha operato limitati investimenti in competenze, capacità manageriale e innovazione i cui effetti si sono manifestati più gravemente nel nuovo e più aggressivo contesto competitivo. Ciò non ha impedito ad alcuni segmenti della struttura produttiva di reagire alla prolungata fase recessiva e al calo

---

<sup>127</sup> Per il ciclo 2014-2020 le Regioni del Centro Nord sono incluse nel gruppo delle Regioni europee più sviluppate; Sardegna, Abruzzo e Molise fra le Regioni in transizione; Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia, fra le Regioni meno sviluppate. In queste ultime si concentra la quota maggioritaria (oltre il 70 per cento) dei Fondi strutturali assegnati all'Italia.

della domanda interna avviando strategie di riorganizzazione e di innovazione con una forte propensione alle esportazioni. La variabilità nei comportamenti e negli esiti appare però assai ampia e le strategie più virtuose vanno dunque allargate con il sostegno della politica territoriale, che deve assumersi il compito di promuovere l'ampliamento dell'utilizzo dell'innovazione e la propensione all'internazionalizzazione secondo due sentieri complementari: da un lato, la modernizzazione del *made in Italy* attraverso l'incremento generalizzato di innovazione che sposti i vantaggi competitivi sulla qualità più che sui costi; e dall'altro, la crescita di settori a alta tecnologia legati alle conoscenze specializzate presenti in alcune imprese, nelle università e nelle strutture di ricerca, sostenendo anche in questo caso nuove attività meno esposte alla concorrenza di costo dei paesi emergenti.

Nelle aree tradizionalmente meno sviluppate del Mezzogiorno, l'accrescersi della competizione internazionale e anche di quella proveniente da aree interne all'UE caratterizzate da pressione fiscale e costi del lavoro regolare assai inferiori, l'impossibilità di svalutare il cambio, la anche minore densità e dimensione media d'impresa si sono combinate con un'inefficienza dei servizi e del contesto funzionale e istituzionale in genere ben più grave che in altre regioni. Questi fattori hanno dunque colpito durante la fase recessiva ancor più duramente un'economia da sempre più fragile, già caratterizzata in molte aree da un minore sviluppo di attività aperte al mercato e capaci di esportazione, e in particolare hanno messo in crisi quei settori del *made in Italy* tardivamente avviatisi nell'area e ancora più legati a una competizione di costo che nel Centro-Nord. La crisi ha comportato una forte perdita di capacità produttiva con chiusure di impianti e espulsione di manodopera anche più intensa e incidente di quella verificatasi nel Centro Nord.

Nelle regioni del Mezzogiorno appare quindi necessario non solo rafforzare ed estendere la propensione delle imprese a innovazione e internazionalizzazione sostenendo processi già in corso, ma agire per consentire l'espansione delle attività produttive e le imprese capaci di stare sul mercato per recuperare e reinnescare uno sviluppo autonomo e sostenibile. In questa prospettiva, particolare attenzione va anche dedicata a cogliere in modo più esteso vantaggi comparati rilevanti in settori di lunga specializzazione dell'area, come l'agricoltura e l'agroindustria. Altrettanto impegno meritano inoltre le iniziative dedicate a tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, che nell'area presentano una dotazione particolarmente ricca anche nel confronto con altre regioni. Ciò va finalizzato a stimolare l'espressione di attività imprenditoriali capaci di valorizzarne appieno le ricadute economiche per il territorio. Così come maggior attenzione richiedono le occasioni offerte dalla presenza delle università e centri di ricerca meridionali, al fine di utilizzare le loro competenze per rafforzare attività produttive già esistenti, sia nell'agricoltura che nell'industria, e di promuovere nuove attività innovative.

Pertanto, nelle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno la politica di sviluppo territoriale, oltre a consolidare e sostenere il sistema delle imprese esistenti nelle sue traiettorie più solide, deve agire anche quale stimolo ulteriore alla trasformazione dell'assetto produttivo favorendo l'ampliamento di altri segmenti più innovativi, capaci in particolare di sfruttare in via diretta le opportunità che si aprono a livello della domanda internazionale per produzioni specializzate e di qualità, per il turismo legato agli asset strategici culturali e ambientali e di inserirsi nelle filiere dei servizi avanzati di sostegno a tali attività, nonché di rispondere in loco alla domanda interna di servizi di qualità da parte di altre imprese e dei cittadini.

Pur se una più chiaramente indirizzata strategia di rafforzamento del sistema produttivo dovrebbe riflettersi nel medio periodo sull'occupazione è anche evidente che ciò non sarà né rapido (nella considerazione realistica che le prospettive di incremento significativo dell'occupazione sono incerte), né automatico alla ripresa della crescita del prodotto (che deve recuperare non pochi punti cumulati di caduta



negli anni della recessione) e che quindi sono necessarie azioni di stimolo specifico per accelerare i processi di creazione di opportunità di lavoro. Inoltre la crisi, con una caduta imponente dell'occupazione e un fortissimo aggravamento dei problemi di esclusione sociale e di povertà, ha particolarmente inciso sugli individui e le loro condizioni e lo sforzo della politica di coesione risulterebbe assai monco senza un impegno ugualmente rilevante, rinnovato e diretto sulle persone.

Un'attenzione speciale deve quindi essere posta a mantenere e incrementare capacità e motivazione delle persone alla vita sociale e lavorativa anche in una fase in cui le prospettive individuali di trovare una occupazione stabile e soddisfacente potrebbero rimanere ancora a lungo indeterminate e difficili. A questo fine, è parte integrante dell'impostazione strategica quella di dedicare una quota importante dei fondi al Fondo sociale europeo (FSE) (quota assai più elevata di quella minima prevista<sup>128</sup>) per capitalizzare sia sulla sua tradizionale attenzione per le categorie che maggiormente risentono delle difficoltà sul mercato del lavoro e per il supporto alla costruzione di competenze e sia sul suo rinnovato mandato d'intervento in tema di inclusione sociale.

La necessità non solo di considerare tutti i campi di intervento elettivi del FSE in materia di occupazione, inclusione sociale, istruzione e formazione, ma anche di appostare su ciascuno una quota significativa delle risorse complessive dei Fondi deriva con evidenza dalla diagnostica sullo stato di difficoltà della situazione sociale e dell'occupazione. Si tratta quindi di un investimento necessario da leggere, però, non solo in chiave di sostegno ai soggetti in difficoltà, ma anche in chiave attiva e di competitività sostenibile.

In tutto il Paese molto si può ottenere da una maggiore tensione a portare nell'impresa non solo gli avanzamenti della ricerca, ma anche quelli della teoria dell'organizzazione che segnala con forza che sono le risorse umane qualificate a fare la differenza e a questo scopo l'impostazione strategica favorisce ogni intervento che possa condurre all'inserimento nelle imprese di quanti hanno investito nelle proprie capacità. Nel lungo periodo, la capacità di competere sul mercato internazionale e di rispondere alle esigenze interne anche di qualità della vita, dipende strettamente da quanta abilità, conoscenza, intelligenza applicata, apertura alla solidarietà e attenzione collettiva ai destini individuali sarà disponibile.

Fattori di crisi, processi di riaggiustamento in corso e potenzialità esistenti orientano la scelta degli obiettivi su cui concentrare gli sforzi nell'allocazione dei fondi europei. Da qui discende il bisogno di un indirizzo delle risorse che integri un orientamento antirecessivo, necessario per sostenere la domanda e l'occupazione, con selezionati obiettivi di tipo strutturale: internazionalizzazione, innovazione, digitalizzazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, qualità dell'istruzione e del capitale umano, lotta alla povertà e rafforzamento delle condizioni di cittadinanza.

Rimane, senza dubbio, di grande rilievo il tema dell'adeguamento agli standard più moderni del sistema infrastrutturale del Paese e in particolare del Mezzogiorno, nonché della tutela di un territorio strutturalmente fragile per conformazione e molto segnato dai processi di sviluppo economico e antropizzazione. La caduta dell'investimento pubblico complessivo che si protrae da diversi anni ha, inoltre, interessato negativamente anche il ritmo delle manutenzioni ordinarie e straordinarie provocando in molti luoghi obsolescenza del capitale pubblico.

Soprattutto nelle aree meno sviluppate, l'investimento pubblico sarà quindi sostenuto anche con interventi dei Fondi strutturali, sebbene nel complesso si intende però agire soprattutto con le fonti aggiuntive a

---

<sup>128</sup> La quota minima di risorse FSE sul totale dei Fondi strutturali (ad esclusione delle risorse per la cooperazione territoriale) è stata definita dalla Commissione per l'Italia nel 26,5% mentre l'Accordo di Partenariato la prevede significativamente superiore.

finanziamento nazionale che vengono in concomitanza programmate a complemento della strategia operativa dell'Accordo. Agli interventi cofinanziati con i fondi strutturali si affiancheranno, pertanto, anche quelli a valere sulle risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), che è lo strumento nazionale finalizzato a promuovere la coesione territoriale attraverso investimenti pubblici. Il fondo inoltre, per la sua maggiore flessibilità nella gestione dei tempi di spesa durante il ciclo, si presta meglio a sostenere investimenti infrastrutturali la cui complessità e tempistica di progettazione e attuazione confligge con l'orizzonte temporale e l'articolazione interna dei flussi di spesa dei cicli di programmazione comunitaria. Per l'utilizzo dei Fondi strutturali che implicano operazioni infrastrutturali si privilegiano operazioni già chiaramente identificate all'inizio del ciclo e giunte a uno stadio di maturazione progettuale adeguato alla natura delle opere da realizzare entro il ciclo di programmazione.

#### ALLOCAZIONI E INDIRIZZO DEI FONDI STRUTTURALI (FESR E FSE) PER GLI OBIETTIVI TEMATICI DEI REGOLAMENTI

Con le qualificazioni prima richiamate, l'impostazione strategica definita per i fondi strutturali (FESR e FSE) è articolata su tutti gli 11 Obiettivi Tematici (OT) previsti dal Regolamento di disposizioni comuni<sup>129</sup>, ma con concentrazioni differenziate, in assoluto e per categoria di regione<sup>130</sup>.

L'impostazione prevede allocazioni FESR su quasi tutti gli OT e rafforza la previsione di allocazione minima agli OT 1-4 in tutte le categorie di regione<sup>131</sup>. Le allocazioni FSE sono previste solo sugli OT 8, 9, 10 e 11, ma impegnando il FSE a sostenere in modo complementare anche risultati definiti su altri OT.

Seppure rivestano negli specifici importi un carattere indicativo, le allocazioni finanziarie costituiscono il precipitato concreto delle scelte operate, sulla base della diagnosi e delle sollecitazioni delle raccomandazioni comunitarie, attraverso il confronto partenariale e il processo di valutazione ex ante dell'Accordo. Nell'identificazione dei contenuti operativi di strategia (risultati e azioni) e quindi nelle allocazioni finanziarie conseguenti, il processo partenariale non si è, peraltro, limitato a considerare separatamente i singoli OT ma ha cercato di inquadrare le scelte considerandone le potenziali sinergie e contributo relativo, nonché l'inquadramento più generale delle politiche nazionali in cui si inserisce la politica di coesione comunitaria.

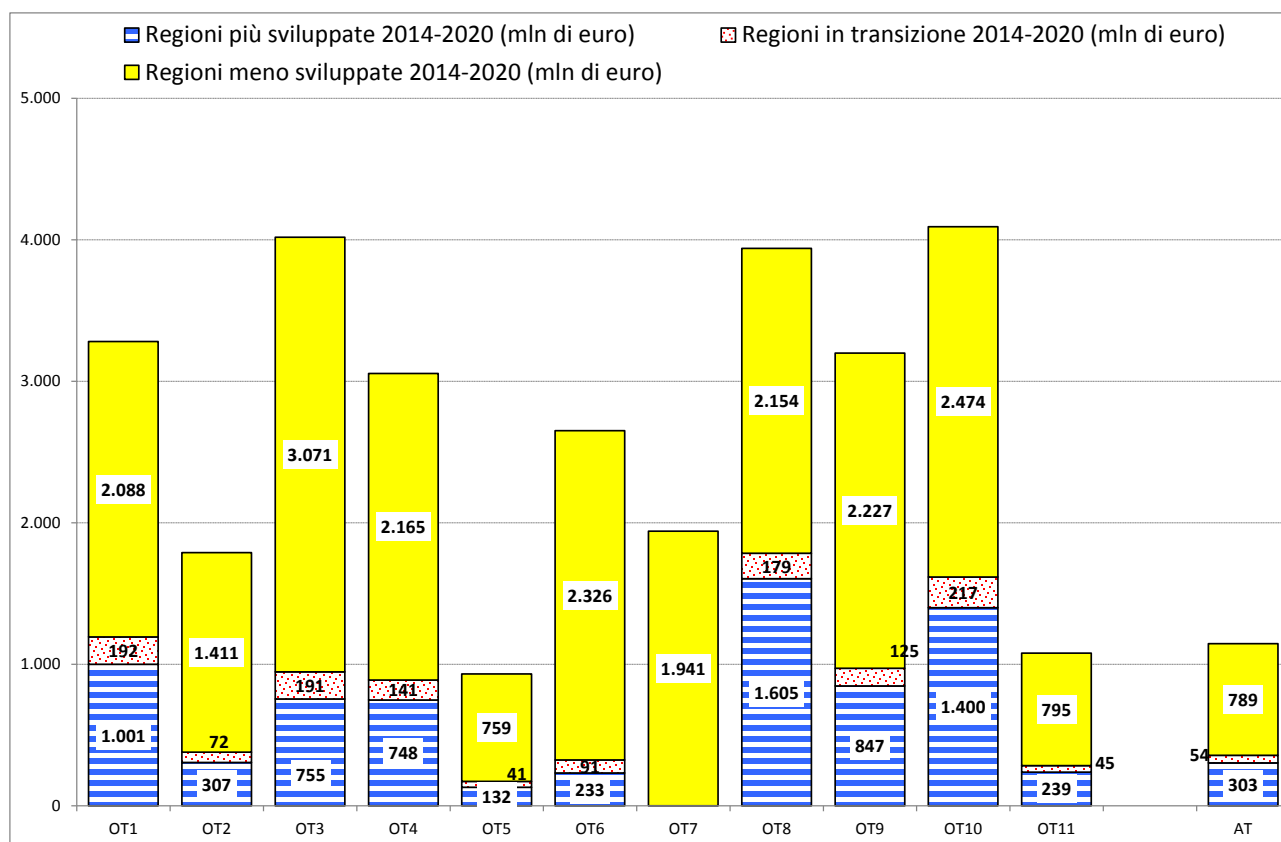
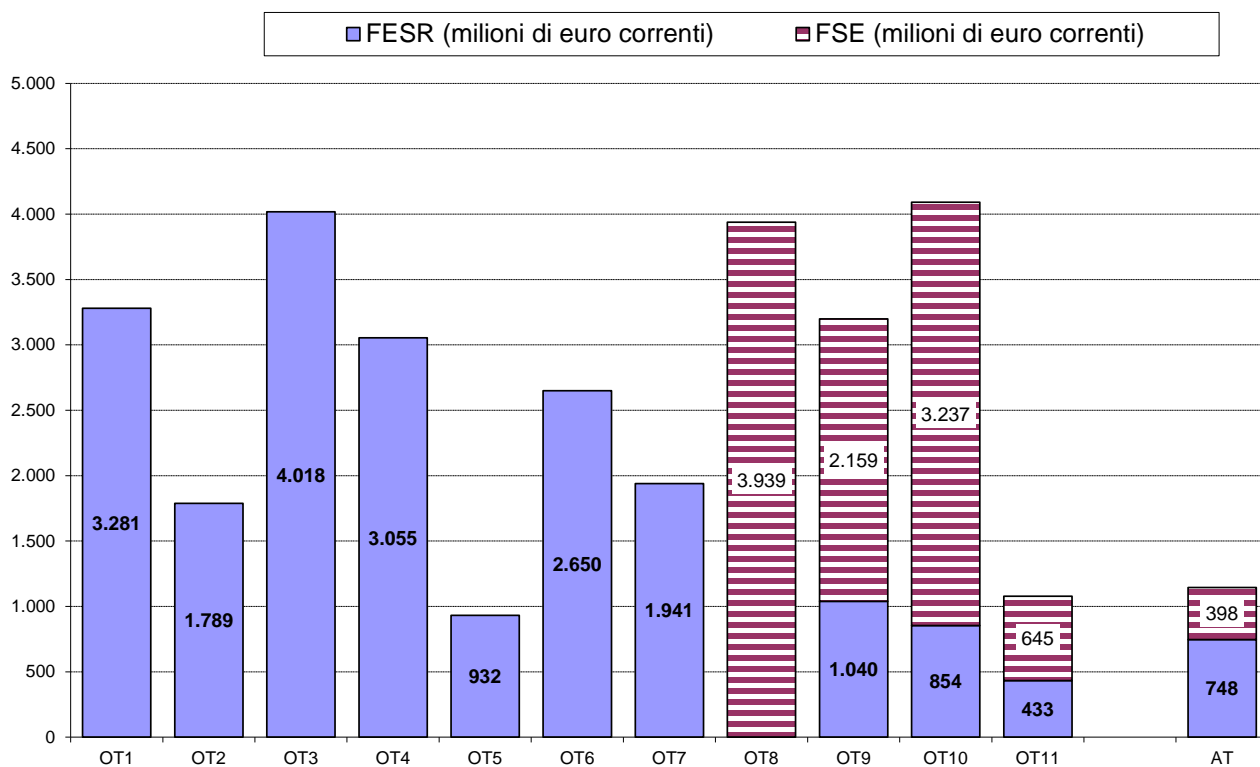
---

<sup>129</sup> I regolamenti comunitari individuano i seguenti 11 Obiettivi tematici (OT) che rappresentano le grandi aree di possibile intervento dei fondi europei: Obiettivo tematico 1: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; Obiettivo tematico 2: Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; Obiettivo tematico 3: Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; Obiettivo tematico 4: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; Obiettivo tematico 5: Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; Obiettivo tematico 6: Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; Obiettivo tematico 7: Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; Obiettivo tematico 8: Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; Obiettivo tematico 9: Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; Obiettivo tematico 10: Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; Obiettivo tematico 11: Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

<sup>130</sup> Le tredici regioni-NUTS2 (11 regioni e 2 province autonome) più sviluppate corrispondono al Centro Nord geografico, le tre regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) e le cinque regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) corrispondono al Mezzogiorno.

<sup>131</sup> I Regolamenti comunitari approvati nel dicembre 2013 prevedono vincoli di concentrazione tematica per OT e per priorità di investimento (cfr. Regolamento UE 1301/2013 art.4 (FESR) e Reg. UE 1304/2013 art. 4 (FSE).

**Italia: allocazione agli OT per Fondi FESR e FSE e per Categoria di regioni (Fondi 2014-2020, solo risorse comunitarie, milioni di euro, prezzi correnti)**



Le risorse appostate sull'OT1- Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione sono nell'insieme considerevoli (si tratta del secondo singolo appostamento più importante del FESR, il primo nelle regioni più sviluppate) da impiegarsi alla luce delle "strategie di specializzazione intelligente" cui è affidato di specificare gli ambiti applicativi in cui l'intervento sarà sostenuto. Alla luce dell'esperienza, il principale risultato da raggiungere è quello di incrementare il contenuto innovativo delle attività economiche, cioè l'innovazione applicata alla produzione di beni e servizi con effettivo trasferimento di conoscenza dall'alveo della ricerca a quello dell'attività imprenditoriale. Ne consegue un forte indirizzo verso azioni che mirino a risultati di più diretto impatto sulla effettiva capacità innovativa del sistema imprenditoriale (applicazione di conoscenza) in modo esteso e orientando le attività di ricerca (R&D) ad ambiti ad alto valore prospettico sulla guida delle future specializzazioni produttive e quale stimolo per le imprese ad aprirsi maggiormente all'interazione collaborativa su cui si registra un deficit. Inoltre, si ipotizza che l'esperienza di partecipazione anche a schemi semplici di applicazione dell'innovazione, definiti considerando come target anche imprese di non grande dimensione, le avvicini all'importanza dei temi dell'R&D. Per ottenere un irrobustimento della capacità di innovazione si ipotizza, tra l'altro, di sostenere schemi di inserimento di ricercatori nelle imprese.

La dotazione dell'OT2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime è diretta a sostenere, unitamente a fonti finanziarie nazionali, il traguardo sulle infrastrutture per la connettività soprattutto per accelerare selettivamente le necessarie operazioni in alcune aree, tra cui quelle rilevanti per la strategia sulle aree interne (in cui la presenza di funzionanti tecnologie abilitanti e effettivi servizi digitali è un prerequisito essenziale per il potenziamento dell'attività economica e dei servizi ai cittadini) e a potenziare le applicazioni effettive. Risultati e azioni previsti nell'OT si pongono in modo assai più forte che in passato obiettivi di diretto potenziamento della domanda di utilizzo delle tecnologie e delle loro applicazioni da parte dell'amministrazione e dei soggetti privati, considerando un ampio orizzonte di pratiche e ambiti in linea con l'impostazione dell'Agenda digitale italiana. Con l'esperienza degli ultimi anni, si è inoltre riconosciuta l'importanza di definire un'azione di governo delle iniziative e degli investimenti che risulti univoca, ancorché partecipata dai diversi centri di responsabilità, per garantire coerenza di direzione e adeguato sostegno alle scelte operative.

Particolarmente rilevante nelle regioni meno sviluppate è la dotazione assegnata all'OT3 – Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese che prefigura sia risultati di irrobustimento diffuso del sistema imprenditoriale (con azioni da avviare dall'inizio e con procedure non troppo onerose né per l'amministrazione, né per i beneficiari), sia risultati territorialmente più mirati e quindi concentrati su alcune aree/filiere (con azioni più complesse da preparare con maggiore ponderazione e da avviarsi in pratica sul terreno non sempre nell'immediato). E' importante segnalare che la dotazione per l'OT3 integra, per il sostegno alle imprese, la strategia di altri obiettivi tematici (ad esempio l'Obiettivo tematico 6 per quanto attiene il riposizionamento competitivo del sistema turistico) e intende fornire un apporto anche alla traduzione operativa delle cd. strategie di specializzazione intelligente, ma non ha il significato della riproposizione di una strategia basata sulla mera incentivazione individuale all'investimento. Infatti, accanto alla previsione di indirizzare le azioni anche a progetti più collettivi e di rete, di rafforzamento o riposizionamento di sistemi territoriali e operazioni di costruzione di beni pubblici dedicati, l'OT3 è funzionale anche a sostenere i progetti di sviluppo locale della strategia delle aree interne, i processi di consolidamento delle filiere competitive nell'agenda urbana e – come previsto dal Regolamento FESR – anche all'incremento dell'attività delle imprese sociali e della dimensione dell'economia sociale, che costituisce nel caso italiano un forte presidio di attività economica e uno stimolo all'espansione dell'occupazione in particolare giovanile. In relazione a questo OT, va precisato come alcune azioni che si

auspiciano di più facile accesso per i beneficiari e di rapido avvio per sostenere la ripresa dell'investimento privato e la ricomposizione della capacità produttiva, che si è ridotta nella lunga fase recessiva, hanno una funzione di adeguamento strutturale del sistema imprenditoriale alle mutate sfide del mercato, con il vantaggio di imporre oneri più bassi e raggiungere una platea ampia di imprese precedentemente non avvicinate dal supporto dei fondi strutturali.

Nel Mezzogiorno, per OT1 e OT3 sono previsti anche due programmi a titolarità nazionale in tema di Ricerca e Innovazione e di Imprese e Competitività. Entrambi i programmi (che attuano congiuntamente la strategia nazionale intelligente nell'area e declinano ciascuno anche altri OT rilevanti) hanno la funzione di rafforzare, in questi ambiti così delicati per il futuro competitivo dell'area, una visione d'insieme a carattere sovraregionale e di collegamento con gli orientamenti più generali della politica di innovazione e industriale del Paese.

Nelle regioni meno sviluppate opera anche un programma nazionale, di modeste dimensioni finanziarie, ma di assai maggiore portata di significato, in tema di Legalità. Nel dare attuazione operativa a diversi OT, il programma si configura come uno spazio di impostazione comune con le azioni a titolarità regionale verso risultati necessari sia al contesto competitivo sia a quello sociale.

Per l'OT4 – Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, l'impostazione proposta supera dal punto di vista dell'allocazione finanziaria il ring-fencing previsto dai Regolamenti, a beneficio del trasporto urbano sostenibile (per cui è possibile soddisfare evidenti fabbisogni di miglioramento della mobilità collettiva urbana coniugando l'azione con una efficace attenzione agli effetti ambientali e che insieme a risultati previsti per l'OT2, è diretto a contribuire all'investimento nel paradigma della cd. "comunità intelligente" (*smart city*) e dell'efficientamento energetico degli edifici pubblici in coerenza con gli indirizzi comunitari. Sono anche previste azioni esplicitamente mirate al risparmio energetico nelle imprese a complemento delle azioni per la riduzione degli impatti ambientali dei cicli produttivi previste in OT3. Vi si prefigura inoltre, in particolare per le regioni meno sviluppate, un intervento rilevante sulle cd. reti di distribuzione intelligente (*smart grids*) finalizzato non solo a una migliore gestione dei consumi, ma anche alla razionalizzazione d'uso effettivo delle fonti diffuse di energia rinnovabile accresciutesi fortemente in produzione negli ultimi anni soprattutto nel Mezzogiorno.

Una relativamente più modesta quota di risorse complessive del FESR, comunque abbastanza significativa per le regioni meno sviluppate, è appostata sull'OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi, per rafforzare il concomitante impegno del FEASR su questo OT. Il FESR interviene soprattutto in quanto collegato alla strategia nazionale per le aree interne e per alcune altre operazioni territorialmente delimitate, da considerarsi quindi come dirette solo per interventi mirati, lasciando, comunque alla programmazione nazionale del FSC un intervento più ampio, soprattutto per quanto riguarda il rischio idrogeologico.

L'OT6 – Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse contiene un appostamento importante sui temi culturali e ambientali finalizzato a interventi di tutela e valorizzazione che comportino una crescita dei visitatori, delle attività imprenditoriali di mercato e del sistema turistico nel suo complesso da definire su operazioni predeterminate che abbiano quale perno la selezione di alcuni rilevanti attrattori e destinazioni turistiche (operando con il contributo finanziario anche dell'OT1 e dell'OT3 per quanto pertinenti). Nelle regioni meno sviluppate è previsto un programma a titolarità nazionale in tema di valorizzazione delle risorse culturali dell'area, incentrato su progetti territoriali specifici di rafforzamento e valorizzazione di asset culturali di particolare rilevanza strategica.

In questo OT sono previsti, in particolare per le regioni meno sviluppate, anche risultati e relative dotazioni finanziarie di rilievo in tema di gestione di acqua e rifiuti da considerare in quanto elementi costitutivi di un ambiente produttivo e di cittadinanza adeguato. Questi ambiti in cui sono comunque in corso di realizzazione investimenti non trascurabili derivanti da programmazioni antecedenti, potranno contare, per colmare ulteriori fabbisogni di investimento anche sul FSC, mentre l'uso dei fondi strutturali sarà indirizzato esclusivamente ad operazioni già compiutamente definite nei presupposti realizzativi e di diretto impatto sui risultati esplicitati.

L'OT7 – Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete è previsto solo per le regioni meno sviluppate. Si tratta di una dotazione complementare a quanto sarà previsto con maggiori risorse a valere sul FSC. La dotazione in questo OT è commisurata in parte al completamento di alcuni Grandi Progetti (prevalentemente ferroviari) che si sono avviati nella programmazione 2007-2013 e in parte per il rafforzamento ulteriore di alcune grandi direttrici ferroviarie interne al Mezzogiorno (sforzo già avviato con risorse nazionali), nonché per la realizzazione di progetti di rafforzamento di logistica e intermodalità in particolare a servizio del sistema produttivo. In tutti i casi, sarà comunque necessario identificare interventi puntuali di cui garantire la realizzazione entro il ciclo. Per gli interventi di rilievo per la rete nazionale, opera un Programma a titolarità nazionale.

La dotazione FSE prevista per l'OT8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori è la più ampia dei quattro OT (8, 9, 10 e 11) su cui il Fondo interviene, in risposta sia alle ampie necessità di derivanti dagli effetti della lunga fase recessiva e all'impegno, anche ulteriore all'iniziativa europea relativa, sull'occupazione giovanile. Rispetto a precedenti programmazioni, l'intervento per l'OT8 vede la rilevante novità della presenza di programmi a titolarità nazionale che svolgono interventi attivi oltre che azioni di sistema, benché la parte più rilevante degli interventi attivi rimangano affidati alle responsabilità regionali. I Programmi a titolarità nazionale sono indirizzati a rendere più omogenea l'azione di sostegno agli individui nella loro relazione con il mercato del lavoro, per superare nel tempo le disparità di trattamento insite in sistemi regionali a differente grado di evoluzione e, insieme, a consentire un più rapido trasferimento di pratiche efficaci tra i sistemi regionali stessi. La dimensione appostata è diretta a consentire una pluralità di azioni che non vanno lette come frammentazione, ma quale esplicitazione di un modello, per l'Italia ancora tendenziale, ma ormai affermato nei Paesi a maggiore maturazione di policy in questo ambito, di piena corrispondenza all'obiettivo di personalizzazione dei percorsi individuali di inserimento. Nell'ambito della dotazione dell'OT sono previste misure di incentivazione selettiva all'impiego (da rafforzare anche con fonti ordinarie nazionali), indispensabili per rafforzare il contenuto occupazionale della ripresa e che potranno dispiegare efficacia nei loro effetti solo se per le misure da attivare saranno garantite condizioni di incisività, stabilità nel tempo e semplicità di applicazione.

L'OT9 – Promozione dell'inclusione sociale, contrasto alla povertà e alle discriminazioni assume particolare rilevanza soprattutto nelle regioni meno sviluppate, dove esso è costitutivo dello sforzo per l'affermazione di una piena cittadinanza anche per i soggetti più deboli. Conformemente all'orientamento affermatosi in seno all'UE, l'OT9 non persegue una logica assistenziale statica, ma di progresso e responsabilità in società consapevoli delle difficoltà, peraltro accentuate nella loro visibilità dalla crisi, nel trattare il tema dello "sviluppo inclusivo". Gli appostamenti finanziari sono intesi anche a contribuire agli impegni nazionali in tema di riduzione della povertà (da realizzarsi anche un Programma nazionale diretto al consolidamento di una misura di "inclusione attiva" contro la povertà familiare che combina e subordina elementi di sostegno al reddito, da sostenere prevalentemente su risorse ordinarie, con la presa in carico per percorsi di inserimento lavorativo, sociale e di salvaguardia dei minori) e contiene una quota di FESR da destinarsi a

progetti mirati a forte connotazione territoriale e, in particolare per le regioni meno sviluppate, al rafforzamento dell'infrastrutturazione per i servizi socio-assistenziali territoriali. All'interno della dotazione, oltre alle attività di accompagnamento all'inserimento sociale e lavorativo delle categorie particolarmente fragili da attuare nella programmazione regionale, è previsto che possano trovare spazio altri progetti mirati (che possono ambire a risultati differenziati, ma da definire in modo molto preciso nei diversi casi) da realizzarsi nell'agenda urbana, privilegiando quelli legati a tipologie di progetti che tipicamente non è agevole perseguire su fonti alternative, ovvero che consentano di sperimentare azioni innovative da finanziarsi necessariamente su scala più ampia attraverso risorse ordinarie.

L'allocazione finanziaria per l'OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente incorpora una quota preponderante di FSE (con un importante programma nazionale in materia di Istruzione prioritariamente orientato a intervenire sulla dispersione e sulle competenze degli studenti con azioni, ancora più che in passato, esplicitamente dirette alle situazioni di maggiore fragilità) e una quota di FESR da destinare al tema dell'edilizia scolastica e alle attrezzature complementari per le scuole. All'interno dell'OT si ritrova, sul FSE, anche il finanziamento per il perseguimento di risultati sull'irrobustimento di competenze in relazione all'esigenza di preparazione di figure specialistiche collegate all'impostazione strategica degli OT 1, 2, 3, 4, 5 e 6 (con un'attenzione generale alle competenze digitali, ambientali, per i temi dell'energia e della gestione delle risorse culturali e delle destinazioni turistiche). Per rafforzare e complementare attività già in corso, il finanziamento è diretto anche a rafforzare i presidi di istruzione e formazione professionale più direttamente collegati alle realtà produttive locali.

Per quanto riguarda l'OT11 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente, è prevista una dotazione cui contribuiscono entrambi i Fondi FSE e FESR. Si tratta, come segnalato all'avvio della riflessione strategica anche dal position paper della Commissione, di un ambito di attenzione di indubbio rilievo nel caso italiano, sia in generale e sia per il necessario rafforzamento della capacità di gestione e controllo da parte dei soggetti titolari degli interventi della politica di coesione. In entrambi i casi, certamente lo sforzo richiesto trascende la sola capacità di intervento della politica di coesione che pure si pone nell'articolazione dei propri interventi traguardi non modesti e da cui discende la responsabilità di non disperdere le cospicue risorse appostate. L'OT11 trova attuazione sia in un programma nazionale sostanzialmente dedicato, sia per quanto rileva in molti programmi tematici a regia nazionale, sia nei programmi regionali. Al rafforzamento della capacità del sistema delle politiche territoriali va attribuita, soprattutto nelle regioni meno sviluppate, anche una parte delle risorse che risultano appostate sotto la voce Assistenza tecnica che il confronto partenariale ha condiviso di utilizzare in modo più strategico.

L'impostazione strategica contiene, come prima richiamato, una espressa strategia territoriale in due ambiti (quello delle "aree interne" e quello delle "città") che non si limita solo a definire tipologie di territorio di intervento, ma che identifica anche i contenuti principali dei risultati da perseguire in tutti i casi in cui la strategia in tali ambiti troverà concreta attuazione.

Per le aree interne (strategia nazionale aree interne), definite come quelle aree più lontane dai servizi di base, la strategia generale va interpretata come un disegno per la competitività sostenibile finalizzata a contrastare nel medio periodo il declino demografico che le caratterizza. La strategia prevede interventi integrati/progetti d'area da definire considerando sia gli aspetti di promozione di sviluppo locale, sia quelli relativi al riequilibrio dei servizi di base per le collettività. E' previsto però l'intervento dei Fondi comunitari prioritariamente per obiettivi di sviluppo economico locale (OT3 e in alcuni casi OT4 e OT6), interventi

sull'assetto del territorio (OT5) e adeguamento dell'infrastruttura di connettività (OT2), mentre per i servizi di base considerati (sanità, mobilità/accessibilità e istruzione) il successo dei progetti nel medio termine rimane affidato a uno sforzo di ribilanciamento o supporto specifico delle politiche ordinarie, al netto di possibili interventi a valere sui fondi in quanto compatibili con le allocazioni e organizzazione degli interventi in altri OT. Per la strategia delle aree interne è previsto il coinvolgimento di tutti i Fondi del Quadro strategico comune (FESR, FSE, FEASR).

Per le città (agenda urbana), la strategia generale ha un'impostazione di competitività, sostenibilità e di inclusione sociale. Essa prevede azioni integrate in tre ambiti operativi elettivi dedicati alla promozione di servizi per i cittadini e per gli utilizzatori delle città (declinazione di OT2, OT4 e OT6), di inclusione sociale per gruppi e sub-territori comunali a particolare fragilità socio economica (declinazione di OT9) e di rilancio della funzione di motore di sviluppo delle città, in particolare per i servizi avanzati, per il collegamento urbano-rurale e per le filiere innovative di produzione che possono trovare collocazione in area urbana (declinazione di OT3). Per l'agenda urbana è previsto il contributo sia del FESR sia del FSE. Nell'ambito della realizzazione della strategia per l'agenda urbana opera anche un Programma a regia nazionale e a natura sperimentale destinato alla realizzazione di progetti nelle città metropolitane con riferimento a ai primi due ambiti dell'agenda urbana.

#### **ORIENTAMENTO E INTEGRAZIONE DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE NELLA STRATEGIA GENERALE (FEASR)**

Nella strategia generale il FEASR opera in particolare a rafforzamento del sistema produttivo (OT3), costituendo un perno rilevante per la tenuta e il rilancio delle produzioni agricole e dei sistemi agroalimentari che, soprattutto nel Mezzogiorno, costituiscono una riserva di capacità e di sviluppo per l'area da portare con più forza all'attenzione generale.

Per ciò che riguarda il settore agro-alimentare va rilevato che la strategia per il periodo 2014-2020 si colloca all'interno di una evoluzione recente che, pur evidenziando elementi positivi (l'incremento delle dimensioni aziendali nell'ultimo confronto intercensuario e delle produzioni di qualità italiane), mantiene ancora diverse criticità che non sono esclusivamente della struttura aziendale singola, ma che concernono soprattutto l'assetto organizzativo complessivo: i rapporti di integrazione orizzontale e verticale dentro le filiere, la debolezza di fronte al mercato, l'accesso al credito, alcune infrastrutture essenziali per la competitività, il sistema della ricerca e del trasferimento tecnologico, il sistema di garanzia del reddito agricolo da fluttuazioni dovute a cause diverse. La nuova programmazione dello sviluppo rurale intende focalizzare l'attenzione su queste criticità, pur non trascurando il tema dell'ammodernamento aziendale.

Per affrontare le sfide di carattere sistemico occorrerà rafforzare gli strumenti di integrazione esistenti o introdurre strumenti nuovi previsti dalla normativa comunitaria. In questo senso, l'applicazione efficace di tali strumenti richiede una *governance* basata sulla concertazione tra amministrazioni diverse. Richiede altresì forme di semplificazione procedurale che andranno sviluppate per l'insieme degli strumenti di incentivazione e concertati tra governo, regioni e organismo pagatore.

Le risorse dello sviluppo rurale andranno programmate con attenzione alle interconnessioni con la riforma del primo pilastro della Politica agricola comune (PAC), che prevede una graduale riduzione del sostegno concesso attraverso il premio unico aziendale. Ciò richiede una più attenta programmazione delle misure per lo sviluppo rurale, in funzione sia delle esigenze di ristrutturazione e ammodernamento delle singole imprese e sia della risoluzione di quei nodi critici di carattere "sistemico" già menzionati. Ciò richiede anche



una programmazione che individui con attenzione target differenziati, in funzione delle diverse caratteristiche aziendali e territoriali, in fase di formulazione dei criteri di ammissibilità e di selezione dei beneficiari.

Il sostegno delle pratiche agricole e forestali, da attivare con misure di diverso tipo previste dal Regolamento (da quelle agro-ambientali, all'agricoltura biologica e integrata, ai premi per le aree Natura 2000 e le aree ad alto valore naturale, ecc.) presenteranno nella futura programmazione maggiori sfide, che dovranno tener conto dei più alti requisiti ambientali definiti nell'ambito del primo pilastro della PAC. Queste forme di sostegno acquistano oggi una forte rilevanza per valorizzare la produzione di beni e servizi collettivi di tipo ambientale, sebbene occorre rilevare che tali beni non dipendono esclusivamente dalla produzione agricola e forestale, bensì anche dalla integrazione da ricercare con le politiche di coesione e le politiche nazionali ordinarie nell'ambito degli OT 4, 5 e 6.

In questo contesto anche le aree rurali meno sviluppate andranno interessate da politiche specifiche, che non attengono solo alle tradizionali forme di sostegno del reddito (indennità compensative), ma anche a strumenti di progettazione integrata dello sviluppo locale e di sostegno dei servizi alla popolazione, anche in connessione con la strategia nazionale per le aree interne.

La strategia del FEASR avrà infatti una connotazione territoriale, soprattutto per ciò che riguarda gli interventi di sviluppo locale. In Italia esiste una forte differenziazione a livello territoriale dei sistemi agricoli e agro-alimentari, che si caratterizzano per le diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale e con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano il nostro Paese. In quest'ottica la strategia si basa su un'articolazione territoriale in quattro tipologie di aree : a) aree urbane e periurbane, b) aree rurali ad agricoltura intensiva, c) aree rurali intermedie, nel cui ambito rientrano aree diversificate, d) aree rurali con problemi di sviluppo<sup>132</sup>.

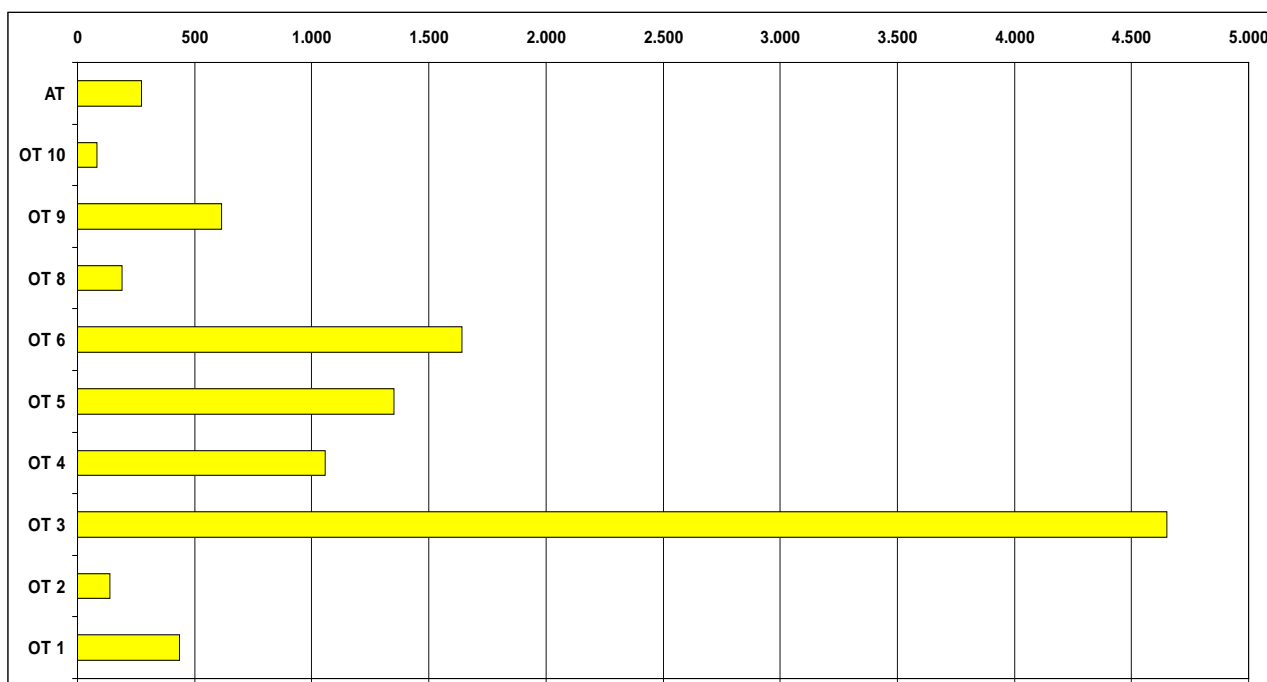
### ALLOCAZIONE E INDIRIZZO DEL FEASR

L'allocazione del FEASR privilegia, in termini di peso finanziario, innanzitutto l'OT3 (44,59% delle risorse complessive), relativo alla competitività del sistema agro-alimentare, che presenta i maggiori fabbisogni in ragione delle debolezze strutturali dell'agricoltura italiana nel contesto comunitario. Tuttavia la ricerca di una maggiore competitività andrà condotta dalle politiche per lo sviluppo rurale in stretto raccordo con le misure che saranno attivate nell'ambito del cosiddetto primo pilastro della PAC. Inoltre la rimozione dei principali vincoli strutturali dell'agro-alimentare italiano andrà perseguita non solo con i tradizionali incentivi alla ristrutturazione e al miglioramento organizzativo delle singole aziende, ma anche con quegli strumenti più "sistemici" che il Regolamento sullo sviluppo rurale mette a disposizione degli Stati Membri: in particolare il rafforzamento delle filiere agro-alimentari e delle reti di impresa e il programma nazionale di gestione del rischio. Inoltre, all'interno dell'OT3 andranno compresi interventi per la diversificazione delle attività aziendali, che contribuiscono a migliorare la condizione economica delle famiglie.

---

132 Per il metodo di classificazione cfr. paragrafo 1.1.4

### Italia: allocazione agli OT del FEASR (risorse comunitarie, milioni di euro correnti)



L'attenzione delle risorse FEASR è rivolta anche alla sostenibilità ambientale delle attività agricole e più in generale a tutte le variabili ambientali cui è indirizzata la strategia di Europa 2020, in stretta connessione con le altre politiche: di qui il peso rilevante assegnato agli OT4, OT5 e OT6 che insieme assorbono il 38,82% delle risorse complessive. Si agirà in particolare, nel tessuto agricolo, con misure dirette a orientare i comportamenti aziendali verso pratiche più sostenibili, che vanno oltre le normali pratiche agricole e forestali, compensando gli operatori agricoli per i maggiori costi o i minori redditi che ciò comporta. Tali misure hanno finalità multiple in quanto stimolano pratiche che riducono gli impieghi di input (acqua, energia, ecc.), migliorano la qualità dei suoli, mantengono il paesaggio rurale, consentono lo stoccaggio di carbonio, ecc.

Un ruolo particolare è assegnato all'OT1, in relazione alla ricerca agricola e al trasferimento dell'innovazione nel mondo agro-alimentare e che ha scopi multipli, non solo di miglioramento della competitività. A questo OT viene assegnato il 4,16 % delle risorse complessive, in particolare per il finanziamento dei gruppi operativi del Partenariato Europeo per l'Innovazione, uno degli strumenti nuovi introdotti dal Regolamento per lo sviluppo rurale.

Gli altri OT sono di carattere trasversale, mirando al territorio nel suo complesso, poiché attivano interventi sulle infrastrutture e servizi digitali in aree rurali (OT2), sull'occupazione rurale (OT8), sulle forme di progettazione integrata dello sviluppo locale (OT9) e sull'istruzione e formazione degli addetti (OT10). Complessivamente questi OT assorbiranno circa il 9,83% delle risorse FEASR.

L'allocazione finanziaria del FEASR non interessa l'OT7. Va rilevato, inoltre, che per l'OT 11, gli interventi per il rafforzamento della capacità delle amministrazioni pubbliche sono in realtà compresi nella voce assistenza tecnica, che include un programma specifico nazionale per l'attivazione di una Rete Rurale Nazionale, analogamente alla programmazione 2007-2013.

Il FEASR, insieme a perseguire propri risultati specifici nei diversi OT (vedi oltre), interviene a rafforzamento della strategia per le aree interne in quei territori che risultino congiuntamente rilevanti sia per l'azione specifica del Fondo, sia per la strategia nazionale aree interne definita. Inoltre, nell'ambito degli strumenti

di sviluppo locale partecipato, l'azione del Fondo si esplicherà possibilmente in modo congiunto con i Fondi strutturali al fine di definire progetti più robusti e con maggiori ambizioni.

#### ORIENTAMENTO E INTEGRAZIONE DELLA POLITICA COMUNE DELLA PESCA NELLA STRATEGIA GENERALE (FEAMP)

Nella strategia generale il FEAMP opera in particolare al rafforzamento della competitività delle imprese del settore ittico, in conformità con le esigenze di gestione sostenibile degli stock. La sostenibilità ambientale viene posta come prerequisito per il raggiungimento della sostenibilità economica e sociale, essendo la conservazione delle risorse ittiche il presupposto della continuazione dell'attività di pesca. Il calo delle catture a livello nazionale è dovuto sia alla riduzione degli stock sia alla riduzione dello sforzo determinata dalla politica comunitaria della pesca. Il calo della produttività delle popolazioni ittiche ha portato ad una crescente dipendenza del mercato nazionale dalle importazioni.

Con il FEAMP si intende finanziare lo sviluppo di strumenti atti a creare sinergie fra le iniziative adottate nei diversi settori che riguardano i mari, gli oceani e le coste in attuazione della strategia blue growth secondo cui i mari e gli oceani rappresentano un motore per l'economia europea, con enormi potenzialità per l'innovazione e la crescita. In tal modo, si realizzerà il contributo della politica marittima integrata al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

È previsto che la pesca venga gestita sulla base di piani pluriennali orientati a garantire impatti limitati sull'ecosistema marino e livelli di mortalità compatibili con il rendimento massimo sostenibile (MSY).

Di estrema importanza per il raggiungimento dell'obiettivo di una pesca a minor impatto è la decisione di abolire i rigetti, che non solo contribuiscono a compromettere lo stato degli stock, ma rendono impossibile la raccolta di dati attendibili sulle risorse disponibili. Accrescere la disponibilità di dati scientifici attendibili e aggiornati sullo stato delle risorse è ritenuto un elemento chiave per migliorare la gestione del settore, soprattutto per quanto riguarda la definizione delle norme finalizzate alla salvaguardia delle popolazioni. Per questo motivo, la riforma prevede, da un lato, la stesura di rapporti non più basati sugli sbarchi ma sul totale delle catture e, dall'altro, la raccolta, il mantenimento e la condivisione dei dati scientifici sullo stato delle risorse nell'ambito di programmi di ricerca istituiti a livello nazionale. E' necessario rafforzare i meccanismi volti a evitare o quantomeno ridurre il più possibile le catture, affrontando il problema nel contesto dei piani pluriennali attraverso l'incentivazione di metodi di pesca più selettivi e dunque con il supporto attivo del mondo della ricerca, nonché attraverso il potenziamento della sorveglianza integrata; dall'altro lato occorre una capillare opera di formazione e sensibilizzazione dei pescatori. Un elemento di rilievo consiste nel fatto che il FEAMP sosterrà la collaborazione tra la ricerca e i pescatori, rafforzando il dialogo con gli operatori al fine di orientare le attività di ricerca in direzioni direttamente proficue per il settore ittico.

Poiché la crisi, comunque, coinvolge l'intera industria della pesca - a causa dell'aumento dei prezzi del carburante, dei cambiamenti delle abitudini dei consumatori e della maggiore convenienza dei prodotti provenienti da Paesi terzi rispetto a quelli comunitari - all'obiettivo di salvaguardare le risorse alieutiche, è necessario affiancare il potenziamento del settore nel suo complesso. Per rendere il comparto più competitivo sarà necessario puntare sulla qualità dei prodotti, sulla comunicazione, e sul concetto di sviluppo territoriale nelle aree di pesca favorendo la diversificazione delle attività mediante la promozione della pluriattività degli operatori del settore.

Inoltre, per aumentare l'offerta di prodotti ittici, ridurre il deficit della bilancia ittica nazionale e sviluppare le zone costiere e rurali, lo sviluppo dell'acquacoltura assume un'enorme importanza. Tra le principali proposte riguardanti l'acquacoltura c'è la realizzazione, a partire dal 2014, di un piano strategico pluriennale per lo sviluppo sostenibile del comparto.

Il passaggio da una cultura tecnica, pur necessaria, ad una cultura sulle risorse, dovrà segnare il passaggio per la pesca del futuro. In questo quadro la crisi economica ha aumentato in alcuni casi la marginalità sociale di alcuni addetti alla pesca. Su questo tema c'è una grande attenzione da parte dell'Italia, anche perché molti temi intercettano spazi occupazionali. Il FEAMP sosterrà l'apprendimento permanente ed iniziative di formazione non più collegate al singolo corso di formazione monotematico, ma finalizzate ad accrescere competenze trasversali e tecnico-professionali per supportare la filiera ittica nel campo della gestione della flotta/risorse, del miglioramento della produzione, della valorizzazione e qualità del prodotto/processo, della gestione dei mercati, della sicurezza sul lavoro, della sicurezza alimentare, ecc..

### ALLOCAZIONE E INDIRIZZO DEL FEAMP

L'allocazione del FEAMP sarà ufficializzata a seguito dell'emanazione del relativo regolamento. Pertanto, in base all'art. 14 del regolamento (UE) n.1303/2013, la ripartizione del sostegno per obiettivo tematico sarà indicata successivamente.

L'attenzione delle risorse FEAMP è rivolta sia alla competitività delle imprese, sia alla gestione sostenibile delle risorse alieutiche.

Le azioni del FEAMP sono comprese nei seguenti obiettivi tematici: obiettivo tematico 3 (OT3), obiettivo tematico 4 (OT4), obiettivo tematico 6 (OT6), obiettivo tematico 8 (OT8).

Nell'ambito dell'OT3 verranno finanziati gli investimenti per lo sviluppo e le innovazioni delle imprese. Lo sviluppo che si vuole sostenere con il FEAMP riguarda la diversificazione delle imprese, l'aumento del valore aggiunto e della qualità dei prodotti, l'aumento dell'efficienza energetica. Si sostengono investimenti a bordo dei pescherecci, nei porti, nei siti di sbarco e nei ripari di pesca, nonché negli impianti di acquacoltura. Con il FEAMP si vuole aumentare la competitività del settore, potenziare l'economia marittima, investendo anche nella trasformazione e commercializzazione, e con misure dedicate alle Organizzazioni di produttori.

Anche i servizi di consulenza e i partenariati tra esperti scientifici della ricerca e pescatori sono azioni contemplate nell'OT3 e complementari allo sviluppo delle innovazioni del settore. Inoltre sono compresi interventi a sostegno delle imprese start-up per i giovani pescatori.

Nell'OT3 sono previsti anche il finanziamento delle misure per l'arresto temporaneo delle attività di pesca, il sostegno dei fondi mutualistici e l'attivazione di strumenti di ingegneria finanziaria.

Le azioni per l'ambiente e per la gestione sostenibile delle risorse sono comprese nell'OT4 e nell'OT6.

Nell'OT4 sono finanziate in linea con "l'economia blu" le misure per la mitigazione dei cambiamenti climatici, ovvero le misure per l'arresto definitivo dell'attività di pesca, per il miglioramento dell'efficienza energetica, per lo sviluppo delle biotecnologie blu, per la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi marini e delle acque interne, per il sostegno all'acquacoltura sostenibile, biologica e certificata in tutte le sue declinazioni.

Nell'OT6 sono previsti il sostegno al monitoraggio scientifico del sistema pesca e acquacoltura attraverso il Programma nazionale per la raccolta di dati alieutici, all'attuazione del regime di controllo e della politica marittima integrata. L'OT6 comprende inoltre azioni per l'acquacoltura in tutte le sue declinazioni, e il sostegno all'attuazione delle misure di conservazione, alla limitazione dell'impatto della pesca sull'ambiente marino, all'innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche marine.

Nell'OT8, infine, sono compresi gli interventi volti alla promozione del capitale umano nella pesca e nell'acquacoltura, attraverso la formazione professionale, il training, il networking e il dialogo sociale dei pescatori, inclusi i coniugi dei pescatori. Nell'ambito dello stesso obiettivo tematico si offre sostegno alla preparazione ed attuazione di strategie di sviluppo locale partecipativo, alle politiche per il mediterraneo, alla governance marittima integrata, alla coesione sociale e alle attività di cooperazione.

## **OBIETTIVO TEMATICO 1 - RAFFORZARE LA RICERCA, LO SVILUPPO TECNOLOGICO E L'INNOVAZIONE**

### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

L'obiettivo di Europa 2020 relativo a ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, richiede ai Paesi Europei di raggiungere il *target* del 3 per cento nel rapporto tra spesa in R&S e PIL. Per l'Italia, dato il valore dell'1,25 per cento nel 2011, lievemente ridotto rispetto al 2010 (1,26 per cento), il *target* nazionale dell'1,53 per cento al 2020 richiederebbe, a valori costanti del PIL, un incremento complessivo non particolarmente rilevante (inferiore allo 0,3 per cento) nel periodo 2010-2020. Il ritardo dell'Italia è attribuibile principalmente alla bassa intensità di spesa privata in R&S: il rapporto tra spesa in R&S delle imprese e PIL è pari allo 0,7 per cento, inferiore a quella della maggior parte dei Paesi UE 15, quasi la metà della media europea (1,2 per cento).

L'obiettivo nazionale è raggiungibile, ma richiede l'individuazione di interventi adeguati ad incidere sulle debolezze strutturali e culturali del Paese, rappresentate da

- a. una scarsa attitudine delle imprese, in particolare di piccole e medie dimensioni, a collaborare tra loro o all'interno di partenariati pubblico-privati su progetti di generazione e condivisione di conoscenza, che si traduce in una distanza tra sistema industriale e della ricerca superiore alla media europea;
- b. una debole attenzione ed una limitata capacità di valorizzazione, soprattutto in senso commerciale, dei risultati della ricerca;
- c. una limitata capacità di assorbimento della nuova conoscenza da parte delle imprese attribuibile principalmente alla scarsa presenza di capitale umano qualificato nelle imprese, soprattutto con riferimento a ricercatori e competenze scientifico-tecnologiche;
- d. un contesto non favorevole allo sviluppo di imprenditorialità innovativa e tecnologica, collegato anche alla difficoltà di accesso a fonti di finanziamento per la ricerca e l'innovazione attraverso strumenti alternativi al sistema bancario e al sostegno pubblico.

L'Italia ha recepito ed interpretato in modo coerente con le proprie caratteristiche distintive l'approccio alla politica di sviluppo *innovation-driven* indicata dalla Commissione Europea per il ciclo di programmazione 2014 - 2020 e definita *Smart Specialisation (di seguito S3)*<sup>133</sup>. Tale approccio, che richiede l'individuazione di specifici percorsi regionali di crescita sostenibile basati sull'innovazione, tenendo conto delle competenze locali e delle opportunità tecnologiche e di mercato globali, ha facilitato l'introduzione di elementi di discontinuità rispetto alla programmazione precedente e di meccanismi di razionalizzazione delle aree di intervento.

Fino ad oggi si è scelto di investire nell'aiuto alle specializzazioni produttive consolidate, senza tener conto delle reali opportunità di mercato, attuali e prospettiche, ed in generale della sostenibilità nel lungo

---

<sup>133</sup> Per Strategia di "*Smart Specialization*" si intende la definizione di una "traiettoria di sviluppo del territorio", integrata e *place based*, attraverso la individuazione delle risorse/competenze e del potenziale innovativo dei propri territori, e la selezione di priorità, in termini di settori produttivi e di ambiti tecnologici, su cui concentrare i propri investimenti. La strategia è orientata a costruire un vantaggio competitivo durevole basato sulla capacità di diversificazione produttiva e specializzazione tecnologica per l'adattamento dei sistemi produttivi territoriali al rapido e costante mutamento delle condizioni del sistema economico e del mercato. Cfr. EU Guide to *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation* (RIS 3), marzo 2012.

periodo del vantaggio competitivo dei territori derivante dalle stesse specializzazioni. Tale impostazione è stata superata considerando la necessità di progettare le traiettorie di sviluppo sulla base di un approccio *competence-based*, attento cioè alle effettive potenzialità di sviluppo del sistema delle imprese e della ricerca; e di utilizzare la dimensione regionale come unità di analisi delle eterogenee condizioni di sviluppo dei territori, assumendo allo stesso tempo come unità di definizione delle attività la dimensione nazionale: questo ha consentito di bilanciare le specializzazioni emergenti nei territori evitando duplicazioni di esperienze, traendo il maggior vantaggio dalla prossimità tecnologica e cognitiva tra specializzazioni differenti<sup>134</sup>, in modo da massimizzare l'efficacia degli interventi.

L'elaborazione della S3 da parte delle regioni e l'attenzione al processo di confronto a livello nazionale delle scelte operate in termini di ambiti tecnologici e applicativi su cui definire il relativo *priority setting*, ha consentito infatti la messa a punto di una ricognizione sistematica degli ambiti tecnologici emergenti, delle competenze disponibili nei territori collegate alle KETs (*Key Enabling Technologies*) e la ricostruzione del quadro delle diverse produzioni a cui si applicano<sup>135</sup>. Gli ambiti di specializzazione tecnologica più presenti nelle regioni sono risultati essere: Scienza della vita (18 regioni), *Agrifood* e *Smart Manufacturing* (14 regioni), Energia e Ambiente (11 regioni)<sup>136</sup>.

Con riferimento alle infrastrutture della ricerca, il Piano Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) costituisce la cornice programmatica pluriennale nell'ambito della quale la Politica di Coesione individua siti di rilevanza regionale e nazionale di intervento. Il Piano, che rappresenta l'evoluzione della *Roadmap* Italiana per le Infrastrutture di Ricerca del 2010, presenta elementi di continuità e discontinuità col passato: sulla base dei bisogni emergenti del sistema nazionale di ricerca e della sostenibilità a lungo termine, esso prevede interventi rivolti tanto a sostenere l'internazionalizzazione di IR già esistenti e che mostrano possibilità di successo nella valutazione del loro impatto pan-europeo<sup>137</sup>, quanto la nascita di nuove infrastrutture di ricerca specialmente nelle regioni di convergenza. Il PNIR, coerentemente con le scelte operate attraverso il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2014 – 2020, mira a superare le criticità del sistema nazionale delle IR, caratterizzato da eccessiva frammentazione, duplicazione e dimensioni inadeguate, sia nelle risorse materiali che nelle risorse umane. La ricognizione operata dal MIUR sulle infrastrutture già funzionanti in Italia, su quelle di nuova progettazione e sulle infrastrutture all'estero per le quali si paga un contributo di funzionamento, ha portato alla mappatura di circa 200 IR localizzate su tutto il territorio nazionale<sup>138</sup>.

L'identificazione di un ristretto set di IR, che saranno prioritariamente oggetto di intervento, terrà conto dei seguenti elementi:

- la coerenza con la strategia e i criteri dell'*European Strategy Forum on Research Infrastructures* (ESFRI)<sup>139</sup>;

<sup>134</sup> La strategia di *Smart specialization* si estende al sistema di piccole e medie imprese agricole e agro-alimentari, soprattutto laddove questi sistemi necessitano di un'intensificazione degli investimenti in ricerca e sviluppo in una dimensione territoriale, in special modo finalizzati allo sviluppo della *green economy*, alla valorizzazione del paesaggio ed al miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse.

<sup>135</sup> Progetto DPS «Supporto alla definizione e attuazione delle politiche regionali di ricerca e innovazione (*Smart Specialisation Strategy Regionali*)». PON GAT 2007-2013.

<sup>136</sup> Cfr. Invitalia, «La mappa delle specializzazioni tecnologiche. Il quadro settoriale», 5 marzo 2014. Disponibile al link: [https://www.researchitaly.it/uploads/7553/Mappatura%20specializzazioni\\_IL%20quadro%20settoriale.pdf?v=3f08bde](https://www.researchitaly.it/uploads/7553/Mappatura%20specializzazioni_IL%20quadro%20settoriale.pdf?v=3f08bde)

<sup>137</sup> Commissione Europea, 2012, «Un partenariato rafforzato – Spazio europeo della ricerca per l'eccellenza e la crescita», Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni

<sup>138</sup> Si tratta per il 60 per cento dei casi di IR con sede singola, per il 33 per cento di IR distribuite e per il 7 per cento di e-Infrastructure. Nell'area del Mezzogiorno ne ricade circa il 20 per cento, delle quali circa il 30 per cento rientra nel Settore ESFRI «Life Sciences».

<sup>139</sup> [http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index\\_en.cfm?pg=esfri](http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=esfri)

- il potenziale contributo alla costituzione dell'*European Research Infrastructures Consortium* (ERIC)<sup>140</sup>;
- il ruolo funzionale all'attuazione della strategia di *Smart Specialisation*;
- il prevedibile impatto scientifico, tecnologico e socio-economico sui territori.

La prospettiva fortemente imprenditoriale dei processi di innovazione mediata dall'approccio della S3 ha comportato una interpretazione integrata e complementare degli Obiettivi Tematici 1 e 3 ("Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese"), estendendo a quest'ultimo una funzione di stimolo alla domanda di innovazione, di modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi, anche attraverso il sostegno al miglioramento dell'accesso al credito e azioni di sviluppo del mercato dei fondi di capitale di rischio per lo *start-up* d'impresa nelle fasi *pre-seed*, *seed*, e *early stage*.

In ragione di questa integrazione, che ha determinato le scelte allocative relative ai due OT, si è scelto di orientare quest'obiettivo tematico alla concentrazione su pochi interventi in grado di attivare processi di innovazione in soggetti (imprese) ancora lontani da una cultura dell'innovazione, e di mobilitare ulteriori risorse private nel medio-lungo periodo per le imprese che già innovano.

Nella prospettiva di un maggior coinvolgimento del settore privato, la S3 nazionale individua modalità attuative di condivisione del rischio per gli interventi in R&I, come la creazione di piattaforme di garanzia pubblica per il sostegno finanziario di progetti di innovazione delle imprese, e di *crowdsourcing* con particolare riferimento ai progetti rischiosi delle PMI; riconosce un ruolo rilevante ai partenariati pubblico-privati, anche europei, che consentono un approccio strategico di lungo periodo, rafforzando l'impegno del settore privato verso gli obiettivi comuni di Europa 2020; prevede l'utilizzo di agevolazioni fiscali attribuite *ex post* alle imprese che dimostrino buone *performance* in termini di volume di investimento in R&S e incrementi dell'occupazione ad alta qualificazione professionale.

Gli interventi, selezionati a partire dagli elementi di debolezza strutturale del Paese, e particolarmente evidenti nell'area del Mezzogiorno, mirano al conseguimento dei risultati di seguito rappresentati.

RA 1.1 Incremento dell'attività di innovazione delle imprese: il risultato richiede, per le imprese che già innovano, lo stimolo alla capacità di assorbimento di nuova conoscenza da realizzarsi attraverso il sostegno all'inserimento nel sistema produttivo di capitale umano altamente qualificato, ed in particolare attraverso l'iniziale sostegno all'assunzione di ricercatori come premessa per un contributo strutturato nel tempo alle attività innovative dell'impresa; l'incentivo alle imprese per superare la resistenza alla collaborazione, orientandole a processi di R&S cooperativi; il sostegno alla valorizzazione economica e commerciale dei risultati della ricerca. Per le imprese di piccole e piccolissime dimensioni che ancora non innovano, il conseguimento di questo risultato avviene attraverso interventi di stimolo ai processi innovativi di ridotta entità e di facile attuazione, come i *voucher* per l'acquisto di servizi, in grado di stimolare fabbisogni non espressi di piccole realtà produttive.

RA 1.2 Rafforzamento dei sistemi innovativi regionali e nazionali: il risultato richiede un approccio allo stesso tempo di selezione e valorizzazione dei partenariati pubblico-privati, a partire da quelli creati nel corso delle passate programmazioni, come i Distretti Tecnologici, i Laboratori pubblico-privati e i Poli di Innovazione. Per queste aggregazioni, fondamentali nell'attuazione delle S3 regionali e nazionale, e per la partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazione/reti nazionali di specializzazione tecnologica, così come in generale per le infrastrutture della ricerca, terminata la fase di genesi, è

<sup>140</sup> Regolamento (CE) n. 723/2009 del Consiglio del 25 giugno 2009.



opportuno avviare un processo di responsabilizzazione verso l'auto-sostenibilità, e nuove regole di *accountability*, anche attraverso un'attività di monitoraggio sistematico della loro *performance*. La realizzazione di questo risultato dipende, inoltre, dalla capacità dei sistemi innovativi regionali e nazionale di apertura e di partecipazione alle reti europee ed internazionali della ricerca e dell'innovazione, attraverso la promozione di scambi e collegamenti tra persone e istituzioni, e delle sinergie programmatiche con le iniziative europee e le opportunità offerte dal Programma Horizon 2020<sup>141</sup>.

RA 1.3 Promozione di nuovi mercati per l'innovazione: si tratta del risultato cui tendono azioni di stimolo della domanda pubblica di innovazione, come il *precommercial public procurement*, anche attraverso interventi mirati ad accompagnare le Amministrazioni nella diagnosi delle proprie esigenze, e nella traduzione in obiettivi di innovazione dei requisiti prestazionali della soluzione richiesta; di sostegno alla generazione di soluzioni innovative a specifici problemi di rilevanza sociale, anche attraverso l'utilizzo di ambienti di innovazione aperta come i *Living Labs*.

RA 1.4 Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza: l'approccio della strategia di specializzazione intelligente attribuisce particolare rilevanza alla imprenditorialità innovativa, in grado di generare attività competitive in nuovi mercati grazie all'elevata intensità di conoscenza di beni e servizi prodotti. Questo risultato richiede, soprattutto nelle regioni meno sviluppate, che presentano un ambiente poco favorevole alla creazione e alla sopravvivenza della nuova impresa, il sostegno alle *start-up* innovative e alle iniziative di *spin-off* della ricerca, sia attraverso incentivi in conto capitale che attraverso la promozione di modalità di finanziamento alternative all'investimento pubblico, per incoraggiare la partecipazione privata al capitale di nuove imprese attraverso meccanismi di remunerazione e di riduzione del rischio.

Dall'obiettivo più generale di sostenere la transizione delle regioni verso nuove traiettorie di sviluppo territoriale, come suggerito dalla *Smart Specialisation Strategy*, discenderanno pochi rilevanti obiettivi di avanzamento delle conoscenze cui corrisponderanno importanti progetti di ricerca finalizzati a dotare i territori e il sistema produttivo degli strumenti per fronteggiare mutamenti prospettici o già iniziati, che nel medio lungo periodo imporranno, almeno in alcuni ambiti, una modifica radicale nell'operare delle imprese e nell'organizzazione della società.

Nell'attuazione delle azioni che contribuiscono al raggiungimento dei risultati attesi, sarà possibile utilizzare meccanismi per il rafforzamento delle sinergie tra i Fondi Strutturali e le iniziative europee per la ricerca e l'innovazione (ad esempio Horizon 2020), come già anticipato nel paragrafo 2.1, relativo al coordinamento con altri strumenti nazionali e comunitari.

In generale, il disegno e la selezione degli interventi che contribuiranno al conseguimento dei risultati attesi, dovranno essere guidati dai seguenti principi:

- adozione di una definizione ampia di innovazione<sup>142</sup>;
- combinazione bilanciata e selettiva degli approcci di politica tecnologica "*diffusion oriented*", caratterizzato da finanziamenti di importo limitato e finalizzati al sostegno di attività innovative di tipo

<sup>141</sup> Commissione Europea, 2011, "Programma Quadro di Ricerca e Innovazione Orizzonte 2020", Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni

<sup>142</sup> Si adotta un concetto di innovazione che si estende da quella generata dalle attività di ricerca e sviluppo, ai processi di innovazione aperta, attivati anche grazie all'utilizzo di ambienti *ad hoc* (viene proprio da alcune regioni la richiesta di utilizzare tra gli altri strumenti i cd. *living labs*), all'innovazione stimolata da strumenti di *policy* ancora sperimentali di stimolo della domanda, come il *Precommercial Public Procurement* (PCP), all'innovazione derivata da una gamma più ampia di fonti (e.g. imitazione, fertilizzazione incrociata, creatività), e all'innovazione di prodotto a varia intensità tecnologica (non solo *high tech* ma anche *medium* e *low tech*).

incrementale di una ampia platea di beneficiari, e “*mission oriented*”, mirato alla selezione di interventi ambiziosi e dall’esito non scontato, in molti casi più rischiosi<sup>143</sup>;

- focus sulla dimensione internazionale anche delle realtà produttive dei territori in ritardo attraverso il collegamento con le catene di produzione del valore internazionali e il posizionamento sui mercati esteri del prodotto locale;

- revisione dei meccanismi di selezione delle proposte di intervento, con particolare riferimento alla definizione delle regole di composizione delle commissioni giudicatrici, privilegiando la dimensione internazionale, e disegno di meccanismi incentivanti del risultato finale che condizionino il finanziamento agli esiti intermedi.

Per ciò che concerne la ricerca e l’innovazione nei settori agricolo, agro-alimentare e forestale, la declinazione delle azioni terrà conto in via prioritaria di ulteriori specifiche esigenze, relative a: 1) il miglioramento della sostenibilità ambientale dei processi produttivi (tecniche di produzione a basso impatto e uso più efficiente di input – acqua, nutrienti e antiparassitari) e della qualità delle produzioni agro-alimentari; 2) l’adattamento dei processi produttivi ai cambiamenti climatici, alla protezione del suolo e alla prevenzione dei rischi naturali; 3) la produzione di soluzioni tecnologiche e organizzative che contribuiscano a migliorare la redditività sostenibile dei processi produttivi; 4) la produzione e l’adattamento delle varietà in funzione di una maggiore qualità e salubrità per il consumatore, anche attraverso una valorizzazione del patrimonio genetico locale; 5) il miglioramento del rendimento energetico delle produzioni, sia riducendo il consumo di energia che migliorando tecnologie e metodi di produzione di bioenergie da rinnovabili, residui e scarti del processo produttivo<sup>144</sup>.

In questi settori la strategia di messa a punto e trasferimento delle innovazioni, sarà attuata dai Gruppi Operativi del PEI (Partenariato Europeo per l’Innovazione)<sup>145</sup>, destinati a favorire una maggiore connessione tra la ricerca e la pratica agricola e a incoraggiare un’applicazione più diffusa delle misure di innovazione. I GO saranno il luogo in cui vengono messe a punto e sviluppate le nuove idee, in sinergia col mondo della ricerca, e consolidate e applicate nel tessuto produttivo tramite attività di formazione, informazione e consulenza. Essi interverranno attraverso proposte progettuali, anche a scala interregionale per accrescere l’impatto delle soluzioni tecnologiche e/o organizzative oggetto di trasferimento. Considerato il carattere di novità di questi strumenti, si sottolinea l’importanza di definire una *governance* basata sulla concertazione tra MIPAAF e Regioni nella fase di programmazione degli interventi, al fine di realizzare ogni sinergia utile con le altre attività di ricerca programmate e di imprimere una forte qualità alle proposte progettuali provenienti dai gruppi. In questo contesto, il MIPAAF concorderà con le Regioni linee guida in merito all’indirizzo dell’impostazione procedurale (criteri di selezione dei Gruppi, caratteristiche dei partenariati, animazione, monitoraggio e collegamenti nazionali e internazionali tra i Gruppi). Inoltre gli obiettivi di ricerca e innovazione saranno perseguiti anche con azioni di cooperazione tra Gruppi appartenenti a diverse Regioni e Paesi. Infine, appare necessario promuovere attività di ricerca in

---

<sup>143</sup> Nelle passate programmazioni si è scelto di orientare la strategia di sviluppo tecnologico secondo due orientamenti: rispettivamente di *diffusione* (2000 – 2006), con interventi capillari e poco selettivi finalizzati ad incrementare lo sviluppo medio degli operatori economici verso le nuove tecnologie, e di *missione* (2007 – 2013), con interventi maggiormente concentrati su grandi progetti, e un minor numero di beneficiari, ritenuti maggiormente in grado di stimolare l’avanzamento tecnologico del Paese. L’esperienza, in massima parte non positiva, ci ha insegnato che i due approcci non possono essere mutualmente esclusivi. Pur riconoscendo l’importanza della diffusione capillare delle tecnologie mature, per obiettivi di *policy* legati all’avanzamento tecnologico non si può prescindere dalla esigenza di selettività e di concentrazione degli interventi. La combinazione dei due approcci costituisce l’indirizzo della futura programmazione.

<sup>144</sup> Tali temi sono emersi dall’analisi dei fabbisogni di intervento che è stata condotta per l’elaborazione del Piano Nazionale per la Ricerca e l’Innovazione in Agricoltura.

<sup>145</sup> I Gruppi Operativi dell’*European Innovation Partnership* (EIP) sono composti dagli attori della “filiera/rete dell’innovazione” (ricercatori, imprese e loro diverse forme di aggregazione, divulgatori, consulenti, formatori etc.).

agricoltura, laddove ritenuto funzionale a migliorare la qualità del trasferimento, in sinergia con gli altri fondi e con le politiche ordinarie.

## RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 1.1</b> <b>Incremento dell'attività di innovazione delle imprese</b> <sup>146</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ricercatori occupati nelle imprese (valori percentuali sul totale degli addetti). Fonte: ISTAT, Rilevazione su R&amp;S nelle imprese</li> <li>N° imprese che hanno svolto attività R&amp;S <i>intra muros</i> in collaborazione con soggetti esterni. Fonte: ISTAT, Rilevazione su R&amp;S nelle imprese</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 1.2</b> <b>Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale e incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e il loro potenziamento</b> <sup>147</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spesa sostenuta per attività di ricerca e sviluppo <i>intra muros</i> della Pubblica Amministrazione, dell'Università e delle imprese pubbliche e private sul PIL. Fonte: Istat, Rilevazione su R&amp;S</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>Percentuale della spesa pubblica sulle misure relative al trasferimento della conoscenza e dell'innovazione (misure 1,2,16) su totale spesa PSR</li> </ul>	FESR FEASR
<b>RA 1.3</b> <b>Promozione di nuovi mercati per l'innovazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Specializzazione produttiva nei settori ad alta intensità di conoscenza: Percentuale di occupati nei settori manifatturieri ad alta tecnologia e in quelli dei servizi ad elevata intensità di conoscenza sul totale occupati. Fonte: Istat</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 1.4</b> <b>Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasso di natalità delle imprese nei settori <i>knowledge intensive</i>. Fonte: Istat</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>OT 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Fonte: Ispra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>n.34 Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (Teq. CO<sub>2</sub>)</li> </ul>	FESR

Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FESR e FEASR. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono

<sup>146</sup> Al risultato atteso contribuiscono anche l'azione relativa ai dottorati industriali in OT10 (RA 10.4) e la specifica azione di rafforzamento sistemico della strumentazione di accompagnamento in OT11 (RA 11.4).

<sup>147</sup> Al risultato atteso contribuisce anche un'azione relativa alla mobilità dei ricercatori in OT10 (RA10.4) e la specifica azione di rafforzamento sistemico della strumentazione di accompagnamento in OT11 (RA 11.4).

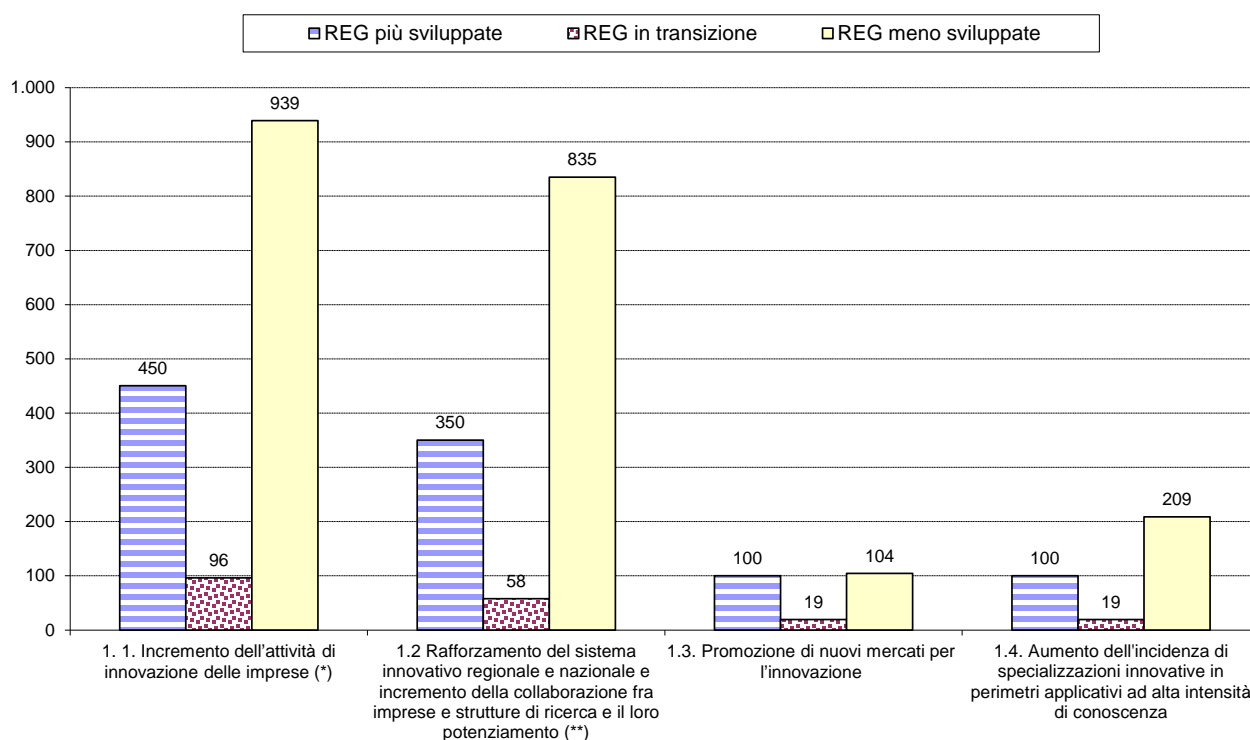
quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

Gli indicatori di risultato “statistici” rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell’Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

Per l’identificazione dei Risultati Attesi che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra si è fatto riferimento all’Atto delegato “*Climate Change Tracking*” (Regolamento di esecuzione UE N. 215/2014 della Commissione Europea).

## OT 1 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR)

Milioni di euro correnti



(\*) Al risultato atteso contribuiscono anche l’azione relativa ai dottorati industriali in OT10 (RA 10.4) e la specifica azione di rafforzamento sistemico della strumentazione di accompagnamento in OT11 (RA 11.4)

(\*\*) Al risultato atteso contribuisce anche un’azione relativa alla mobilità dei ricercatori in OT10 (RA10.4) e la specifica azione di rafforzamento sistemico della strumentazione di accompagnamento in OT11 (RA 11.4).

### OT 1 – Raccordo tra Priorità di Investimento FESR e risultati attesi

Priorità di investimento	Risultati attesi
<b>a)</b> Potenziare l'infrastruttura per la ricerca e l'innovazione (R&I) e le capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I e promuovere centri di competenza, in particolare quelli di interesse europeo	<b>RA 1.2</b> Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale e incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e il loro potenziamento
<b>b)</b> promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'ecoinnovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, la stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali;	<b>RA 1.1</b> Incremento dell'attività di incremento delle imprese
	<b>RA 1.2</b> Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale e incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e il loro potenziamento
	<b>RA 1.3</b> Promozione di nuovi mercati per l'innovazione
	<b>RA 1.4</b> Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza

### OT 1 – Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi

Focus area Sviluppo rurale	Risultati attesi
<b>Priorità 1: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (b)</b> rinsaldare i nessi tra agricoltura e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali	<b>RA 1.2</b> Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale e incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e il loro potenziamento

## OBBIETTIVO TEMATICO 2 - MIGLIORARE L'ACCESSO ALLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE, NONCHÉ L'IMPIEGO E LA QUALITÀ DELLE MEDESIME

### LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO

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

Per questo motivo, il concetto di *smart specialization*, sin dalla sua prima esplicitazione in sede europea, considera le ICT come la leva prioritaria nell'ambito dei processi di "scoperta imprenditoriale" che, a partire dai domini identificati come elementi di forza del tessuto produttivo e della conoscenza regionale, renda possibile una efficace diversificazione tecnologica, con ricadute positive sulla crescita (*cfr. obiettivi tematici 1 e 3*). Di conseguenza, l'individuazione delle priorità strategiche nazionali e regionali per lo sviluppo digitale dovrà essere ricompresa e integrata nell'ambito della più ampia strategia per la ricerca e l'innovazione e competitività del sistema produttivo. Tale approccio integrato rappresenta un utile elemento di discontinuità rispetto al passato, che permette di considerare gli aspetti tipici della diffusione della società dell'informazione non solo come "condizioni abilitanti" per l'innovazione nelle imprese e la libertà sostanziale dei cittadini, ma anche come elementi chiave di reale trasformazione dei processi produttivi. Gli strumenti e le risorse disponibili sono chiamati a concorrere e contribuire, in modo coordinato e complementare, al raggiungimento di tali obiettivi, al fine di evitare la dispersione delle risorse facendo leva sulle economie di scala caratteristiche dei processi digitali.

L'approccio strategico alla definizione delle priorità di intervento dovrà essere mirato ad assicurare lo sviluppo bilanciato di tutte le componenti dell'Agenda digitale. Occorre in particolare evitare possibili disequilibri (a) tra gli investimenti in infrastrutture di ICT e quelli per lo sviluppo di servizi e (b) tra interventi in favore dell'offerta (creazione di *public eServices* e reti in banda larga) e in favore della domanda (diffusione delle ICT tra le famiglie, creazione di competenze digitali, etc.).

Determinante dovrà comunque essere l'attenzione ai profili di domanda, più che nelle precedenti esperienze, favorendo un approccio integrato tra offerta di infrastrutture e servizi e il miglioramento delle capacità di utilizzo da parte di cittadini, imprese e PA. In relazione a ciò, particolare attenzione verrà posta allo sviluppo di quelle competenze che permettono un'efficace implementazione delle azioni di apertura della pubblica amministrazione in generale e della politica di coesione in particolare, tramite lo sviluppo di piani di formazione mirati alla creazione delle nuove professionalità digitali (cfr *Obiettivi tematici 8, 9, 10 e 11* relativamente alle competenze).

Gli interventi, le azioni e i programmi da realizzare nell'ambito della politica di coesione saranno inquadrati in un contesto in cui strategia, *governance*, livelli di responsabilità e capacità nell'attuazione sono ben definiti ed eventualmente prevedano il ricorso a meccanismi di sussidiarietà. In particolare, le scelte regionali potranno essere utilmente "messe a sistema" in un quadro coerente con le misure previste a livello nazionale dall'Agenda Digitale Italiana, finanziate con risorse ordinarie pubbliche. Infatti, il livello nazionale, che vede nell'Agenzia per l'Italia digitale il soggetto preposto all'attuazione dell'Agenda digitale italiana secondo quanto previsto dalla L. 134/2012, assume un ruolo determinante nell'indirizzare e coordinare le scelte tecnologiche, favorendo la definizione di *standard* comuni (di autenticazione, accesso, anagrafica, cooperazione applicativa, etc.) e quindi la diffusione di soluzioni pienamente interoperabili nei vari settori di intervento (es. sanità, istruzione, giustizia). Tali vantaggi si applicano non solo allo sviluppo di servizi ma anche alla diffusione delle infrastrutture di ICT.

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

L'Agenda digitale nazionale fa propri gli obiettivi dell'Agenda digitale europea che mirano all'azzeramento del *digital divide* a consentire l'accesso da parte di tutti i cittadini ad internet ad una velocità di almeno 30 mbps e l'accesso a 100Mbps per il 50 per cento delle famiglie entro il 2020 (cfr. Raccomandazioni specifiche della Commissione europea per l'Italia al PNR 2013). La politica di coesione contribuisce al raggiungimento di questi obiettivi con interventi coordinati con i Piani Nazionali definiti a questo scopo (Piano Nazionale Banda Larga e Progetto Strategico Banda Ultra larga il cui coordinamento è in capo al MISE<sup>148</sup>). Essa tiene, inoltre, conto della rilevanza strategica che la disponibilità di banda larga e di servizi *on line* hanno per il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni nelle aree rurali, in particolar modo in quelle più remote, per compensare l'isolamento fisico e per consentire l'accesso delle imprese agricole, della pesca e acquacoltura, agro-industriali, artigianali e del turismo – soprattutto di piccola e media dimensione – a mercati diversi da quelli locali.

Occorre inoltre consolidare e razionalizzare l'infrastruttura ICT pubblica, necessaria a garantire l'erogazione, da parte della PA, di servizi innovativi di qualità adeguata, in un contesto di sicurezza e *business continuity*. L'infrastruttura tecnologica pubblica deve infatti diventare un asset strategico su cui concentrare azioni e investimenti di rafforzamento e adeguamento, anche attraverso forme di partenariato pubblico-privato. In quest'ottica particolarmente rilevante è il ruolo che possono assumere le amministrazioni regionali nei confronti del proprio territorio, in qualità di soggetti preposti al governo e alla gestione delle infrastrutture condivise.

Sul fronte della domanda e dell'offerta di servizi digitali, gli interventi ne stimoleranno lo sviluppo e l'utilizzo da parte di cittadini e imprese, favorendo la diffusione dei servizi di *e-Government*, il ricorso all'e-

---

<sup>148</sup> Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali

*procurement* e la diffusione dell'*e-commerce* (cfr obiettivo tematico 3,- operando anche per rimuovere le barriere commerciali che ne ostacolano lo sviluppo). Inoltre, il miglioramento degli attuali meccanismi di *governance* tra amministrazioni centrali e regionali e l'apertura verso il settore privato può facilitare la creazione di servizi integrati che garantiscano la piena interoperabilità delle soluzioni nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività.

La piena interoperabilità dei sistemi e dei servizi è da considerarsi quindi requisito prioritario per garantire la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese. In tal senso andranno portate avanti opportune iniziative di adeguamento dei sistemi informativi regionali e locali a standard comuni, nell'ambito dell'infrastruttura nazionale di connettività e cooperazione, e si dovrà procedere quindi verso una operatività reale e completa dei sistemi di cooperazione, con riguardo non solo ai servizi erogati sul territorio ma anche ai processi tra le Amministrazioni, sia centrali che locali. In particolare, i servizi andranno sviluppati secondo la logica del riuso per sostenere l'adozione di applicazioni informatiche e di pratiche tecnologiche e organizzative comuni e condivise fra più amministrazioni, promuovendo lo scambio di ogni utile informazione ai fini della piena conoscibilità delle soluzioni adottate, dei costi, dei benefici e dei risultati ottenuti.

Andrà favorito lo sviluppo di soluzioni intelligenti a supporto degli obiettivi di sviluppo urbano locale<sup>149</sup> e rurale al fine di migliorare la vita dei cittadini, anche attraverso politiche di sostegno alla costruzione di capacità specifiche nel perimetro delle tecnologie per le *smart communities* e facilitando la realizzazione di città intelligenti valorizzando gli specifici asset locali (patrimonio culturale, centri storici, attrattori turistici, risorse naturali, ecc.).

Inoltre, le soluzioni "*smart*" per lo sviluppo urbano, abbinate alla disponibilità di banda larga e ultralarga, rappresentano un fattore abilitante della "crescita verde" nei più svariati settori dell'economia: dall'edilizia, ai trasporti e dalla gestione della mobilità (nell'obiettivo tematico 7 è prevista, ad esempio, la modernizzazione del sistema imprenditoriale logistico a sostegno dell'intermodalità e il supporto all'infomobilità), all'energia (gli interventi relativi in particolare alle smart grid sono previsti nell'ambito dell'obiettivo tematico 4). Infine, ma non meno rilevanti, azioni di alfabetizzazione digitale sono condizioni necessarie per il successo degli interventi, per promuovere processi di inclusione sociale e di sviluppo, nonché per favorire l'acquisizione delle competenze avanzate per l'innovazione e la crescita (es. *e-skills* dei giovani imprenditori) e sensibilizzare all'uso della rete per avvicinare alle nuove tecnologie i non utilizzatori di Internet (cfr. obiettivi tematici 9, 10 e 11).

In relazione alle condizioni di particolare inferiorità nei servizi digitali in cui operano le aree rurali, saranno perseguiti anche in queste aree i target dell'Agenda Digitale per l'Europa. In particolare, il FEASR concorrerà a garantire i seguenti target nelle aree rurali C e D: infrastrutture che garantiscano una connettività superiore a 30Mbps per la banda larga; infrastrutture che garantiscano una connettività superiore a 100Mbps per la banda ultra-larga. Infine, sempre in tali aree, in caso di fallimento di mercato, e a completamento degli investimenti già realizzati nelle aree rurali per le infrastrutture di banda larga, il FEASR finanzia l'ultimo miglio.

---

<sup>149</sup> cfr. le opzioni previste per l'attuazione dell'agenda urbana



## Integrazione e collegamenti con altre aree tematiche

Dato il carattere fortemente trasversale di questa politica, è necessario assicurare una adeguata correlazione e integrazione con gli altri obiettivi tematici, e in particolare con le aree *Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, Competitività dei sistemi produttivi, Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione, Investimento nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente e Capacità Amministrativa*.

In particolare, in relazione alle aree tematiche *Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (OT1)* e *Competitività dei sistemi produttivi (OT3)*, la strategia per l'Agenda Digitale si raccorda con le strategie di *Smart Specialisation*.

Il risultato 11.1 dell'OT11 (*Capacità Amministrativa*) sulla diffusione e utilizzo degli Open Data e delle pratiche di Open Government è da correlare strettamente sia alle azioni per il potenziamento della domanda di TIC (risultato 2.2) come strumento abilitante la partecipazione attiva e l'inclusione digitale, sia alle azioni per la digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione dei servizi digitali (risultato 2.3) come elemento chiave, in particolare, per la creazione di nuovi servizi pubblici digitali.

Le azioni per la promozione di soluzioni ICT nei processi produttivi delle PMI (in particolare per quanto riguarda il commercio elettronico, il cloud computing e la sicurezza informatica) sono incluse nell'OT3.

Le azioni di alfabetizzazione e inclusione sociale tramite le ICT finanziate dal FSE si possono ritrovare nell'OT9. Gli interventi riguardanti l'acquisizione di eSkills per le nuove professioni legate al digitale sono incluse nell'OT8.

Infine, la diffusione della società della conoscenza nella scuola e nella formazione e l'adozione di strumenti didattici innovativi anche on line (e-Learning) sono previste nell'ambito dell'OT10.

## RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 2.1</b> <b>Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda larga e ultra larga ("Digital Agenda" europea)</b>	- Percentuale di popolazione coperta con banda larga ad almeno 30 Mbps (e almeno 100), per tipologia (wired e wireless). Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico	- n. 10 Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 Mbps (unità abitative)	FESR
		- Popolazione beneficiaria di infrastrutture IT nuove o migliorate	FEASR
<b>RA 2.2</b> <b>Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare</b>	- Percentuale di cittadini che utilizzano il Fascicolo Sanitario Elettronico. Fonte: Istat - Percentuale di notifiche trasmesse in formato digitale nel processo telematico civile, tributario e penale. Fonte: Ministero della Giustizia	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
nella sanità e nella giustizia) <sup>150</sup>			
<b>RA 2.3</b> Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete <sup>151</sup>	- Percentuale di individui che utilizzano il pc, internet e servizi avanzati. Fonte: Istat	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>OT 2</b>	- Percentuale di penetrazione della banda larga. Fonte: Agcom	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR

Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FESR e FEASR. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

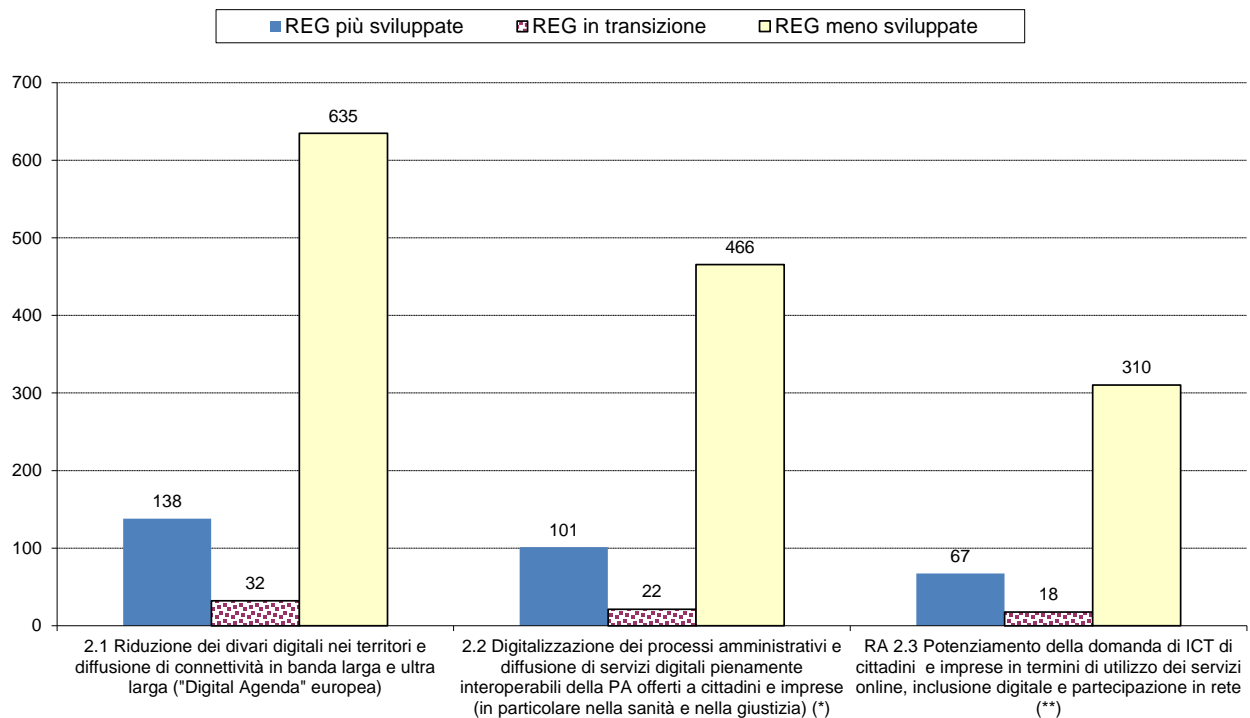
Gli indicatori di risultato "statistici" rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell'Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

<sup>150</sup> Risultato complementare agli interventi in OT 11 (RA 11.1).

<sup>151</sup> A questo risultato atteso contribuiscono azioni del FSE di inclusione digitale per i soggetti svantaggiati in OT9 (RA 9.1) e di formazione alle competenze digitali e per la partecipazione civica in rete in OT10 (RA 10.3 e RA 10.4).

## OT 2 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR)

Milioni di euro correnti



(\*) Al risultato atteso contribuiscono anche l'azione relativa ai dottorati industriali in OT10 (RA 10.4) e la specifica azione di rafforzamento sistemico della strumentazione di accompagnamento in OT11 (RA 11.4)

(\*\*) Al risultato atteso contribuisce anche un'azione relativa alla mobilità dei ricercatori in OT10 (RA10.4) e la specifica azione di rafforzamento sistemico della strumentazione di accompagnamento in OT11 (RA 11.4).

## OT 2 – Raccordo tra Priorità di Investimento FESR e risultati attesi

Priorità di investimento	Risultati attesi
<b>a)</b> estendendo la diffusione della banda larga e il lancio delle reti ad alta velocità e sostenendo l'adozione di reti e tecnologie emergenti in materia di economia digitale;	<b>RA 2.1</b> Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda larga e ultra larga coerentemente con gli obiettivi fissati al 2020 dalla "Digital Agenda" europea
<b>b)</b> sviluppando i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC;	<b>RA 2.3</b> Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete
	VEDI RA 3.5 Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese
<b>c)</b> rafforzando le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health;	<b>RA 2.2</b> Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia)

## OT 2 – Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi

<i>Focus area Sviluppo rurale</i>	<i>Risultati attesi</i>
<b>Priorità 6: adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali (c)</b> promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali	<b>RA 2.1</b> Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda larga e ultra larga ("Digital Agenda" europea)

### **OBIETTIVO TEMATICO 3 - PROMUOVERE LA COMPETITIVITÀ DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE, IL SETTORE AGRICOLO E IL SETTORE DELLA PESCA E DELL'ACQUACOLTURA**

#### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

La finalità generale di questo obiettivo tematico è il miglioramento della competitività del sistema imprenditoriale, comprensivo del comparto agricolo e agro-industriale e della pesca e acquacoltura. Ad essa sono ispirati i differenti risultati parziali che questo obiettivo tematico persegue, nonché le azioni specifiche che in quest'ambito si intende avviare. Il denominatore comune di questi risultati e azioni è rappresentato dal mettere l'impresa, in tutte le sue declinazioni, al centro delle politiche economiche. Tale obiettivo potrà essere perseguito dalla politica di coesione solo in collegamento con le politiche ordinarie, fra cui hanno particolare rilievo quelle fiscali e quelle rivolte al miglioramento della qualità dei servizi (*in primis* istruzione e giustizia), politiche che la spesa aggiuntiva per lo sviluppo non potrà sostituire. Ad assicurare il collegamento fra le due componenti di spesa pubblica, quella ordinaria e quella aggiuntiva per lo sviluppo regionale, devono contribuire azioni di *governance* delle politiche e degli strumenti, fra cui rientrano quelle finalizzate alla semplificazione delle procedure di interesse dell'attività d'impresa, alla trasparenza delle informazioni, alla certezza dei tempi di attuazione.

Inoltre, la politica di sostegno alla competitività delle imprese, nel perseguire la sua missione, terrà conto di tematiche trasversali che potranno determinare declinazioni specifiche dei risultati attesi, ed informeranno il disegno e l'attuazione delle azioni. Ci si riferisce al principio della **parità di genere**, alla promozione dell'**occupazione giovanile**, alla tutela dell'**ambiente**, alla **promozione dell'energia sostenibile** da considerarsi anche come opportunità imprenditoriale in sé, alla valorizzazione del **patrimonio culturale e della creatività** che, in linea con le raccomandazioni contenute in numerosi atti del Consiglio europeo, vanno intesi come fattore di sviluppo in quanto occasioni di innovazione (tecnologica e non tecnologica), e per i loro effetti sull'occupazione.

#### *Linee di indirizzo strategico per le politiche di coesione*

Come si è visto, la programmazione delle politiche di sviluppo regionale per la competitività delle imprese per il ciclo 2014-2020 avviene in coda ad un lungo periodo di recessione, in cui il nostro Paese ha sperimentato un sostanziale calo dell'occupazione e degli investimenti, sia materiali che immateriali e in cui le imprese, confrontandosi con una stagnante domanda interna, tuttora incontrano forti difficoltà nell'accesso alle risorse del sistema finanziario. Il calo delle prospettive di investimento percepite dagli imprenditori e delle possibilità materiali di finanziarli, ha determinato un processo di selezione delle attività in tutti i settori che ha simultaneamente ridotto l'occupazione e stimolato un adeguamento e razionalizzazione della base industriale. La politica regionale di coesione deve inserirsi in questo processo di modifica strutturale rafforzando i suoi aspetti virtuosi; sostenendo la riqualificazione delle imprese esistenti verso standard tecnologici ed organizzativi adeguati, e facilitando l'ingresso di nuovi operatori economici in grado di raccogliere le sfide del mutato contesto.

La strumentazione di supporto alle imprese del passato non si è dimostrata in grado, se non in alcune sue componenti più evolute, di accompagnare questo mutamento strutturale. Di una gamma troppo ampia di strumenti teoricamente disponibili molti sono rimasti inattivi causando incertezza ed aspettative deluse; molti si sono rivelati troppo lenti e macchinosi laddove hanno imposto alle imprese oneri non commisurati

alla complessità dei problemi che si proponevano di risolvere. Infine, anche per i limiti menzionati, la strumentazione di incentivo ha raggiunto un numero relativamente limitato di imprese, in genere di dimensione più elevata, che sono in grado di affrontare la complessità, le incertezze e gli oneri associati ai suoi funzionamenti. Per questo, senza porsi obiettivi di riforma complessiva delle misure di policy, che sono al di fuori del suo mandato, la politica regionale di coesione agirà attraverso un numero limitato di azioni che utilizzino in modo più efficace le scarse risorse gestionali delle amministrazioni responsabili di attuarle e delle imprese che si candidano a beneficiarne, massimizzando la capacità di intercettare progetti imprenditoriali meritevoli ed altrimenti privi di prospettive di realizzazione.

Nella sfera della coesione territoriale, la politica per la competitività delle imprese non ha natura settoriale, con eccezione per gli ambiti del turismo e dell'impresa sociale a cui rivolge un'attenzione specifica, e per le politiche agricole e di sviluppo rurale in cui persegue una missione specifica. Pone invece l'enfasi su condizioni trasversali per la competitività dei sistemi imprenditoriali come la dotazione di capacità umane, le risorse e le competenze digitali, ed i fattori che facilitano i processi di internazionalizzazione. Vuole innestarsi nella filiera del credito soprattutto come agente facilitante l'attivazione e l'indirizzo di risorse private verso progetti imprenditoriali meritevoli, ma che il sistema finanziario non riesce a servire a condizioni ragionevoli. Ha anche una forte connotazione territoriale nel senso che cerca laddove possibile di adattare le forme ed i contenuti dei suoi interventi a bisogni ed opportunità proprie di aree delimitate, in cui le specificità settoriali ed ambientali dei sistemi imprenditoriali richiedono alle istituzioni una risposta evoluta, integrata, e condivisa fra diversi livelli di governo.

Le azioni attivabili per il sostegno alla competitività delle PMI non agricole possono essere distinte in due ampie categorie: misure ad ampio spettro, rivolte a categorie di imprese ampiamente definite, e misure più discrezionali e mirate per le tipologie di soggetti e territori a cui si rivolgono. La prima tipologia di misure individuerà le imprese destinatarie dell'intervento attraverso meccanismi competitivi, mentre la seconda rivolge l'intervento pubblico verso specifiche imprese, filiere o territori individuati, seguendo un approccio ad hoc, motivato da analisi e giustificato da scelte trasparenti e risultati attesi chiari. In entrambi i casi, le risorse prioritarie su cui investire ai fini dello sviluppo e della competitività saranno le risorse umane (competenze), le dotazioni e le capacità tecnologiche delle imprese (*asset* materiali e immateriali), la disponibilità di conoscenza e servizi avanzati, l'accessibilità al credito e al capitale di rischio.

Le misure di carattere universale saranno attuate in larga parte attraverso regimi di aiuto e strumenti finanziari e avranno come finalità l'aumento delle competenze e della qualità del capitale umano, il sostegno agli investimenti (programmi di investimento di particolare rilevanza per il sistema produttivo), il supporto alle fasi di avvio e consolidamento di nuove iniziative imprenditoriali anche con finalità sociali ed afferenti al mondo cooperativo, la facilitazione dell'accesso al credito ed ai mercati finanziari per le PMI.

Tra esse rientrano alcune azioni semplici e di rapida attivazione, che in virtù dei bassi costi che impongono sia sulle imprese che sulle amministrazioni, si pongono l'obiettivo di allargare la platea di imprese che riescono a raggiungere, includendo anche soggetti finora esclusi dalle misure di incentivazione. Alcune di queste azioni sono definite in modo standard a livello nazionale per poter essere applicate con le stesse modalità in diverse aree del paese e garantire così parità di trattamento alle imprese indipendentemente dal territorio in cui operino, e dalle amministrazioni pubbliche che le gestiscono.

Le misure più mirate e discrezionali, che assorbono risorse pubbliche di competenza e conoscenza molto elevate, nella fase di implementazione saranno invece orientate sia verso aree con potenzialità di sviluppo imprenditoriale, in funzione della possibile evoluzione degli scenari economici e tecnico-scientifici, sia verso

aree colpite da crisi industriali, da individuarsi all'atto della definizione dei programmi operativi, attraverso l'allestimento di strumenti, anche innovativi, che valorizzino i segnali di vitalità imprenditoriale e le potenzialità dei singoli territori. Tali misure, la cui attivazione è condizionata da una chiara esplicitazione delle motivazioni che giustificano l'intervento, anche al fine di stimolare logiche di rete tra imprese, individueranno i propri destinatari preferibilmente in base al ruolo che essi occupano all'interno di settori, aree tecnologiche, filiere produttive. Questo anche attraverso il sostegno a imprese in grado di esercitare un ruolo trainante e incentivando il ricorso alle tecnologie abilitanti e industriali, in coerenza con il programma europeo "Horizon 2020".

Nel caso di interventi territorialmente mirati, le misure saranno volte di norma al rafforzamento ed alla diversificazione della base produttiva, al sostegno a nuove attività economiche, alla riqualificazione professionale dei lavoratori, accompagnati eventualmente da interventi di rafforzamento della dotazione di infrastrutture di servizi di interesse delle imprese e da interventi di potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale e di sostegno ai sistemi turistici. Ugualmente dovrebbero essere sviluppate iniziative di valorizzazione del paesaggio rurale inteso come valore aggiunto non riproducibile dalla concorrenza, ma funzionale insieme al benessere ed alla competitività dei territori, soprattutto quando abbinato ai prodotti tipici e al turismo<sup>152</sup>. L'approccio di elezione nel caso degli interventi territorialmente mirati dovrà essere quello intersettoriale, che cerca occasioni di fertilizzazione reciproca fra settori tradizionali e ad alta tecnologia, fra industrie manifatturiere e industrie creative, culturali e turistiche.

Il consolidamento e lo sviluppo dell'economia sociale e del non profit sono parte integrante della strategia di rafforzamento della competitività dei sistemi imprenditoriali e dei territori. Le imprese sociali hanno la proprietà di recuperare ad un uso produttivo risorse – umane, ambientali, culturali spesso congiuntamente – altrimenti abbandonate e sotto-utilizzate con grave spreco economico e danno sociale. Le molte iniziative imprenditoriali in questo campo co-producono valori essenziali per la competitività dei territori sia di natura economica come servizi alla persona relazionali e non standardizzabili, sia di tipo ambientale in senso ampio quali la tutela del territorio e del paesaggio, la legalità e la coesione fra i gruppi sociali e le generazioni (sul punto vedi la trattazione dell'OT 9).

Due approcci innovativi caratterizzeranno la fase di attuazione degli interventi nel rapporto fra amministrazione pubblica ed imprese. Il primo riguarda direttamente le azioni mirate a carattere negoziale per le quali si consente, ed in alcuni casi si auspica, che si rivolgano direttamente a imprese-chiave, o a specifiche reti territoriali di imprese o filiere tecnologiche, laddove sia riconoscibile e dimostrabile che questi soggetti detengano le potenzialità di generare effetti diffusivi di rafforzamento di sistemi di PMI esistenti o di attrazione di investimenti nell'area. Il secondo, applicabile alle misure ad ampio spettro, consiste nel requisito, richiesto ai programmatori, di assicurare la fattibilità e la prevedibilità dei procedimenti competitivi per l'accesso a benefici ed incentivi, annunciando con congruo anticipo tempi, risorse, e modalità di accesso per la selezione delle imprese beneficiarie, anche raccogliendo in modo trasparente e pubblico, come chiede lo *European Code of Conduct on Partnership*<sup>153</sup> le valutazioni dei potenziali beneficiari su metodi e contenuti di questi procedimenti prima che siano avviati.

In fase attuativa, inoltre, si procederà a un passaggio graduale da strumenti tradizionali, basati su contribuzioni a fondo perduto, a strumenti rotativi e forme miste di agevolazione anche nell'ambito di

---

<sup>152</sup> Azioni rivolte al restauro e alla conservazione dei paesaggi tradizionali, qui descritte per il loro effetto sulla competitività dei territori rurali, potranno simultaneamente e senza contraddizione contribuire in modo importante anche ad altri obiettivi, quali il valore culturale, la biodiversità, la riduzione del rischio, l'adattamento al cambio climatico e la qualità della vita.

<sup>153</sup> Commission Staff Working Document, [The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership](#), Brussels, 24.4.2012

interventi attivati tramite strumenti finanziari. I criteri che guideranno l'intervento nella filiera della finanza e del credito sono:

- Rafforzare l'addizionalità dell'intervento pubblico utilizzando la metrica in uso al sistema bancario (*rating o scoring*) per escludere dall'intervento le imprese non razionate e quelle non meritevoli, e proporzionare le intensità di aiuto alla rischiosità delle imprese beneficiarie.
- Ridurre i costi e le inefficienze di sistema promuovendo l'uso di piattaforme digitali tramite le quali diverse amministrazioni possono condividere procedure, informazioni e rischi.
- Sviluppare il mercato della finanza innovativa e di tipo non creditizio (Capitale di rischio, Minibond) nel rispetto dei due criteri di cui ai punti precedenti, e massimizzando la leva finanziaria del contributo finanziario pubblico.

#### *Linee di indirizzo strategico per le politiche di sviluppo rurale e per la pesca e acquacoltura*

La strategia per il miglioramento della competitività del sistema agro-alimentare e forestale si articolerà in due componenti:

- a) il sostegno all'evoluzione strutturale e organizzativa delle singole imprese dell'agricoltura, dell'agro-alimentare e del settore forestale e della pesca e dell'acquacoltura per la competitività delle stesse, in particolare tenendo conto di criteri quali la sostenibilità ambientale, il benessere animale, la qualità e salubrità della produzione, l'innovazione e la sicurezza del lavoro. Tale sostegno dovrà essere basato su una attenta selezione delle iniziative proposte. La promozione dell'evoluzione strutturale e organizzativa dell'impresa include anche necessariamente le diverse forme di diversificazione dell'agricoltura verso attività collegate e complementari (multifunzionalità) che consentono all'impresa agricola di integrare il reddito aziendale in forma più o meno importante e che vedono coinvolti i membri della famiglia rurale come soggetti imprenditoriali. Tale sostegno va assicurato in tutte le aree, in ragione del fatto che la multifunzionalità dell'azienda agricola consente il mantenimento dell'agricoltura non solo nelle aree meno sviluppate, ma anche e soprattutto in quelle periurbane, dove lo sviluppo urbano sottrae costantemente suolo all'uso agricolo e riduce la base produttiva per la produzione di beni primari. Tra le varie forme di multifunzionalità particolare attenzione va posta all'uso delle aziende agricole per l'agricoltura sociale: la strategia di intervento dovrà coinvolgere in primo luogo quelle realtà aziendali che operano in collaborazione con le istituzioni socio-sanitarie competenti per territorio;
- b) il potenziamento degli investimenti nelle filiere agricole, agro-alimentari e forestali e della pesca e dell'acquacoltura con l'obiettivo di generare effetti diffusi sulla vitalità delle imprese e sul miglioramento complessivo della competitività dei territori.

La strategia di sostegno all'evoluzione strutturale e organizzativa delle imprese agricole, agro-alimentari e forestali e della pesca e dell'acquacoltura, dovrà prevedere criteri di selezione che assegnino priorità settoriali o territoriali precise, in funzione dei fabbisogni che verranno individuati nella diagnosi settoriale di ciascun PSR ovvero, nella diagnosi settoriale del PO del settore pesca e acquacoltura.

L'intervento per sostenere l'evoluzione strutturale e organizzativa delle singole imprese punterà su quattro linee prioritarie:



- il rafforzamento strutturale delle aziende agricole promuovendo l'innovazione, l'accesso al mercato e l'accesso al credito;
- l'internazionalizzazione del settore agricolo e agroalimentare e della pesca e acquacoltura;
- il ricambio generazionale e le politiche a favore dei giovani;
- la salvaguardia del reddito aziendale, attraverso un programma nazionale di gestione del rischio

Per ciò che riguarda l'internazionalizzazione, gli interventi FEASR si concentreranno su attività di formazione, consulenza all'impresa, informazione e promozione svolte da reti di impresa, consorzi, associazioni di produttori, cooperative, organizzazioni interprofessionali, ecc. per favorire la competitività di prodotti di qualità sui mercati. Sarà data una particolare priorità a partenariati rivolti alla realizzazione di progetti pilota nel campo dell'internazionalizzazione. Essi saranno affiancati da interventi complementari sui servizi per l'internazionalizzazione con il supporto del FESR (cfr. azioni FESR rivolte all'internazionalizzazione).

Occorre favorire il ricambio nelle imprese agricole che hanno qualche possibilità di "successione", ovvero una prospettiva di continuità gestionale, cercando anche nuove strade per supportare l'ingresso nel mondo produttivo di giovani provenienti da altri settori, anche attraverso formule innovative, ovvero azioni di tutoraggio e attivazione di servizi di supporto (accesso al credito e alla terra) per lo start-up di nuove imprese. Le azioni in favore dei giovani potranno essere integrate in un "pacchetto giovani", con lo scopo di fornire l'opportunità di combinare diverse misure nell'ambito di un piano aziendale, favorendo condizioni di accesso specifiche nelle zone di montagna o con maggiori svantaggi ambientali, dove la prosecuzione dell'attività agricola riveste notevole importanza anche dal punto di vista della salvaguardia del territorio. La scelta delle misure più opportune è demandata ai programmi regionali.

In relazione alla gestione dei rischi in agricoltura sarà attuata una misura nazionale che permetta di contribuire, su tutto il territorio italiano, alla continuità e al consolidamento degli strumenti assicurativi esistenti e, contestualmente, consenta un riequilibrio di tipo territoriale, settoriale e dimensionale nella diffusione delle assicurazioni agricole. Inoltre, tale misura si popone, attraverso una adeguata massa critica, di sostenere strumenti di gestione del rischio innovativi, quali i fondi di mutualizzazione, che risarciscono gli agricoltori delle perdite causate da eventi calamitosi di varia natura, e uno strumento di stabilizzazione dei redditi agricoli. Questi strumenti saranno affiancati da operazioni di trasferimento di conoscenze e azioni di informazione per migliorare le condizioni d'accesso alla gestione del rischio degli imprenditori agricoli, soprattutto nelle regioni del Centro e del Meridione. Sarà fondamentale che nei PSR siano previste misure complementari al programma nazionale, quali il ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici, ivi comprese quelle derivanti da fitopatie ed epizozie, l'introduzione di adeguate misure di prevenzione, investimenti in ammodernamento ed efficientamento degli impianti produttivi, ecc.

L'intervento sulle filiere sarà indirizzato verso tre categorie:

- le filiere corte e, più in generale, quelle filiere che richiederebbero un "accorciamento" delle relazioni tra produttori e mercati, con vantaggi sia per il settore primario, in termini di maggior quota di valore aggiunto incamerato da esso, sia per i consumatori, in termini di qualità della produzione agro-alimentare. In particolare, nell'ambito degli interventi sulle filiere corte sarà data priorità ai progetti proposti da gruppi di imprenditori agricoli e della pesca e dell'acquacoltura

(attraverso qualche forma associativa) che intendono migliorare la redditività dell'impresa privilegiando l'accorciamento delle relazioni con i mercati al dettaglio o la vendita diretta presso i consumatori. Tali progetti dovranno evidenziare i vantaggi per i componenti della filiera e gli altri effetti sulla valorizzazione dei prodotti locali e sull'ambiente;

- le filiere agricole e agro-alimentari, con particolare riferimento a quelle con un forte radicamento e riconoscibilità territoriale<sup>154</sup>, che richiedono una migliore organizzazione delle relazioni ed un potenziamento della competitività attraverso investimenti di ammodernamento e razionalizzazione dei processi di produzione, trasformazione e commercializzazione, miglioramento della qualità dell'agro-alimentare, dei sistemi di produzione e dei metodi di allevamento. Oltre agli interventi sul capitale fisico delle aziende agricole e agro-alimentari, dovranno essere previste anche le opportune azioni di formazione e consulenza. Per migliorare la crescita di filiere efficienti occorre favorire gli **strumenti aggregativi** della componente agricola (OP, Organizzazioni interprofessionali, cooperative, reti d'impresa ecc.) ma anche quelli che migliorano le relazioni interprofessionali tra le imprese. Sono compatibili interventi anche in favore delle grandi imprese nei casi in cui le stesse operino in settori considerati prioritari o necessitino di ristrutturazione. Per quanto riguarda le imprese forestali, il problema della frammentazione fondiaria può essere risolto con la creazione di strutture associative e consortili, in grado di svolgere funzioni di gestione, e l'incremento e il sostegno ad una maggiore gestione pianificata, attiva e sostenibile, sia pubblica che privata.
- le filiere non-food<sup>155</sup>.

Le filiere agricole, agro-alimentari e forestali e quelle non-food potranno ricorrere alla forma del Progetto Integrato di Filiera (PIF), a forme di cooperazione nei processi produttivi e alle reti di imprese. Anche in tali forme di intervento la selezione delle singole operazioni deve seguire procedure competitive. Al fine di rimuovere i limiti alla competitività dei territori rurali e delle filiere agro-alimentari, soprattutto laddove vi siano vincoli strutturali esterni non superabili dalle singole imprese, saranno promossi servizi alle imprese, infrastrutture, reti logistiche, ecc.

La strategia per il miglioramento della competitività del settore ittico su tutto il territorio nazionale è volta:

- al rafforzamento della competitività e redditività delle imprese di pesca e dell'acquacoltura, e alla promozione degli investimenti a bordo, nei porti, nei siti di sbarco e nei ripari di pesca, nonché nel settore della trasformazione e della commercializzazione, anche a favore della diversificazione aziendale;
- allo sviluppo tecnologico nel settore della pesca marittima e delle acque interne, e all'aumento della produttività dell'acquacoltura;
- al miglioramento dell'organizzazione di mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- all'aumento del valore aggiunto e della qualità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Dal 2007/2011 la riduzione in valore aggiunto è stata del 25 per cento, pertanto ci si attende attraverso l'attuazione del FEAMP un miglioramento dei principali indicatori economici (aumento del PIL/addetto,

---

<sup>154</sup> Si intende qui riferirsi a quelle filiere agricole e agro-alimentari localizzate in un determinato territorio, che danno luogo a prodotti sottoposti a un regime di qualità e relativi controlli da parte di un soggetto indipendente (regimi di qualità riconosciuti a livello comunitario e regimi riconosciuti a livello nazionale).

<sup>155</sup> Tra le quali quelle per la produzione di energie rinnovabili (reflui zootecnici e sotto-prodotti delle lavorazioni agricole e agro-industriali), la filiera foresta-legno, la floricoltura e altre (bio-plastica, biomateriali, mangimi animali, ecc.).

aumento della produzione in valore, aumento/stabilizzazione degli addetti impiegati nei settori dell'acquacoltura e della trasformazione). Gli investimenti dovranno essere finalizzati al miglioramento della qualità di prodotto e di processo, al rafforzamento della sicurezza alimentare; all'internazionalizzazione delle imprese, all'avvio di imprese start-up per i giovani operatori della pesca, all'innovazione anche attraverso partenariati tra esperti scientifici e pescatori.

Per quanto attiene specificamente il settore pesca e dell'acquacoltura, lo sviluppo della Politica Marittima UE e l'approccio integrato agli affari marittimi, coerente con altre politiche settoriali, contribuisce dal 2007 a potenziare la capacità dell'Europa a creare condizioni ottimali per lo sfruttamento sostenibile degli oceani, dei mari e delle coste, contribuendo al tempo stesso a preservare la sicurezza degli esseri umani e la salute degli oceani e dei mari.

In tale contesto va riconosciuto il valore dei beni e dei servizi dell'ecosistema marino (così come quello delle acque interne) e la protezione dell'ambiente marino come elementi importanti per lo sviluppo sostenibile e la prosperità; sviluppando la cooperazione nell'ambito degli affari marittimi a livello regionale e internazionale; ricordando che tutte le attività che hanno luogo negli oceani e nei mari, comprese quelle intraprese nell'ambito della politica marittima integrata, dovrebbero essere svolte in linea con il quadro giuridico istituito dalla convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) e da altre convenzioni internazionali in materia.

Pertanto questa strategia deve essere sostenuta da un'agenda dinamica per i mari e gli oceani che promuova il potenziale di crescita, competitività e occupazione verso un'economia blu sostenibile, sostenendo lo sviluppo e l'attuazione di appropriate strategie integrate dei bacini marittimi e macroregionali quali piattaforme importanti per favorire la crescita sostenibile nelle regioni (Macro Regione Adriatico Ionica).

La crescita e lo sviluppo dell'intera economia marittima può essere rilanciata attraverso una coerente ed efficace politica pubblica che definisca le condizioni necessarie per un pieno sviluppo dell'economia blu che favorisca una crescita intelligente e sostenibile, attraverso la riduzione degli oneri amministrativi e normativi ed elimini le strozzature per l'innovazione e gli investimenti. Inoltre, come dimostra l'esperienza maturata fino ad oggi, il miglioramento del livello di conservazione delle risorse e dell'ambiente determina un forte impatto in termini occupazionali, che, se non contrastato, è fonte di consistenti problemi di ordine sociale ed economico e contribuisce alla riduzione della stessa competitività delle imprese di pesca.

### **Integrazione e collegamenti con altre aree tematiche**

Occorre assicurare una adeguata correlazione e integrazione tra le aree tematiche *Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, Agenda digitale, Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, Competitività dei sistemi produttivi, Occupazione e Investimento nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente*.

Sia l'obiettivo tematico *Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione*, sia gli interventi a sostegno della competitività delle PMI, contribuiranno all'attuazione della strategia di *Smart Specialization*, sia a livello regionale che nella sua composizione nazionale. La delimitazione del confine fra i due obiettivi tematici si basa sul criterio che, all'interno della strategia, il sostegno alla competitività delle PMI si fa carico in modo particolare degli interventi a supporto dell'imprenditorialità nelle sue varie forme. Le azioni di supporto alla competitività dovranno integrarsi e coordinarsi con gli interventi di sostegno alla ricerca industriale anche

di tipo collaborativo, di collegamento tra il mondo imprenditoriale e il circuito della conoscenza, e di promozione dei comparti del terziario in grado di agire da leva di innovazione degli altri settori, previsti dall'Obiettivo tematico 1.

Le azioni a favore della competitività delle imprese che mirano a promuovere lo sviluppo di innovazioni con contenuto digitale potranno rafforzarsi agendo in sinergia con quelle - afferenti all'area tematica *Agenda digitale* - che intervengono nell'infrastrutturazione digitale dei territori, delle aree di insediamento industriale, delle aree rurali e dei sistemi turistici. L'infrastrutturazione digitale rappresenta infatti una pre-condizione per l'efficacia delle politiche di sviluppo imprenditoriale, per il miglioramento della capacità amministrativa delle PA, nonché una condizione abilitante per il miglioramento della produttività delle imprese e per una reale trasformazione dei processi produttivi.

Una integrazione importante con l'area tematica *Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse* è riconducibile alla riduzione degli impatti ambientali del sistema produttivo (in particolare nella gestione dei rifiuti e delle risorse idriche), alla valorizzazione degli asset naturali e culturali e all'incremento della competitività delle destinazioni turistiche.

In relazione all'area tematica *Occupazione*, gli interventi a favore della competitività si integreranno, in particolar modo, con le azioni di politica attiva e passiva, con quelle per l'inserimento occupazionale nei settori che offrono maggiori prospettive di crescita, con gli incentivi all'apprendistato, tirocini e altre misure di integrazione istruzione/formazione/lavoro, con gli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, con le azioni di riqualificazione e di *outplacement* dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi collegate a piani di riconversione e ristrutturazione aziendale.

Con l'Area *Istruzione, formazione e competenze* il collegamento è, infine, espresso dalla valorizzazione e dal rafforzamento delle competenze in relazione ai fabbisogni espressi dalle imprese. Questi fabbisogni di sostegno alla competitività dovranno informare ed indirizzare gli interventi di rafforzamento dell'istruzione tecnica e professionale e di finanziamento di stage e tirocini professionalizzanti, per la quota di essi che ricadrà sotto l'Obiettivo tematico 10.

## RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 3.1</b> <b>Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo</b>	- Quota degli investimenti privati sul PIL rispetto alla media UE. Fonte: Istat-Eurostat	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		- Percentuale di imprese agricole supportate per investimenti di ristrutturazione/modernizzazione	FEASR
<b>RA 3.2</b> <b>Sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive</b> <sup>156</sup>	- Tasso di occupazione nelle imprese per attività economica - Istat	- n.8 - Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (Equivalenti Tempo Pieno)	FESR
<b>RA 3.3</b>	- Tasso di innovazione del	<i>La lista CE non contiene indicatori</i>	FESR

<sup>156</sup> Un risultato dell'OT8 (RA 8.6) prevede numerose azioni, finanziate dal FSE, che riguardano lavoratori coinvolti in situazioni di crisi.

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali</b>	sistema produttivo: Percentuale di imprese che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo), nel triennio di riferimento sul totale delle imprese con almeno 10 addetti. Fonte Istat	<i>pertinenti</i>	
		- Percentuale di imprese agricole beneficiarie aderenti a schemi di qualità, mercati locali, filiere corte e organizzazione di produttori	FEASR
<b>RA 3.4 Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grado di apertura commerciale: Export totale e Import di beni intermedi su Valore Aggiunto dell'industria manifatturiera e del settore agroalimentare. Fonte: Istat</li> <li>- Addetti delle imprese italiane a controllo estero / Addetti totali. Fonte: Istat</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		- Percentuale di imprese agricole supportate per investimenti di ristrutturazione/modernizzazione	FEASR
<b>RA 3.5 Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese<sup>157</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dimensione media in termini di addetti delle imprese della classe dimensionale 10-250. Fonte: Istat</li> <li>- Valore degli investimenti in capitale di rischio <i>early stage</i> in percentuale del Pil. Fonte: Istat</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		- Percentuale imprese giovani beneficiarie con PSA	FEASR
<b>RA 3.6 Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quota valore fidi globali utilizzati da imprese afferente alla classe inferiore a 200.000 euro. Fonte: Banca d'Italia</li> <li>- Impieghi bancari sul Pil. Fonte: Banca d'Italia</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		- Percentuale di imprese che partecipano a schemi relativi alla gestione del rischio	FEASR
<b>RA 3.7 Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale<sup>158</sup></b>	- Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale. Fonte: Istat	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 3.8 Rafforzamento della competitività e della redditività della pesca e dell'acquacoltura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esportazioni (in volume e in valore) dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura</li> <li>- Valore aggiunto/addetto nei settori della pesca e dell'acquacoltura. Fonte: Mipaf, Programma nazionale raccolta dati</li> <li>- Produzione (in volume e valore) del settore della pesca e dell'acquacoltura Fonte: Mipaf, Programma nazionale raccolta dati</li> </ul>	- Numero di occupati nel settore acquacoltura e nel settore della trasformazione. Fonte: Mipaaf Programma nazionale raccolta dati (**)	FEAMP
<b>OT 3</b>	- Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Fonte: Ispra	- n. 34 Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (Teq. CO <sub>2</sub> )	FESR

<sup>157</sup> Al risultato atteso contribuisce l'OT8 (RA 8.1) con un'azione FSE "di rafforzamento delle risorse umane delle imprese attraverso incentivi all'assunzione di personale qualificato".

<sup>158</sup> Più specifici RA nell'OT9 (RA 9.2 e 9.6) evidenziano il ruolo dell'economia sociale a fini di inclusione.

Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FESR e FEASR e dalle indicazioni della CE per il FEAMP. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

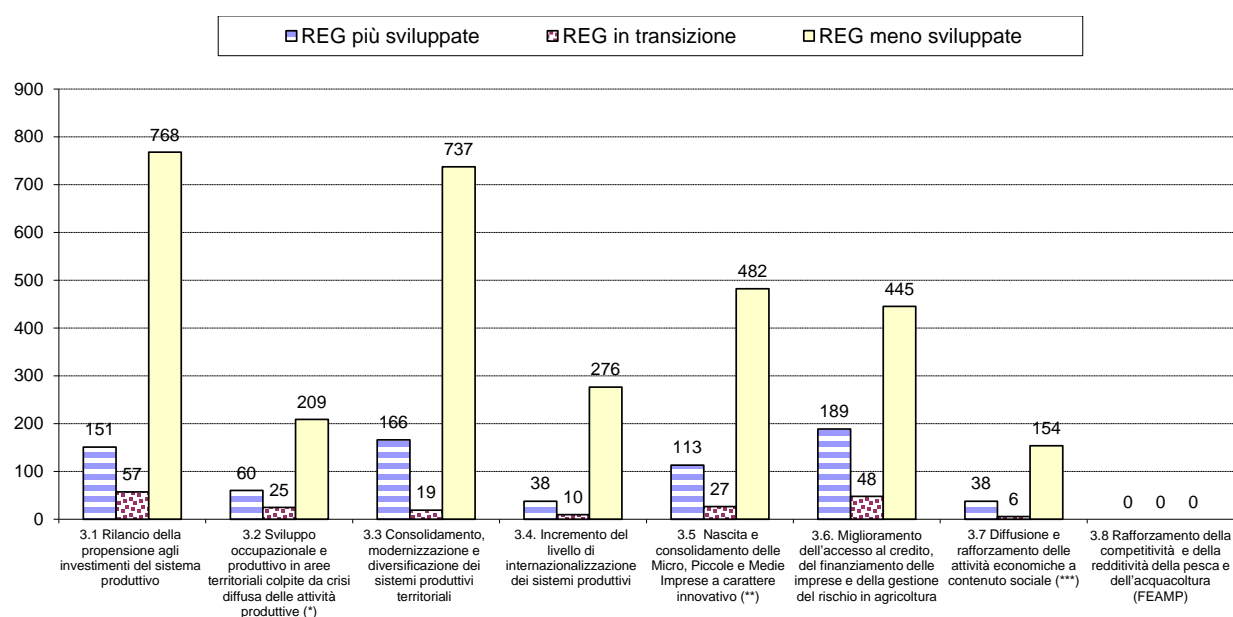
Gli indicatori di risultato "statistici" rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell'Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

Per l'identificazione dei Risultati Attesi che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra si è fatto riferimento all'Atto delegato "Climate Change Tracking" (Regolamento di esecuzione UE N. 215/2014 della Commissione Europea).

(\*\*) Indicatore comune di risultato non previsto dai Regolamenti CE.

### OT 3 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR)

Milioni di euro correnti



(\*) Un risultato dell'OT8 (RA 8.6) prevede numerose azioni, finanziate dal FSE, che riguardano lavoratori coinvolti in situazioni di crisi

(\*\*) Al risultato atteso contribuisce l'OT8 (RA 8.1) con un'azione FSE "di rafforzamento delle risorse umane delle imprese attraverso incentivi all'assunzione di personale qualificato".

(\*\*\*) Più specifici RA nell'OT9 (RA 9.2 e 9.6) evidenziano il ruolo dell'economia sociale a fini di inclusione.

### OT 3 – Raccordo tra Priorità di Investimento FESR e risultati attesi

Priorità di investimento UE	Risultati attesi
<b>a)</b> promuovendo l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese	<b>RA 3.5</b> Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese
<b>b)</b> sviluppando e realizzando nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione	<b>RA 3.2</b> Sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive
	<b>RA 3.3</b> Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali
	<b>RA 3.4</b> Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi
<b>c)</b> sostenendo la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi	<b>RA 3.1</b> Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo
	<b>RA 3.7</b> Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale
<b>d)</b> sostenendo la capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione	<b>RA 3.6</b> Miglioramento dell'accesso al credito , del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura

### OT 3 – Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi

<i>Focus area Sviluppo rurale</i>	<i>Risultati attesi</i>
<b>Priorità 2: potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole (a)</b> Azioni per migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, nonché diversificazione delle attività (Focus area 2.a)	<b>RA 3.1</b> Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo
<b>Priorità 3: promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo (a)</b> migliore integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali	<b>RA 3.3</b> Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali
<b>Priorità 2: potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole (a)</b> Azioni per migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato, nonché diversificazione delle attività (Focus area 2.a)	<b>RA 3.4</b> Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi
<b>Priorità 2: potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole (b)</b> favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo	<b>RA 3.5</b> Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese
<b>Priorità 3: promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo (b)</b> sostegno alla gestione dei rischi aziendali	<b>RA 3.6</b> Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura



## OBIETTIVO TEMATICO 4 - SOSTENERE LA TRANSIZIONE VERSO UN'ECONOMIA A BASSE EMISSIONI DI CARBONIO IN TUTTI I SETTORI

### LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO

Gli obiettivi per la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio sono stati definiti a livello comunitario e inglobati nella strategia per rilanciare l'economia dell'Unione conosciuta come "Europa 2020"<sup>159</sup>. Tale strategia è considerata tappa intermedia rispetto a un orizzonte di più lungo periodo<sup>160</sup>. Questi obiettivi passano essenzialmente attraverso le politiche energetiche. La Strategia Energetica Nazionale<sup>161</sup> (SEN), che costituisce il riferimento principale per la pianificazione di settore (efficienza, rinnovabili, ecc.), individua nella riduzione dei costi di approvvigionamento dell'energia da parte di famiglie e imprese, nel rafforzamento della sicurezza energetica del Paese, nell'aumento di produzione di energia da fonti rinnovabili e innovative e nel raggiungimento e superamento degli obiettivi ambientali indicati dall'Unione europea, i quattro obiettivi strategici per il 2020. A tali obiettivi dovrà concorrere il potenziamento delle infrastrutture di rete.

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

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso misure nazionali e a valere su risorse ordinarie.

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

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

---

<sup>159</sup> La parte della strategia europea che riguarda la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio prevede: la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20 per cento rispetto al 1990; il 20 per cento dei consumi energetici coperti da energia prodotta da fonti rinnovabili; un incremento del 20 per cento dell'efficienza energetica misurata in termini di riduzione dei consumi.

<sup>160</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 22 novembre 2007: A European strategic energy technology plan. Towards a low carbon future, COM(2007) 723 final; Cfr. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/l27079\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l27079_en.htm) ).

<sup>161</sup> MiSE, Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile Cfr. [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/20130314\\_Strategia\\_Energetica\\_Nazionale.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/20130314_Strategia_Energetica_Nazionale.pdf)

Sono state dunque operate scelte e individuati percorsi atti a evitare rischi di spiazzamento, di sovrapposizione o di eccesso di incentivazione.

La politica di coesione dovrà pertanto concentrare le risorse sull'efficienza energetica. La riduzione dei consumi negli edifici e nelle strutture pubbliche o a uso pubblico, anche residenziali, costituisce quindi una priorità di questo obiettivo tematico, in coerenza con le previsioni della normativa comunitaria<sup>162</sup> e in coerenza con il rilievo che i consumi di energia primaria assumono nel settore civile (cfr. par. 1.1). Gli interventi, per massimizzare i benefici in termini di risparmio energetico complessivo, dovranno essere fondati sulle risultanze di diagnosi energetiche.

L'efficientamento energetico, da conseguire anche con l'integrazione di fonti rinnovabili di energia elettrica e termica, potrà riguardare anche le reti di pubblica illuminazione sulle quali tuttavia si dovrà intervenire nell'ambito di un più ampio progetto di riqualificazione urbana sostenibile, con pratiche e tecnologie innovative, in modo da superare la logica tradizionale della semplice sostituzione dei punti luce i cui benefici non sono sempre apprezzabili.

Per massimizzare le ricadute economiche a livello territoriale, la politica di coesione e quella dello sviluppo rurale incentiveranno il risparmio energetico nelle strutture e nei cicli produttivi anche attraverso l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto e agevolando la sperimentazione e, laddove possibile, la diffusione di fonti energetiche rinnovabili per l'autoconsumo, dando priorità ai settori a più alta intensità energetica.

Nell'ambito della politica di coesione il sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili, sia legato all'efficientamento degli edifici che delle imprese, sarà orientato all'autoconsumo, ovvero la dimensione degli impianti dovrà essere commisurata ai fabbisogni energetici, evitando così fenomeni di sovra incentivazione e spiazzamento di politiche ordinarie.

Per ciò che riguarda l'efficientamento delle strutture produttive una attenzione specifica andrà rivolta alle imprese agricole e agro-alimentari, ancorché responsabili di un livello di consumo finale di energia nettamente più contenuto rispetto all'industria, con interventi volti al risparmio energetico in particolare di quelle strutture ad alto impiego di energia (es. serre).

Al fine di razionalizzare la crescita delle fonti diffuse di energia rinnovabile registrata negli ultimi anni (cfr. par.1.1) e favorirne l'ulteriore sviluppo, è indispensabile intervenire sulle reti di distribuzione dell'energia, sia nelle aree urbane sia in quelle rurali, al fine di dotarle di tecnologie intelligenti (*smart grids*).

La diffusione di reti intelligenti rappresenta uno dei risultati da perseguire con determinazione nel 2014-2020 per ridurre i colli di bottiglia che si sono già creati o che si potranno creare con l'aumento della produzione distribuita. Per accrescere i benefici a vantaggio degli utenti derivanti da interventi di *smart grids*, massimizzarne l'efficacia, prevenendo colli di bottiglia nelle interconnessioni di rete e ottimizzando il trasporto di energia, potranno essere realizzati interventi sulle reti di alta tensione, strettamente complementari ai primi.

Il potenziamento delle reti intelligenti darà priorità a interventi che si inseriscono nell'ambito di progetti di *smart cities e smart communities* da sviluppare in sinergia con gli obiettivi tematici "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" e "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime".

---

<sup>162</sup> Vedi Direttiva 2012/27/CE sull'efficienza energetica pubblicata in G.U. dell'Unione Europea il 14/11/2012.

Gli interventi di efficientamento degli edifici governativi, unitamente alle *smart grids* saranno realizzati, nelle Regioni meno sviluppate, a valere su un asse dedicato del Programma Nazionale Imprese e Competitività in modo da assicurare un forte coordinamento tra i soggetti coinvolti in fase attuativa (Amministrazione centrale, Regioni, distributori di energia, concessionario della rete di trasmissione). Per la realizzazione di interventi di *smart grids*, sarà inoltre promosso un tavolo di coordinamento tra regioni in transizione e più sviluppate e Amministrazione centrale di riferimento con l'obiettivo di massimizzare anche in queste aree l'efficacia degli interventi.

Nell'ambito dello sviluppo rurale, in aggiunta all'autoconsumo, la produzione di energia potrà costituire anche una forma di diversificazione del reddito. Il settore agricolo, agro-alimentare e forestale manifesta, infatti, notevoli potenzialità per la produzione di energia rinnovabile. La produzione di energia sarà sostenuta attraverso lo sfruttamento sostenibile delle bioenergie, escludendo qualsiasi sostegno che comporti la generazione di energia attraverso la produzione di bio-combustibili derivanti da produzione agricola dedicata. In questo ambito la produzione di energia sarà favorita prioritariamente da una gestione attiva delle foreste, in modo da garantire l'avvio di filiere corte, realizzando, anche con il contributo del FESR, impianti, sistemi di stoccaggio, piattaforme logistiche e reti per la raccolta, per la riutilizzazione dei residui dei processi produttivi agricoli e agro-alimentari. Ulteriore priorità è da attribuire agli impianti di energia solare, sia a scopo di produzione di energia elettrica sia di produzione di calore, ma a condizione che si tratti di interventi di piccola e media dimensione, che non consumino suolo, e ad impianti di mini-eolico, mini-idrico e di geotermia. Sarà incentivata la valorizzazione energetica dei reflui zootecnici e delle altre deiezioni solide e liquide e dei residui delle filiere agricole e dell'agroalimentare, nonché di origine marina, anche in stretto collegamento con i progressi ottenuti dalla ricerca secondo quanto evidenziato nell'Obiettivo Tematico 1. Sarà incentivata inoltre la valorizzazione delle biomasse forestali per l'approvvigionamento di piccoli e medi impianti per produzione combinata di calore ed energia.

Ai fini di una gestione efficiente dell'energia (elettricità e calore), saranno sostenuti investimenti di cogenerazione e trigenerazione e la costruzione di reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento, anche da impianti già esistenti<sup>163</sup> alimentati da fonti fossili, per massimizzare gli effetti positivi in termini di riduzione di inquinamento atmosferico soprattutto nei centri urbani.

All'obiettivo di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti per il miglioramento della qualità dell'aria, contribuisce in maniera rilevante anche gli interventi sul potenziamento dei servizi di mobilità collettiva sostenibile e di infomobilità. Gli interventi per il trasporto urbano può essere attuato solo in presenza di strumenti di pianificazione della mobilità urbana che pongano al centro dell'azione il concetto di sostenibilità e, di conseguenza, la riduzione di gas climalteranti. A tal fine, l'azione della politica di coesione va accompagnata da adeguate misure complementari mirate, laddove necessario, all'agevolazione all'uso di mezzi a basso impatto ambientale. Nella scelta degli interventi, conformi ai previsti strumenti di pianificazione, si privilegerà un approccio integrato finalizzato a garantire migliori servizi per gli utenti particolarmente nelle aree di maggior concentrazione della domanda.

Nelle politiche di sviluppo rurale, l'obiettivo tematico 4 contribuirà, infine, in misura significativa, ancorché non esclusiva, agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas climalteranti ed inquinanti e di stimolo della conservazione ed del sequestro di carbonio in agricoltura e nelle foreste. In tale ambito, rileveranno tutti gli interventi di carattere silvicolo o agronomico, sostenuti con le apposite misure agricole e forestali (inclusa la gestione attiva delle foreste, coerentemente con la strategia nazionale delineata nel Programma Quadro

---

<sup>163</sup> E' evidentemente esclusa la possibilità di finanziare nuovi impianti alimentati da fonti fossili.

per il settore Forestale). In particolare, ci si riferisce a quelle misure agro e silvo-climatico-ambientali capaci di agire attraverso due meccanismi: ridurre le emissioni in atmosfera di gas climalteranti, da un lato; promuovere un aumento degli assorbimenti di anidride carbonica atmosferica, dall'altro lato. Si tratterebbe quindi, per un verso di incentivare innovative misure nel campo delle tecniche agricole (quali introduzione delle leguminose nei piani colturali, inerbimenti controllati, pratiche *zero tillage*, *minimum tillage*, uso razionale di concimi e fitofarmaci, ecc.) meno impattanti sulle emissioni e sui fenomeni di mineralizzazione della sostanza organica del suolo e denitrificazione. Per un altro verso, quello dell'assorbimento di CO<sub>2</sub>, si tratterebbe di incentivare quelle pratiche agricole e forestali capaci di determinare un incremento dell'accumulo di carbonio organico del terreno e di produzione di biomassa dei sistemi agricoli e forestali.

Il raggiungimento dei risultati potrà essere conseguito se le azioni saranno supportate da iniziative di contesto adeguate, come le attività di formazione per aumentare le competenze delle risorse umane e il supporto alla governance dei processi e per il potenziamento della capacità amministrativa, con particolare riferimento alla qualità della progettazione e della gestione dei consumi. Il conseguimento di alcuni risultati, soprattutto con riferimento agli interventi di risparmio energetico, dipenderà inoltre dall'interazione tra amministrazioni e società di servizi energetici alle quali dovrà essere facilitato l'accesso al credito, come previsto dall'Obiettivo tematico di riferimento, affinché si possano dispiegare i benefici di una collaborazione pubblico/privata e una moltiplicazione degli effetti.

Relativamente al settore ittico, la riduzione della sovra-capacità mediante demolizione dei p/m contribuirà a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, e, allo stesso tempo, a ridurre la pressione sulle risorse marine. Azioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici nel settore ittico sono necessarie in Italia, che è uno dei Paesi dell'Unione Europea con efficienza energetica più scarsa (alto valore consumo carburante/pescato). In questa ottica il FEAMP sosterrà gli investimenti a bordo, l'audit ed i regimi di efficienza energetica, l'ammodernamento o sostituzione dei motori principali o ausiliari).

Anche le produzioni certificate da acquacoltura biologica, che costituiscono oggi soltanto una piccola frazione delle produzioni totali da acquacoltura, saranno sostenute dal FEAMP nell'ottica più ampia dello sviluppo sostenibile, per favorire tecniche di produzione ecocompatibili, aumentare la qualità e competitività delle imprese. Pertanto il FEAMP sosterrà le imprese dell'acquacoltura che si impegnano ad aderire all'EMAS o a rispettare i requisiti della produzione biologica per un certo numero di anni, compensandole per i mancati redditi durante il periodo di conversione e per i costi aggiuntivi legati al rispetto degli standard di qualità.

### **Integrazione e collegamenti con altre aree tematiche**

Il tema della transizione ad una economia a basse emissioni di carbonio è evidentemente trasversale a tutti i settori. Con la politica di coesione, oltre al significativo contributo che può fornire una gestione sostenibile ed efficiente dell'energia, costituisce una importante opportunità per l'aumento dell'innovazione e della competitività del sistema produttivo attraverso il sostegno all'avvio o al rafforzamento di filiere produttive dedicate alla green economy, secondo le priorità definite negli obiettivi tematici di riferimento ("Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" e "Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura"). Inoltre, in sinergia con i sottoprogrammi ambiente e l'azione per il clima del programma LIFE, saranno trovate, ove possibile, le opportune complementarità e l'interazione tra Fondi SIE nell'attuazione dei programmi operativi e dei progetti integrati di LIFE."

## RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 4.1</b> Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili <sup>164</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi finali di energia per settore per industria, trasporti, edilizia civile di cui PA. Fonte: ENEA-Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- n. 32 Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici</li> </ul>	FESR
<b>RA 4.2</b> Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi energetici nelle imprese industriali e agricole. Fonte: Inea-ENEA-Istat</li> </ul>	<p><i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti totali in risparmio ed efficienza energetici (art. 18)</li> <li>- Incremento di efficienza nell'uso di energia in agricoltura e trasformazione</li> </ul>	FESR FEASR
<b>RA 4.3</b> Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili. Fonte: Terna-Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- n. 33 Numero di utenti di energia addizionali collegati a reti intelligenti (utenti)</li> <li>- Percentuale suolo irrigato convertito sistemi d'irrigazione più efficienti (attraverso investimenti su PSR art. 18 e 29)</li> <li>- Incremento di efficienza nell'uso di acqua in agricoltura</li> <li>- Investimenti totali nella produzione di energie rinnovabili</li> </ul>	FESR FEASR
<b>RA 4.4</b> Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da cogenerazione e trigenerazione di energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi di energia coperti da cogenerazione. Fonte: Terna-Istat</li> </ul>	<p><i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti totali in risparmio ed efficienza energetici (art. 18)</li> <li>- Percentuale suolo irrigato convertito sistemi d'irrigazione più efficienti (attraverso investimenti su PSR art. 18 e 29)</li> <li>- Investimenti totali nella produzione di energie rinnovabili</li> </ul>	FESR FEASR
<b>RA 4.5</b> Aumento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi di energia elettrica coperti con produzione da bioenergie. Fonte: Terna-Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti totali nella produzione di energie rinnovabili</li> </ul> <p><i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i></p>	FEASR FESR
<b>RA 4.6</b> Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizzo di mezzi pubblici. Fonte: Istat, Indagine multiscopo</li> <li>- Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia per abitante. Fonte:</li> </ul>	<p><i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i></p>	FESR

<sup>164</sup> Per il rafforzamento del capitale umano nella gestione efficiente dell'energia è prevista un'azione FSE in Obiettivo tematico 10, Risultato Atteso 10.4

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
	Istat		
<b>RA 4.7</b> <b>Riduzione delle emissioni di gas serra e aumento del sequestro di carbonio in agricoltura</b>	<i>Solo indicatori CE comuni di risultato</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superficie agricola sotto contratto agro-climatico-ambientale finalizzata alla riduzione di gas climalteranti ed inquinanti Fonte: Regioni, Agea, JRC</li> <li>- Superficie agricola sotto contratto agro-climatico-ambientale finalizzata al sequestro di carbonio. Fonte: Regioni, Agea, JRC</li> </ul>	FEASR
<b>RA 4.8</b> <b>Favorire la sostenibilità del settore ittico, l'efficienza energetica, l'attuazione della <i>blue growth</i> e la protezione degli ecosistemi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produzioni (in volume e valore) da acquacoltura biologica e acquacoltura certificata Fonte: Mipaf, Programma nazionale raccolta dati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumo carburante/catture (l/kg)</li> <li>- GT e KW dei m/p demoliti. Fonte: Mipaf, Programma nazionale raccolta dati</li> </ul>	FEAMP
<b>OT 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Fonte: Ispra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- n. 34 Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (Teq. CO<sub>2</sub>)</li> </ul>	FESR

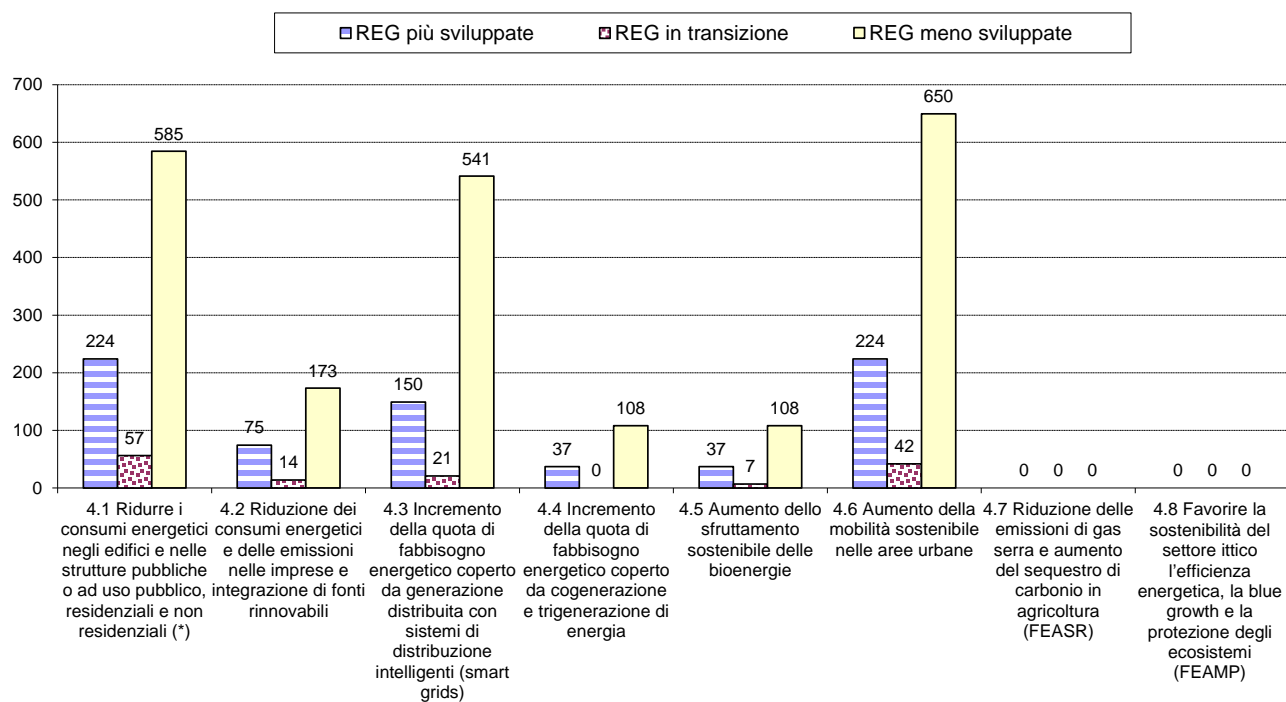
Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FESR e FEASR e dalle indicazioni della CE per il FEAMP. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

Gli indicatori di risultato "statistici" rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell'Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

Per l'identificazione dei Risultati Attesi che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra si è fatto riferimento all'Atto delegato "*Climate Change Tracking*" (Regolamento di esecuzione UE N. 215/2014 della Commissione Europea).

## OT 4 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR)

Milioni di euro correnti



(\*) Per il rafforzamento del capitale umano nella gestione efficiente dell'energia è prevista un'azione FSE in Obiettivo tematico 10, Risultato Atteso 10.4

**OT 4 – Raccordo tra Priorità di Investimento FESR e risultati attesi**

<i><b>Priorità di investimento FESR</b></i>	<i><b>Risultati attesi</b></i>
<b>a)</b> promuovendo la produzione e la distribuzione di energia da fonti rinnovabili;	<b>RA 4.5</b> Aumento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie
<b>b)</b> promuovendo l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle imprese;	<b>RA 4.2</b> Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili
<b>c)</b> sostenendo l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa;	<b>RA 4.1</b> Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili
<b>d)</b> sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti operanti a bassa e media tensione;	<b>RA 4.3</b> Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti
<b>e)</b> promuovendo strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione;	<b>RA 4.6</b> Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane
<b>f)</b> promuovendo la ricerca e l'innovazione nel campo delle tecnologie a bassa emissione di carbonio e la loro adozione;	Vedi Obiettivo Tematico 1
<b>g)</b> promuovendo l'uso della cogenerazione di calore ed energia ad alto rendimento sulla base della domanda di calore utile;	<b>RA 4.4</b> Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da cogenerazione e trigenerazione di energia



#### OT 4 – Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi

<i>Focus area Sviluppo rurale</i>	<i>Risultati attesi</i>
<b>Priorità 5: incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale (b)</b> rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare	<b>RA 4.2</b> Riduzione dei consumi energetici nei cicli e strutture produttive e integrazione di fonti rinnovabili
	<b>RA 4.3</b> Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti
<b>Priorità 5: incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale (c)</b> favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia.	<b>RA 4.4</b> Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da cogenerazione e trigenerazione di energia
	<b>RA 4.5</b> Aumento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie
<b>Priorità 5: incentivare l'uso delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale (d)</b> ridurre le emissioni di gas serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura; <b>(e)</b> promuovere la conservazione e il sequestro di carbonio nel settore agricolo e forestale	<b>RA 4.7</b> Riduzione delle emissioni di gas serra e aumento del sequestro di carbonio in agricoltura

## **OBIETTIVO TEMATICO 5 - PROMUOVERE L'ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO, LA PREVENZIONE E LA GESTIONE DEI RISCHI**

### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

L'importanza delle politiche europee volte a promuovere la mitigazione e il contrasto ai cambiamenti climatici è confermata dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013. La Commissione Europea ha presentato la Strategia Europea di Adattamento ai cambiamenti climatici (COM(2013) 216 final), introducendo così un quadro normativo mirato a rendere l'Unione Europea sempre più pronta ad affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici, attraverso un sostegno agli Stati Membri, alle organizzazioni transnazionali e agli operatori locali con adeguate azioni a livello regionale. I quattro pilastri fondamentali sono : 1) costruire una solida base di conoscenze sugli impatti e le conseguenze del cambiamento climatico, 2) integrare l'adattamento nelle principali aree di policy in Europa; 3) utilizzare strumenti di policy per garantire l'adattamento; 4) promuovere la cooperazione internazionale sull'adattamento.

La condizione di fragilità del territorio italiano dovuta alla sua naturale vulnerabilità e agli effetti prodotti dai cambiamenti climatici - enormemente accentuata dalle condizioni insediative - trova continue conferme nei danni che conseguono agli eventi meteo climatici o di origine sismica che, pur nella loro oggettiva gravità, vengono assorbiti con ripercussioni assai meno rilevanti in altri contesti territoriali e di sviluppo antropico. Questa consapevolezza è alla base della "Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio", i cui indirizzi sono stati approvati prima dal CIPE nel dicembre 2012 e successivamente dettagliati nel documento del Governo sottoposto ad ampia consultazione pubblica nel periodo ottobre 2013-gennaio 2014 e in corso di adozione definitiva<sup>165</sup>.

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

Il Paese sta affrontando questi rischi anche attraverso politiche e strumenti ordinari, per riportare al centro dell'attenzione l'obiettivo di ricostruire le condizioni essenziali per una presenza di popolazione e di imprese in territori che sono divenuti per lungo tempo poco attrattivi, ma che offrono enormi opportunità e costituiscono un motore potenziale per il rilancio dello sviluppo, anche attraverso una specifica strategia per le Aree Interne inserita nel Programma Nazionale di Riforma. E' inoltre previsto un apporto sostanziale alla riduzione del rischio idrogeologico a valere sulle risorse della politica nazionale di coesione interna (cd. Fondo Sviluppo e Coesione).

La politica di coesione europea e la politica per lo sviluppo rurale possono comunque contribuire a ricostruire le condizioni essenziali per il presidio del territorio da parte di popolazione e imprese

---

<sup>165</sup> Cfr. <http://www.minambiente.it/comunicati/cambiamenti-climatici-orlando-presenta-strategia-nazionale-adattamento>. Il documento di Strategia sarà adottato in via definitiva nel giugno 2014.

focalizzandosi su risultati tangibili, ancorché circoscritti territorialmente e/o settorialmente anche attraverso il sostegno all'attuazione della Strategia per le Aree Interne.

Per quanto riguarda il **rischio idrogeologico e di erosione costiera**, è noto che il territorio italiano è quasi del tutto coperto da diversi strumenti di mappatura dei rischi frane, alluvioni e erosione costiera<sup>166</sup> e dotato di sistemi per la loro valutazione, come il *National Risk assessment* redatto dal Dipartimento per la Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a maggio 2012, già inviato alla Commissione europea e che costituisce il quadro di riferimento per la politica nazionale.

La politica di coesione sostiene gli interventi strutturali, individuati sulla base della valutazione dei rischi effettuata a livello nazionale e regionale, e si concentra sulla messa in sicurezza della popolazione esposta a rischio, prevedendo le opportune misure di **adattamento ai cambiamenti climatici** in atto, per aumentare la resilienza delle infrastrutture, anche in ambito urbano (*green e grey options*). Sono altresì sostenuti interventi per il mantenimento o il ripristino dei servizi ecosistemici, con interventi di realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi<sup>167</sup>.

Con la politica di sviluppo rurale, si agirà per il recupero di una corretta gestione del territorio, ripristinando la funzionalità degli ecosistemi, mantenendo gli elementi tipici del paesaggio rurale e favorendo interventi di gestione attiva delle foreste, di sviluppo della forestazione e di miglioramento della viabilità nel contesto forestale ove ciò sia strettamente funzionale alla difesa dal rischio, nonché forme di agricoltura sostenibile, attraverso misure agroclimatiche-ambientali e silvoambientali e investimenti nelle imprese con finalità non produttive. Per rendere efficaci gli interventi di difesa del territorio attraverso il FEASR occorre assicurare la ristrutturazione e/o rifacimento della rete di bonifica interaziendale.

Un'ulteriore sfida è posta dai processi di **desertificazione e dalla salvaguardia degli ecosistemi**, per la rilevanza che hanno in buona parte del Paese. In questo ambito saranno realizzate principalmente le azioni agro-climatiche-ambientali e silvo-ambientali finalizzate a incentivare colture e pratiche agricole e zootecniche per la razionalizzazione di prelievi e consumi e per l'aumento di sostanza organica nel suolo, nonché altre azioni utili a contrastare gli effetti degli squilibri climatici e della qualità dell'aria. Queste azioni dovranno essere sostenute da adeguati programmi di assistenza tecnico-economica e divulgazione delle informazioni presso le imprese agricole e forestali, allo scopo di diffondere maggiormente le colture e le pratiche agricole in questione. Saranno promossi interventi per adeguare la rete irrigua alle esigenze derivanti dai cambiamenti climatici, coerenti con la gestione sostenibile delle risorse idriche.

I processi di desertificazione possono essere contenuti con una disponibilità di acqua a scopi irrigui più diffusa, che dipende a sua volta, se gli interventi di adeguamento della rete irrigua non fossero sufficienti a garantire un risparmio idrico, dalla creazione di nuovi bacini di accumulo di piccola e media dimensione e dall'adozione, a livello aziendale, di varietà più resistenti agli stress idrici e di tecniche agricole mirate al risparmio dell'acqua e che preservino una efficiente struttura del suolo. Nelle aree dove è maggiore il rischio di salinizzazione delle falde, saranno promossi investimenti per evitare l'eccessivo sfruttamento delle stesse e favorire la diversificazione dell'approvvigionamento irriguo. Il supporto del FEASR andrà assicurato quindi ad azioni di investimento e agro-ambientali (dirette alla conservazione dell'acqua e alla gestione del suolo) che siano coerenti con tali scopi.

<sup>166</sup> Tali strumenti dovranno essere integrati nel Piano di gestione previsto dalla normativa comunitaria ai sensi della Direttiva 2007/60 CE.

<sup>166</sup> Infrastrutture verdi: una rete di aree naturali e semi naturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambient

<sup>167</sup> Infrastrutture verdi: una rete di aree naturali e semi naturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine. Sulla terraferma, le infrastrutture verdi sono presenti in un contesto rurale e urbano." Da: Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa, COM (2013)249.

La salvaguardia degli eco-sistemi va assicurata anche attraverso iniziative volte a sviluppare razze e varietà agricole tradizionali, che appaiono minacciate da processi di abbandono, da un lato, e dalla diffusione di razze e varietà non adatte ai contesti locali. Nel contesto dei cambiamenti climatici in atto, tra i quali l'innalzamento della temperatura e la riduzione delle disponibilità idriche, la salvaguardia di razze e varietà autoctone tradizionali può rafforzare le capacità di adattamento dei processi produttivi e di allevamento e consentire la sopravvivenza delle aziende agricole, zootecniche e forestali.

In particolare le azioni agro-ambientali e silvo-ambientali, con particolare riferimento a quelle che consentono di prevenire gli effetti sull'erosione del suolo, andranno preferibilmente attuate in modo da rendere più efficace l'**adattamento alle mutate condizioni climatiche**, coinvolgendo le aziende in modo diffuso tramite approcci collettivi e integrati che coinvolgano gruppi di aziende nello stesso territorio. In questo senso anche gli investimenti non produttivi nelle aziende agricole (muretti a secco, ecc.), in particolare nelle zone declivi del paese acquisiscono una forte priorità per la mitigazione degli effetti erosivi. Al riguardo le misure destinate a favorire la cooperazione tra operatori agricoli e forestali appaiono funzionali a coprire i costi di transazione derivanti da tali approcci.

Tutti gli interventi promossi dal FEASR per favorire la prevenzione dell'erosione e una migliore gestione del suolo, una migliore gestione dell'acqua e la salvaguardia degli ecosistemi è opportuno che siano accompagnati da programmi di consulenza e assistenza tecnica mirati su questi temi e concentrati in aree dove le criticità sono maggiori per garantirne l'efficacia.

Tutto il territorio italiano è a **rischio incendi**, che provocano vittime e recano gravi danni al patrimonio strutturale, ambientale e culturale. In questo settore, fondamentale è una gestione attiva (sia delle superfici agricole che forestali), che operi sul fronte della prevenzione e nel ridurre la propagazione del fuoco. Per quanto concerne gli interventi preventivi, è importante assicurare la corretta gestione delle superfici pascolive, soprattutto quelle adiacenti alle aree boscate. In questo ambito la prevenzione e il ripristino, dove autorizzato dalla legge quadro n. 353/2000, delle foreste danneggiate dagli incendi rappresentano una priorità cui destinare risorse finanziarie con un approccio plurifondo e con metodi che coinvolgano attivamente le comunità locali, sensibilizzando e formando le risorse umane in un'ottica di prevenzione e di difesa attiva.

Altro fattore di **rischio** rilevante è quello **sismico**, dovuto alla elevata vulnerabilità del patrimonio edilizio, infrastrutturale, industriale, produttivo e dei servizi, e alla pericolosità altissima per densità abitativa e presenza di un patrimonio storico, artistico e monumentale, in termini di perdita di vite umane, danni alle costruzioni e costi diretti e indiretti a seguito di un terremoto. Sulla base della valutazione dei rischi e attraverso l'individuazione e la caratterizzazione delle zone maggiormente soggette a instabilità (studi di Microzonazione Sismica), saranno selezionate le priorità di intervento del FESR per la sola messa in sicurezza degli edifici strategici, funzionali anche alla riduzione del rischio vulcanico, e per la realizzazione di sistemi di prevenzione e allerta precoce, previsti anche in relazione al rischio idrogeologico.

#### **Integrazione e collegamenti con altre aree tematiche**

L'Obiettivo tematico 5 ha delle forti correlazioni con l'Obiettivo tematico 6 soprattutto per la presenza di azioni che hanno effetti congiunti con riferimento particolare alla gestione delle risorse idriche e alla tutela della biodiversità).

In tema di adattamento ai cambiamenti climatici potranno peraltro, essere trovate delle opportune complementarità e sinergie tra il sottoprogramma "Azione per il clima" di LIFE nell'attuazione dei programmi operativi e dei progetti integrati.

#### RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 5.1</b> <b>Riduzione del rischio</b> <b>idrogeologico e di</b> <b>erosione costiera</b>	- Popolazione esposta a rischio frane e a rischio alluvione per comune. Fonte: Ispra	- n. 20 Popolazione beneficiaria di misure di protezione contro le alluvioni	FESR
		- Percentuale di superficie agricola oggetto di impegni che migliorano la gestione del terreno e/o prevengono il rischio di l'erosione del suolo - Percentuale Superficie forestale sotto contratti di gestione che migliorano la gestione del terreno e/o prevengono il rischio di l'erosione del suolo	FEASR
<b>RA 5.2</b> <b>Riduzione del rischio</b> <b>di desertificazione</b>	<i>Solo indicatori CE comuni di risultato</i>	- Percentuale di superficie agricola o forestale sotto contratto silvo e agro-climatico-ambientale oggetto di impegni che migliorano la gestione dell'acqua	FEASR
<b>RA 5.3</b> <b>Riduzione del rischio</b> <b>incendi e il rischio</b> <b>sismico</b>	- Percentuale di superficie forestale percorsa dal fuoco. Fonte: Istat - Indice di rischio sismico per la vita umana. Fonte: Dip. Protezione Civile	- n. 21 Popolazione beneficiaria di misure di protezione contro gli incendi forestali	FESR
<b>OT 5</b>	- Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Fonte: Ispra	- n. 34 Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (Teq. CO <sub>2</sub> )	FESR

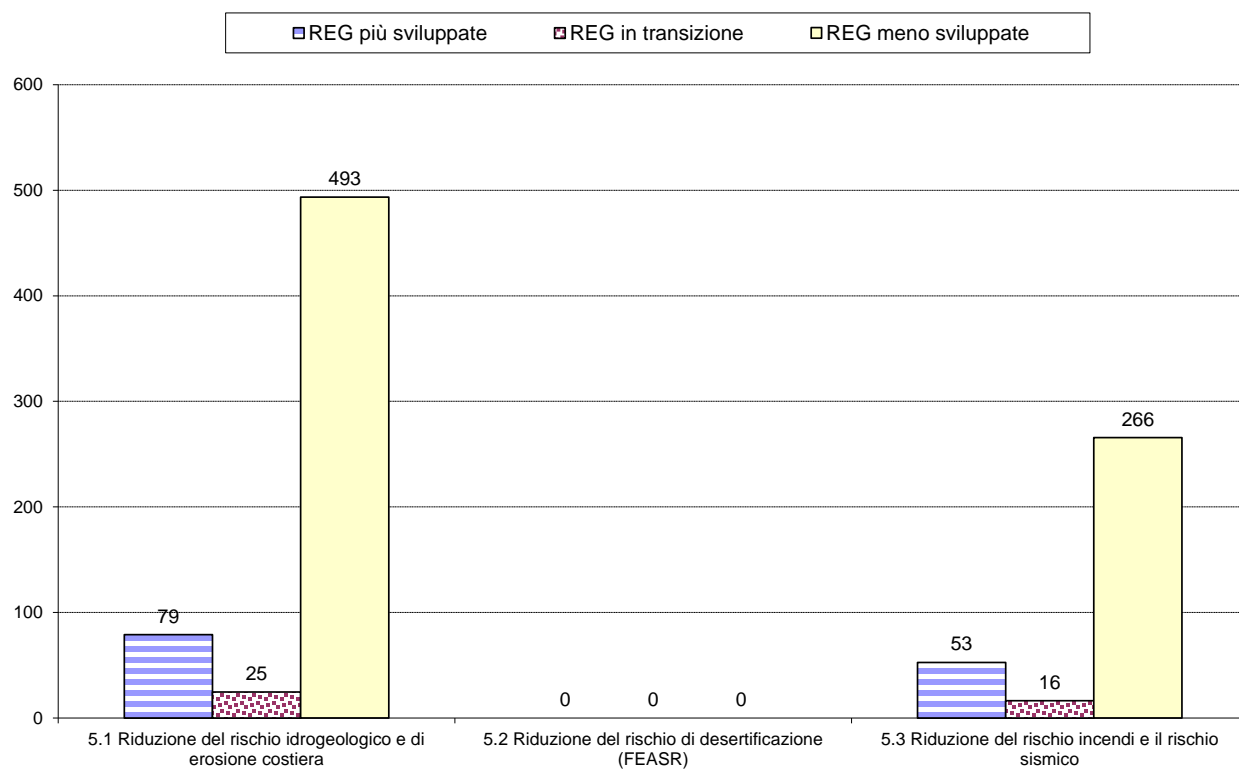
Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FESR e FEASR. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

Gli indicatori di risultato "statistici" rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell'Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

Per l'identificazione dei Risultati Attesi che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra si è fatto riferimento all'Atto delegato "Climate Change Tracking" (Regolamento di esecuzione UE N. 215/2014 della Commissione Europea).

## OT 5 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR)

Milioni di euro correnti



**OT 5 – Raccordo tra Priorità di Investimento FESR e risultati attesi**

<i><b>Priorità di investimento FESR</b></i>	<i><b>Risultati attesi</b></i>
<b>a)</b> sostenendo investimenti riguardanti l'adattamento al cambiamento climatico, compresi gli approcci basati sugli ecosistemi;	<b>RA 5.1</b> Riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera
<b>b)</b> promuovendo investimenti destinati a far fronte a rischi specifici, garantendo la resilienza alle catastrofi e sviluppando sistemi di gestione delle catastrofi;	<b>RA 5.1</b> Riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera
	<b>RA 5.3</b> Riduzione del rischio incendi e il rischio sismico

**OT 5 – Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi**

<i><b>Focus area Sviluppo rurale</b></i>	<i><b>Risultati attesi</b></i>
<b>Priorità 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste (c)</b> prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione del suolo	<b>RA 5.1</b> Riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera
<b>Priorità 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste (c)</b> prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione del suolo; <b>(b)</b> migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi	<b>RA 5.2</b> Riduzione del rischio di desertificazione
<b>Priorità 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste (b)</b> migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi	

## OBIETTIVO TEMATICO 6 - TUTELARE L'AMBIENTE E PROMUOVERE L'USO EFFICIENTE DELLE RISORSE

### LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO

Rientrano in questo Obiettivo tematico due gruppi di interventi radicalmente diversi, ma entrambi di rilievo: uno volto a garantire servizi ambientali per i cittadini; l'altro finalizzato a tutelare e valorizzare gli asset naturali e culturali e al riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche.

Il miglioramento della **quantità e qualità dei servizi ambientali**, segnatamente gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, alla luce degli obiettivi posti dalla normativa comunitaria, è cruciale nel Mezzogiorno dove, nel complesso e malgrado alcuni avanzamenti localizzati, si è ancora distanti da standard minimi di servizio adeguati. In quest'area, nel periodo di programmazione 2007-2013, i due settori sono stati oggetto di intervento della politica di coesione sia comunitaria che nazionale, anche attraverso l'introduzione di un meccanismo premiale, denominato Obiettivi di Servizio, che ha dato risultati non in linea con le attese, ma ha comunque contribuito a mobilitare importanti risorse finanziarie a sostegno di interventi non ancora conclusi e i cui effetti positivi potranno essere apprezzati nei prossimi anni<sup>168</sup>. L'esperienza ha dimostrato che presupposti fondamentali per l'efficacia degli interventi, orientati a perseguire la corretta gestione dei rifiuti urbani e delle risorse idriche, sono la definizione di una strategia coerente con le Direttive comunitarie e la capacità delle amministrazioni di tradurla in progetti localizzati sul territorio, correttamente dimensionati e realizzabili in tempi certi, anche attraverso il coinvolgimento dei soggetti gestori che, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale, sono responsabili di attuare i piani di investimento. Rilevante e funzionale all'ammodernamento dei settori in oggetto è, inoltre, rendere stabili e certi i sistemi tariffari già presenti, che consentono di applicare al meglio il principio "chi inquina paga", quantificando in modo preciso e puntuale gli obblighi di contribuzione, posti in capo ai diversi soggetti.

La politica di coesione riconosce a queste tematiche un ruolo importante per migliorare la qualità della vita nei territori e prevede di intervenire nella gestione dei rifiuti urbani e sulla quantità e qualità delle risorse e dei servizi idrici, secondo le priorità definite nei rispettivi strumenti di pianificazione, ma con una chiara identificazione dei progetti che meglio possono contribuire al raggiungimento dei risultati attesi.

Gli investimenti saranno sostenuti con le risorse dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nelle sole Regioni meno sviluppate, dove ancora si rilevano fabbisogni di intervento nonostante gli investimenti realizzati, in corso di conclusione o già programmati a valere su altre fonti di finanziamento. Alle risorse dei programmi cofinanziati si aggiungeranno le risorse del Fondo nazionale di Sviluppo e Coesione con le quali si potrà intervenire, anche nelle altre aree del Paese, per conseguire, ove necessario, un adeguamento agli standard qualitativi dei servizi.

Con riferimento ai **rifiuti** urbani, si continua a sostenere la politica europea in materia con l'obiettivo di ridurre quantità e pericolosità, nell'ottica di un disaccoppiamento tra crescita economica, consumo e produzione di rifiuti. Risultati e azioni proposti seguono, infatti, una gerarchia d'intervento che considera prioritaria la prevenzione, conseguibile attraverso una trasformazione delle filiere produttive e delle

---

<sup>168</sup> Nel ciclo di programmazione 2007-2013 gli investimenti (a valere su tutte le fonti finanziarie nazionali e comunitarie) per interventi già programmati, in corso di realizzazione e conclusi ammontano a circa 1,5 miliardi di euro per la gestione dei rifiuti urbani e a quasi 5 miliardi di euro per il servizio idrico integrato (incluse le assegnazioni ancora in corso a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione nell'ambito del Sistema Obiettivi di Servizio).



abitudini di consumo, cui seguono la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo (es. di energia), e solo come residuale lo smaltimento finale in discarica.

L'impegno richiesto in tema di gestione dei rifiuti urbani, richiede un parallelo sostegno mirato da un lato a favorire l'innovazione dei processi produttivi, al fine di generare meno rifiuti durante tutta la vita del prodotto, e dall'altro a promuovere modalità di consumo che minimizzino l'utilizzo degli imballaggi. A questa esigenza, nell'ambito del sostegno alla competitività delle piccole e medie imprese e per la riduzione degli impatti ambientali dei sistemi produttivi, sono previste specifiche azioni in Obiettivo tematico 3<sup>169</sup>, per la riduzione della quantità e della pericolosità dei cd. rifiuti speciali, avendo come obiettivi principali il recupero dei materiali e la diminuzione dell'estrazione e dello sfruttamento di materie prime anche attraverso il sostegno alla creazione di reti di riutilizzo e di riparazione e di impianti a servizio di sistemi di imprese.

Nel rigoroso rispetto del principio "chi inquina paga" la politica di coesione, laddove risultino garantite ex ante le condizioni di fattibilità tecnica ed economica, può intervenire anche sul **recupero dei siti inquinati** al fine di arginare i rischi per la salute pubblica e incentivarne il riutilizzo per finalità produttive, favorendo così la crescita occupazionale e riducendo il consumo di suolo.

Il miglioramento del **servizio idrico integrato** e della **qualità dei corpi idrici** superficiali e sotterranei sono i principali risultati da conseguire con riferimento alla gestione delle risorse idriche.

Il conseguimento di una maggiore efficienza e qualità del servizio idrico integrato (principalmente depurazione riduzione di perdite della rete), oltre che garantire un adeguamento degli standard per i cittadini, grazie a un più razionale utilizzo delle disponibilità idriche produce, assieme al riutilizzo delle acque trattate nei settori agricolo e industriale, esternalità positive, in termini di minore fabbisogno di risorse da prelevare dall'ambiente, con conseguente ricostituzione delle riserve naturali anche a fini di tutela degli ecosistemi.

La politica di coesione e la politica di sviluppo rurale possono contribuire al miglioramento della qualità dei corpi idrici in modo diretto, attraverso misure per il contenimento dei carichi inquinanti, e indiretto attraverso un uso più razionale della risorsa idrica. Ciò implica che, contestualmente ad azioni ordinarie finalizzate a rafforzare gli assetti di governance e i sistemi tariffari volti a razionalizzare l'uso della risorsa, si dia priorità a interventi di potenziamento delle infrastrutture in tutti i comparti.

Il miglioramento della qualità dei corpi idrici dipende in modo rilevante dal controllo dell'inquinamento diffuso generato dalle fertilizzazioni organiche e chimiche. In tale contesto si opererà, in linea con la direttiva 91/676/CE, con misure agro-climatico-ambientali per ridurre l'impatto delle pratiche agricole e degli allevamenti.

La disponibilità di acqua a scopi irrigui dipende, tra gli altri fattori, dall'ammodernamento delle reti di adduzione e distribuzione, che richiedono ancora oggi interventi finalizzati alla riduzione delle perdite di distribuzione. Tali interventi andranno sostenuti dal FEASR attraverso investimenti diretti a razionalizzare e ridurre i consumi, a migliorare l'efficienza dell'uso dell'acqua in agricoltura. In questa direzione appare strategico sostenere gli investimenti per la misurazione del consumo dell'acqua, in conformità alle disposizioni del regolamento sullo sviluppo rurale.

---

169 Vedi Risultato atteso 3.1 Rilancio della propensione all'investimento del sistema produttivo.

In relazione alle debolezze evidenziate a livello nazionale nel settore della gestione delle risorse idriche, si intende intervenire con una misura nazionale che consenta di indirizzare la governance del sistema lungo un percorso più coerente e condiviso. Attualmente infatti vi sono due tipi di ritardi: da una parte, a fronte dell'aumento delle temperature e alla maggiore incertezza nella disponibilità di acqua (con alternanza di eventi meteorici estremi e periodi di siccità) le infrastrutture esistenti appaiono in diversi contesti bisognose di ammodernamento e completamento. Dall'altra, la competenza in ordine alla gestione della risorsa appare spezzettata e soggetta a carenze informative a livello complessivo.

In linea con la direttiva quadro acque, l'obiettivo di salvaguardare e tutelare i corpi idrici superficiali e sotterranei e di migliorare la qualità delle risorse idriche è strettamente connesso alla possibilità di realizzazione di investimenti in infrastrutture e in tecnologie innovative finalizzate al risparmio e ad un uso razionale ed efficiente. Assume, quindi, funzione fondamentale la programmazione degli investimenti, che risulta essenziale per colmare le carenze infrastrutturali del territorio e migliorare l'uso della risorsa idrica, rendendolo razionale e sostenibile.

Per tali motivi, si ritiene di dover intervenire per assicurare gli investimenti a rilevanza infrastrutturale nazionale, evitando che la pianificazione e gestione della risorsa idrica venga compromessa da scelte locali, in un quadro programmatico e informativo condiviso che coinvolga le regioni e le altre amministrazioni centrali. Si garantirà la coerenza e la demarcazione degli interventi di rilevanza nazionale con quelli che saranno finanziabili dai Piani regionali per lo sviluppo rurale, in linea e nel rispetto del quadro normativo regolamentare.

La politica di sviluppo rurale, in relazione al suolo, all'aria e all'acqua contribuisce alla tutela delle risorse naturali, anche attraverso le forme di sostegno attivate già nelle precedenti programmazioni, per la selvicoltura, l'agricoltura e l'acquacoltura sostenibile. In questo contesto, rispetto alle azioni già previste nell'OT5, acquistano particolare rilevanza le specifiche misure per l'agricoltura e l'acquacoltura biologica, nonché per l'agricoltura integrata.

Per quanto riguarda gli **asset naturali**, in sintonia con gli obiettivi della Strategia Nazionale per la Biodiversità approvata a ottobre 2010, è prioritaria la messa in atto di politiche per migliorare lo stato di conservazione di Rete Natura 2000 e favorire la tutela e la diffusione dei sistemi agricoli e forestali ad alto valore naturale, mantenendo o ripristinando la diversità del mosaico ambientale tipico del paesaggio rurale italiano e salvaguardando razze animali e vegetali in pericolo di estinzione, in coerenza con le Linee Guida per la biodiversità agraria, che definiscono norme per il censimento e la conservazione delle stesse.

Le azioni cofinanziate dal FEASR e mirate alla conservazione della biodiversità, per tenere sotto controllo i fenomeni di abbandono saranno attuate con un approccio innovativo basato sulla concentrazione in aree precise e delimitate, privilegiando gli accordi agro-ambientali d'area. Per la biodiversità agraria e forestale le tipologie di azioni sono individuabili principalmente nelle misure agro-climatiche-ambientali, nell'agricoltura biologica, nelle indennità per Natura 2000 e negli investimenti non produttivi aziendali. A livello nazionale sarà realizzata una misura volta al miglioramento e alla conservazione genetica animale che permetta di sviluppare un quadro conoscitivo unitario propedeutico alla predisposizione di interventi volti a tutelare la biodiversità animale.

Il mantenimento e ripristino degli habitat naturali e degli habitat delle specie nella Rete Natura 2000 sarà cofinanziato dal FESR, con interventi rivolti anche ad una loro corretta fruizione, mantenimento e/o ripristino dei servizi eco sistemici. Le azioni saranno tese a ridurre la frammentazione degli habitat e a mantenere o ripristinare le infrastrutture verdi, così come individuate negli strumenti di pianificazione

regionale (reti ecologiche, aree di collegamento ecologico funzionale), anche in aree non rurali. Le azioni sono sinergiche con quelle previste per l'Obiettivo tematico 5 "Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi" che trovano in questo contesto una più specifica finalità nella funzionalità ecologica nella Rete Natura 2000. Gli interventi dei due Fondi dovranno attuarsi in sintonia con quanto previsto nei piani di gestione o nelle misure di conservazione e, laddove esistenti, nei *Prioritized Action Framework* (PAF), strumenti redatti a livello regionale, non obbligatori ma fortemente sostenuti in sede europea, utili a definire cosa, dove, come e con quali risorse garantire la tutela delle specie e degli habitat di interesse comunitario.

La tutela degli asset naturali non è indipendente dal mantenimento della popolazione in aree rurali, soprattutto in quelle più svantaggiate, che sarà perseguito anche attraverso misure specifiche di sostegno del reddito delle aziende (indennità compensative) e una serie di servizi (pubblici e privati) alla popolazione e alle imprese. Lo strumento dell'indennità compensativa ha svolto, soprattutto nelle aree più bisognose, una funzione di sostegno del reddito delle aziende, ma in prospettiva dovrebbe essere finalizzato anche al mantenimento di attività agricole e zootecniche che generano effetti positivi sull'ambiente. Le produzioni tipiche e di alto valore (vegetali e animali, quali quelle delle razze in via di estinzione e della zootecnia estensiva e transumante) e le risorse umane legate a queste produzioni, rivestono un valore di presidio del territorio a cui occorre dare una prospettiva valida.

La strategia per la valorizzazione delle **risorse culturali e naturali** è fondata su una scelta di necessaria discontinuità rispetto alle modalità di attuazione sperimentate con il ciclo di programmazione 2007-2013 condizionata da una cooperazione istituzionale e tecnica inefficace, forte frammentazione degli interventi, carenza generalizzata di progetti di qualità, difficoltà ed eccessiva lentezza nelle realizzazioni, mancata pianificazione, sin dall'inizio, della puntuale destinazione d'uso del patrimonio oggetto di intervento e del necessario corredo di piani di gestione e manutenzione in termini di costi e responsabilità. Pertanto, l'eliminazione dei fattori di rischio e incertezza, che hanno caratterizzato il precedente ciclo di programmazione, passa attraverso tre criteri inderogabili: la semplificazione delle *governance*, l'identificazione a monte delle priorità strategiche e territoriali, la sostenibilità gestionale e finanziaria. I Programmi Operativi dovranno contenere un'esplicita indicazione delle scelte territoriali, l'identificazione dei "sistemi di attrattori" da valorizzare e la definizione di una chiara strategia competitiva delle aree con maggiore capacità di attrazione.

L'obiettivo principale è di superare una visione frammentata degli interventi per migliorare, attraverso la valorizzazione sistemica e integrata di risorse e competenze territoriali, le condizioni di offerta e fruizione del patrimonio nelle **aree di attrazione culturale e/o naturale di rilevanza strategica** tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo territoriale. In questa prospettiva, si terrà conto della concentrazione di attrattori culturali e naturali (aree protette e paesaggi tutelati), delle condizioni di contesto relative all'accessibilità e fruibilità dei luoghi, nonché della capacità di attivare integrazioni e sinergie tra il tessuto culturale e sociale e il sistema economico. Per ogni area occorre realizzare, sulla base di una tassonomia standardizzata, una mappatura dei servizi già disponibili nel territorio e un'analisi della domanda potenziale di nuovi servizi su cui avviare azioni di incentivazione mirata; e occorre infine adottare modelli di *governance* integrata dei servizi che coinvolga gli attori pubblici e privati del territorio. Per le aree di attrazione culturale di rilevanza strategica nazionale interverrà, nelle regioni meno sviluppate, il Programma Operativo Nazionale Cultura che affiancherà l'intervento dei Programmi Operativi Regionali assicurando una piena complementarietà sulla base di un criterio territoriale.

All'approccio di sistema corrisponde una strategia coerente con il **principio di specializzazione intelligente (Smart Specialisation Strategy - S3)** in grado di sfruttare le potenzialità del territorio e sostenere percorsi di crescita. Nell'ambito della strategia di sviluppo territoriale di ciascuna Regione si promuovono modelli di gestione sostenibili ed integrati, la creazione di sistemi e servizi innovativi di fruizione delle risorse e le attività formative indispensabili per elevare le competenze e qualificare il capitale umano. Circa la metà delle Regioni italiane, nell'ambito del processo di definizione delle priorità per la S3, si sta orientando verso l'individuazione dei beni culturali e del turismo come nicchie ad alto potenziale innovativo dove la valorizzazione del patrimonio sfrutta le potenzialità offerte dall'utilizzo diffuso delle *Key Enabling Technologies* (KETs) per la fruizione delle risorse e accessibilità dei servizi. Il dato è rilevante perché registra un approccio nuovo alle politiche culturali e turistiche e individua nel patrimonio culturale un driver di sviluppo per il territorio, grazie anche alla promozione, nelle aree di attrazione, di reti di imprese operanti nelle filiere culturali, creative e dello spettacolo, con imprese operanti nei settori produttivi tradizionali (finanziati a valere sull'OT3).

Nella medesima prospettiva, nel **settore turistico**, riconosciuto punto di forza del territorio italiano, attuale ma soprattutto potenziale<sup>170</sup>, si intende guardare al prodotto turistico nella sua complessità e diversità rispetto ai prodotti industriali, tenendo conto della **stretta relazione e complementarità tra le risorse del territorio e il sistema delle imprese**.

L'industria turistica è, inoltre, largamente dominata da piccole e medie imprese che devono essere supportate a migliorare il proprio posizionamento competitivo puntando su innovazione ed "economie di sistema" realizzabili attraverso la creazione e il consolidamento di "reti".

Condizione di efficacia delle politiche sono, pertanto, i processi di aggregazione e integrazione tra imprese nella costruzione di un prodotto turistico unitario e nella sperimentazione di modelli innovativi (come, ad esempio, *dynamic packaging*, *marketing networking*, *tourism information system*, *customer relationship management*). L'obiettivo di rendere più competitive le imprese del sistema turistico si declina in interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa; si promuove l'accesso e il trasferimento delle conoscenze, nonché la qualificazione del capitale umano.

Come emerge dall'analisi di contesto, occorre prevedere attività di marketing strategico (inteso come rapporto della destinazione con il mercato), la messa in rete dei servizi disponibili e l'erogazione di servizi nuovi, abbandonando la logica della promozione unidirezionale e di massa. L'intero processo va orientato al mercato e rivisto in termini di dialogo tra gli attori del territorio e con i potenziali turisti. Il cambio di passo verso politiche di *destination marketing* efficaci si compie identificando i target di riferimento, studiando i bisogni dei potenziali utenti, costruendo un'offerta integrata di servizi e di un prodotto-destinazione associato alla costruzione di una campagna di comunicazione mirata.

Ragionare in termini di destinazione implica la necessità di mantenere una visione sistemica ed unitaria del prodotto turistico offerto dal territorio. La destinazione, quale area scelta dal turista come meta del viaggio, è un sistema unitario che include le risorse culturali e naturali, infrastrutture e servizi e per questa ragione gli interventi sul sistema turistico (Risultato atteso 6.8) trovano corretta collocazione strategica in questo Obiettivo tematico.

---

<sup>170</sup> Cfr. paragrafo 1.1.

Il risultato atteso, che tiene conto dell'obiettivo di rendere competitivi gli operatori e le attività produttive collegate al sistema turistico, verrà perseguito anche con azioni dedicate nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 3 (Risultato atteso 3.3) per quanto concerne il sostegno alla competitività delle imprese del settore. Le risorse finanziarie allocate nell'Obiettivo tematico 6 sono invece destinate, oltre che alla tutela e valorizzazione degli asset naturali e culturali, alla realizzazione degli interventi di natura prevalentemente pubblica per la fruizione e la promozione integrata territoriale.

Relativamente al settore ittico, il monitoraggio scientifico dello stato degli stock rappresenta un aspetto fondamentale per poter attuare una gestione sostenibile delle risorse. In questa ottica, il FEAMP finanzia il Programma italiano per la raccolta dei dati alieutici.

Inoltre, il FEAMP sosterrà l'attuazione del regime di controllo, ispezione ed esecuzione per garantire il rispetto delle norme. La sorveglianza all'interno della politica marittima integrata agisce, infatti, sia in termini di contrasto effettivo alla pesca illegale sia in termini di ulteriore rafforzamento e rinnovo della Politica comune della pesca, anche in vista di nuove normative tra cui il divieto dei rigetti in mare. L'efficienza e l'efficacia di tale implementazione necessitano della costante collaborazione fra tutti gli operatori pubblici e privati coinvolti. Il FEAMP sosterrà lo sviluppo del sistema di interoperabilità di tutti i sistemi di sorveglianza esistenti; infatti la condivisione dei dati e delle informazioni può rendere la sorveglianza meno costosa e più efficace.

Il FEAMP sostiene, infine, investimenti nei porti, nei punti di sbarco e riparo per facilitare il rispetto dell'obbligo di sbarcare tutte le catture, nonché interventi finalizzati alla salute e al benessere degli animali nell'ambito dell'acquacoltura, compreso il contributo all'assicurazione degli stock acquicoli, alla limitazione dell'impatto della pesca sull'ambiente marino ed all'innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche marine.

#### **Integrazione e collegamenti con altre aree tematiche**

L'obiettivo di un uso efficiente delle risorse ha delle evidenti connotazioni trasversali. I principali collegamenti, oltre a quelli richiamati sopra con il sistema delle imprese (OT3) con riferimento particolare alle destinazioni turistiche, investe anche la riduzione degli impatti ambientali di produzione e consumo e il tema della ricerca (OT1) per le potenzialità connesse al potenziale innovativo.

Inoltre, anche in questo tematico, come per l'OT 4 e l'OT 5, potranno essere trovate opportune sinergie con il programma LIFE, sottoprogramma "Ambiente e uso efficiente delle risorse" nei settori della natura, dell'acqua e dei rifiuti.

**OBIETTIVO TEMATICO 6 - TUTELARE L'AMBIENTE E PROMUOVERE L'USO EFFICIENTE DELLE RISORSE**

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 6.1</b> <b>Ottimizzazione della gestione dei rifiuti urbani secondo la gerarchia comunitaria</b> <sup>171</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di raccolta differenziata. Fonte: Ispra<sup>172</sup></li> <li>- Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante. Fonte: Ispra</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 6.2</b> <b>Restituzione all'uso produttivo di aree inquinate</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di aree bonificate su totale aree da bonificare. Fonte: Ispra/Regioni</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 6.3</b> <b>Miglioramento del servizio idrico integrato per usi civili e riduzione delle perdite di rete di acquedotto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione. Fonte: Istat</li> <li>- Utilizzo delle risorse idriche per il consumo umano [(acqua immessa-acqua erogata)/acqua immessa nella rete di distribuzione comunale]. Fonte: Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- n. 18 Popolazione addizionale servita dall'approvvigionamento idrico potenziato</li> <li>- n. 19 Popolazione addizionale beneficiaria del trattamento delle acque reflue potenziato</li> </ul>	FESR
<b>RA 6.4</b> <b>Mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici attraverso la diminuzione dei prelievi e dei carichi inquinanti, l'efficientamento degli usi nei vari settori di impiego e il miglioramento e/o ripristino graduale della capacità di ricarica delle falde acquifere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di corpi idrici in buono stato di qualità. Fonte: Ispra</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di suolo irrigato convertito sistemi d'irrigazione più efficienti (attraverso investimenti su PSR art. 18 e 29)</li> </ul>	FEASR
<b>RA 6.5</b> <b>Contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità terrestre e marina, anche legata al paesaggio rurale e mantenendo e ripristinando i servizi ecosistemici</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superficie degli habitat con un migliore stato di conservazione. Fonte: Ispra (*)</li> <li>- Superficie delle Aree agricole ad Alto Valore Naturale (in Percentuale sulla superficie territoriale regionale). Fonte: Inea</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di superficie agricola oggetto di impegni che supportano la biodiversità e/o il paesaggio</li> <li>Percentuale Superficie forestale o boscata sotto contratti che supportano la biodiversità</li> </ul>	FEASR
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di infrazioni sul numero di controlli. Fonte: Comando</li> </ul>	FEAMP

<sup>171</sup> Per il rafforzamento del capitale umano nella ricerca e sviluppo di prodotti e di tecnologie per la gestione dei rifiuti è prevista un'azione FSE in Obiettivo tematico 10 (RA 10.4)

<sup>172</sup> L'indicatore "Percentuale di raccolta differenziata" costituisce un'ottima proxy anche dell'indicatore di riciclaggio dei rifiuti che è disponibile soltanto a livello nazionale, come previsto dalla normativa comunitaria (Direttiva 2008/98 CE).

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
		generale delle capitanerie di porto	
<b>RA 6.6</b> <b>Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale, attraverso la valorizzazione integrata di risorse e competenze territoriali</b> <sup>173</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di turisticità in aree protette - Rapporto tra presenze turistiche totali e popolazione residente nelle aree protette. Fonte: Istat<sup>174</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- n.9 Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (visite/anno)</li> </ul>	FESR
<b>RA 6.7</b> <b>Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione, attraverso la valorizzazione integrata di risorse e competenze territoriali</b> <sup>175</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indice di domanda culturale del patrimonio statale e non statale. Fonte: Mibac, Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- n.9 Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (visite/anno)</li> </ul>	FESR
<b>RA 6.8</b> <b>Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche, attraverso la valorizzazione integrata di risorse e competenze territoriali</b> <sup>176</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di turisticità - Rapporto tra presenze turistiche totali e popolazione residente. Fonte: Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- n.9 Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (visite/anno)</li> </ul>	FESR
<b>OT 6</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Fonte: Ispra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- n.34 Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (Teq. CO<sub>2</sub>)</li> </ul>	FESR

Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FESR e FEASR e dalle indicazioni della CE per il FEAMP. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

<sup>173</sup> Per elevare le competenze nel settore è prevista un'Azione FSE in Obiettivo tematico 10, Risultato Atteso 10.4

<sup>174</sup> L'indicatore è stimato a partire dalle presenze turistiche a livello comunale con riferimento ai Comuni ricadenti in aree protette.

<sup>175</sup> Al Risultato atteso contribuisce l'Obiettivo tematico 3 con azioni dedicate. Per elevare le competenze nel settore è prevista un'Azione FSE nell'Obiettivo Tematico 10 (RA10.4).

<sup>176</sup> Al risultato atteso contribuisce l'Obiettivo tematico 3. Per elevare le competenze nel settore è prevista un'Azione FSE nell'Obiettivo tematico 10 (RA 10.4).

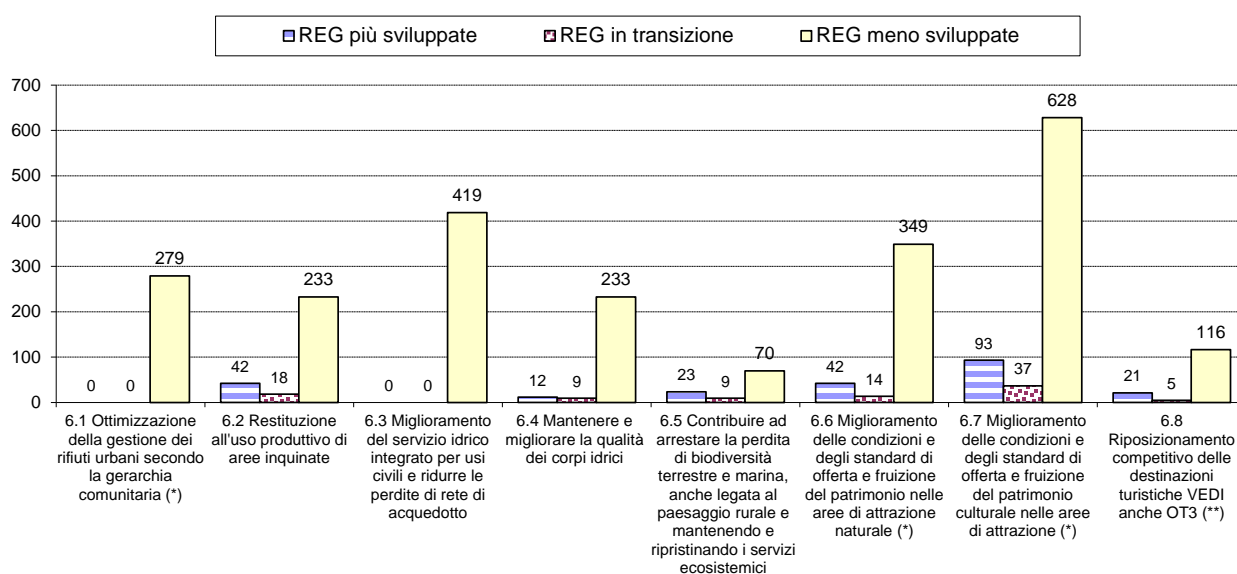
Gli indicatori di risultato “statistici” rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell’Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

Per l’identificazione dei Risultati Attesi che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra si è fatto riferimento all’Atto delegato “*Climate Change Tracking*” (Regolamento di esecuzione UE N. 215/2014 della Commissione Europea).

(\*) L’indicatore non è al momento disponibile con la necessaria disaggregazione territoriale ma le istruttorie tecniche effettuate nell’ambito del Sistema statistico nazionale ne garantiscono la disponibilità quantomeno a partire dall’anno di riferimento 2014.

## OT 6 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR)

Milioni di euro correnti



(\*) Per il rafforzamento del capitale umano nella ricerca e sviluppo di prodotti e di tecnologie per la gestione dei rifiuti è prevista un’azione FSE in Obiettivo tematico 10 (RA 10.4)

(\*\*) Al risultato atteso contribuisce l’Obiettivo tematico 3 con azioni dedicate. Le risorse appostate in questo risultato atteso si riferiscono agli interventi pubblici utili a qualificare l’offerta (Azione 6.8.3). Le risorse da destinare alle imprese per la realizzazione delle Azioni 6.8.1 e 6.8.2 sono finanziariamente contabilizzate in OT3, rispettivamente nelle Azioni 3.3.3 e 3.3.4, risultati attesi pertinenti. Per elevare le competenze nella gestione di servizi innovativi è prevista un’Azione FSE nell’Obiettivo tematico 10 (RA 10.4).



## OT 6 – Raccordo tra Priorità di Investimento FESR e risultati attesi

<i><b>Priorità di investimento FESR</b></i>	<i><b>Risultati attesi</b></i>
<b>a)</b> investendo nel settore dei rifiuti per rispondere agli obblighi imposti dalla normativa dell'Unione in materia ambientale e per soddisfare le esigenze, individuate dagli Stati membri, di investimenti che vadano oltre tali obblighi;	<b>RA 6.1</b> Ottimizzazione della gestione dei rifiuti urbani secondo la gerarchia comunitaria
<b>b)</b> investendo nel settore dell'acqua per rispondere agli obblighi imposti dalla normativa dell'Unione in materia ambientale e per soddisfare le esigenze, individuate dagli Stati membri, di investimenti che vadano oltre tali obblighi;	<b>RA 6.3</b> Miglioramento del servizio idrico integrato per usi civili e ridurre le perdite di rete di acquedotto <b>RA 6.4</b> Mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici
<b>c)</b> conservando, proteggendo, promuovendo e sviluppando il patrimonio naturale e culturale;	<b>RA 6.6</b> Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale attraverso la valorizzazione integrata di risorse e competenze territoriali <b>RA 6.7</b> Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione attraverso la valorizzazione integrata di risorse e competenze territoriali
<b>d)</b> proteggendo e ripristinando la biodiversità e i suoli, e promuovendo i servizi per gli ecosistemi, anche attraverso Natura 2000 e l'infrastruttura verde;	<b>RA 6.5</b> Contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità terrestre e marina, anche legata al paesaggio rurale e mantenendo e ripristinando i servizi ecosistemici
<b>e)</b> agendo per migliorare l'ambiente urbano, rivitalizzare le città, riqualificare e decontaminare le aree industriali dismesse (comprese le aree di riconversione), ridurre l'inquinamento atmosferico e promuovere misure di riduzione dell'inquinamento acustico;	<b>RA 6.2</b> Restituzione all'uso produttivo di aree inquinate
<b>f)</b> promuovendo tecnologie innovative per migliorare la tutela dell'ambiente e l'uso efficiente delle risorse nel settore dei rifiuti, dell'acqua e con riguardo al suolo o per ridurre l'inquinamento atmosferico;	Vedi Obiettivo tematico 3
<b>g)</b> sostenendo la transizione industriale verso un'economia efficiente in termini di risorse, promuovere la crescita verde, l'ecoinnovazione e la gestione delle prestazioni ambientali nel settore pubblico e in quello privato;	
	<b>RA 6.8</b> Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche, attraverso la valorizzazione integrata di risorse e competenze territoriali

**OT 6 – Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi**

<i><b>Focus area Sviluppo rurale</b></i>	<i><b>Risultati attesi</b></i>
<b>Priorità 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste (b)</b> migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi.	<b>RA 6.4</b> Mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici attraverso la diminuzione dei prelievi e dei carichi inquinanti, l'efficientamento degli usi nei vari settori di impiego e il miglioramento e/o ripristino graduale della capacità di ricarica delle falde acquifere
<b>Priorità 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste (a)</b> salvaguardia ripristino e miglioramento della biodiversità	<b>RA 6.5</b> Contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità, terrestre e marina, anche legata al paesaggio rurale e mantenendo e ripristinando i servizi ecosistemici

## OBBIETTIVO TEMATICO 7 - PROMUOVERE SISTEMI DI TRASPORTO SOSTENIBILI ED ELIMINARE LE STROZZATURE NELLE PRINCIPALI INFRASTRUTTURE DI RETE

### LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO

Il fondamento delle politiche trasportistiche nazionali risiede negli indirizzi indicati dalla Commissione Europea, riassumibili nell'obiettivo strategico di miglioramento delle condizioni di mobilità delle persone e delle cose finalizzato a garantire uno sviluppo competitivo e a rafforzare la coesione economica e sociale.

Poiché il sistema trasportistico italiano è caratterizzato da debolezze strutturali riguardanti lo sbilanciamento modale, i livelli di sicurezza e le conseguenti esternalità ambientali, è necessario perseguire **obiettivi generali** di riequilibrio modale a vantaggio di vettori meno impattanti, mitigazione degli impatti ambientali, aumento della sicurezza e miglioramento della qualità della vita<sup>177</sup>, attraverso obiettivi specifici quali il miglioramento dell'offerta ferroviaria e dei servizi offerti (in termini di accessibilità, efficacia ed efficienza), la continuità territoriale interna e il rafforzamento dei sistemi portuali e logistici<sup>178</sup>.

Tali obiettivi sono perseguibili attraverso un insieme di **strumenti**. Vi rientrano: a) la regolazione pro-competitiva orientata alla corretta allocazione di risorse scarse e alla liberalizzazione; b) il sostegno all'innovazione tecnologica nella costruzione (nuovi materiali e strutture più resilienti a eventi estremi) e gestione (*Intelligent Transport Systems, infomobilità*) delle infrastrutture di trasporto nonché nell'ottimizzazione della filiera doganale; c) la destinazione prioritaria delle risorse verso interventi che insistono sui quattro corridoi TEN-T che attraversano l'Italia o che sono funzionalmente complementari a migliorare l'accesso a tali corridoi; d) il ricorso agli strumenti della pianificazione integrata all'appropriata scala territoriale; e) l'utilizzo della valutazione di convenienza collettiva come metodo per definire l'ordinamento selettivo delle opere; f) il rafforzamento della partecipazione privata nella costruzione e gestione delle opere attraverso strumenti di *project financing*, *project bonds* e fondi infrastrutturali; g) la promozione di politiche di incentivazione al trasporto intermodale, volte a garantire l'utilizzo più efficiente

<sup>177</sup> Il tema del trasporto sostenibile, può essere declinato anche in chiave inclusiva attraverso migliori collegamenti tra aree periferiche o deprivate e aree con maggiori servizi e una maggiore accessibilità dei servizi (con particolare riferimento ai servizi socio-sanitari, socio-educativi e dell'istruzione)

<sup>178</sup> Tali obiettivi sono desumibili dalla lettura congiunta dei seguenti documenti:

a) Il *White Paper on Transport (Roadmap to a Single European Transport Area. Towards a competitive and resource efficient transport system* COM(2011) 144 final; URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:EN:PDF>;

b) L'Annex I del Common Strategic Framework del 2012 (Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020. Annexes; URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_en.pdf);

c) Il documento posizionale della Commissione propedeutico alla stipula del Partnership Contract dell'Italia (*Position of the Commission Services' on the development of Partnership Agreement and programmes in Italy for the period 2014-2020*, Ref. ARES (2012)1326063 - 09/11/2012);

d) Il *Programma Nazionale di Riforma del 2012* (PNR), DEF 2012. Sezione III: Programma Nazionale di Riforma (URL: [http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/documenti/PNR\\_2012\\_xissn\\_on-lineXPROTETTOx.pdf](http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/documenti/PNR_2012_xissn_on-lineXPROTETTOx.pdf)), cui si raccordano le raccomandazioni formulate il 6 luglio scorso dal Consiglio europeo che suggeriscono azioni ulteriori per migliorare il tono concorrenziale dei servizi a rete, superare rigidità e difficoltà di accesso al mercato nei settori dell'energia, delle ferrovie e dei porti, attraverso il rafforzamento delle dotazioni e delle interconnessioni infrastrutturali;

e) Il 11° Allegato Infrastrutture del settembre 2013 nel quale, oltre a definire il quadro strategico delle priorità (dal 2011 l'Allegato è parte integrante del PNR e in tal senso rappresenta la sede in cui si operano le scelte strategiche in continuità con gli impegni assunti in ambito europeo), si prefigura un percorso di integrazione dello stesso Allegato Infrastrutture atte a configurarlo come strumento in grado di soddisfare l'adempimento delle condizionalità *ex ante*; URL: <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceestesti/057/004a3-4/INTERO.pdf>

f) Infine, in un'accezione ampia ma coerente con il tema della mobilità delle merci in sede fissa, appaiono rilevanti le azioni definite dalla *Strategia Energetica Nazionale* (SEN) con riferimento alle reti di trasporto energetico a lunga distanza e le interconnessioni con i sistemi confinanti lungo i 5 corridoi energetici (2 elettrici e 3 gas) che attraversano l'Italia individuati dall'iniziativa Trans-European Energy Infrastructure (cd. TEN-E: vedi proposta di Regolamento dell'ottobre 2011), per le quali è previsto il co-finanziamento attraverso la cd. Connecting Europe Facility. Il tracciato delle reti energetiche rileva ai fini del coordinamento con le infrastrutture lineari di trasporto (e con quelle puntuali nel caso dei ri-gassificatori off-shore), al fine di minimizzare gli impatti sui territori, massimizzando l'efficacia del servizio. Si veda: *Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile* (URL: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/20121016SEN-Presentazione-CdM-Onlinexxx.pdf>), ottobre 2012.

delle infrastrutture e l'abbattimento del costo generalizzato del trasporto.

Gli interventi della politica di coesione, come peraltro stabilito dalla condizionalità *ex ante* prevista per i trasporti, dovranno essere coerenti con il quadro strategico nazionale delle politiche ordinarie, che verrà specificato in dettaglio nell'aggiornamento del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS), già delineato nel 10 e 11° Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza.

L'**approccio strategico** che l'Italia intende seguire, delineato nel PIS, è finalizzato a superare le criticità principali del sistema trasportistico italiano, puntando: sul riequilibrio modale attraverso il rafforzamento dell'infrastruttura ferroviaria e portuale e delle relative interconnessioni intermodali (con la rete europea e con i principali territori urbani e produttivi); sulla modernizzazione e fluidificazione del sistema (attraverso l'implementazione di sistemi tecnologici evoluti, e la modernizzazione del sistema procedurale, anche doganale); sul miglioramento dei servizi resi ai cittadini (migliori collegamenti, migliore materiale rotabile, bigliettazione elettronica); sull'adeguamento dell'impianto normativo e gestionale. Alla strategia nazionale delineata si affiancano le strategie previste dai Piani Regionali per il trasporto di livello regionale, locale ed urbano. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si segnala che i risultati attesi e le azioni riferite al trasporto urbano sono collocati nell'ambito dell'obiettivo tematico 4 "Energia sostenibile e qualità della vita (sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori)" a cui si rimanda integralmente.

All'interno di tale quadro, gli interventi della politica di coesione si concentreranno sulle modalità sostenibili e avranno il compito di: completare le opere avviate (in particolare di quelle ferroviarie e portuali); ottimizzare le infrastrutture esistenti; promuovere il più ampio utilizzo delle tecnologie applicate ai trasporti, la semplificazione procedurale e la creazione di "reti organizzative". Ciò con la finalità precipua di migliorare i livelli di servizio reso agli utenti – cittadini ed imprese. In tale contesto i profili di sostenibilità ambientale assumeranno un rilievo orizzontale, che dovranno essere recepiti nel loro significato di opportunità di sviluppo piuttosto che di mero vincolo regolamentare.

Il **livello territoriale** nel quale si collocano gli interventi rappresenta un elemento chiave della strategia che informa l'obiettivo tematico. Proprio al fine di perseguire l'obiettivo di concentrazione delle risorse, gli interventi saranno localizzati nelle sole regioni meno sviluppate. Essi saranno attuati alla scala territoriale più opportuna, cogliendo pienamente i benefici del principio di sussidiarietà ma con un forte presidio centrale necessario per garantire la coerenza complessiva delle azioni rispetto ai risultati attesi. Pertanto, gli interventi sulla rete e sui nodi di trasporto centrale, quelli sugli archi ferroviari della rete globale di adduzione alla rete centrale e quelli sui collegamenti di "ultimo miglio" di porti, interporti ed aeroporti troveranno logica collocazione in un programma di livello nazionale, mentre la rete e i nodi di rango regionale e locale, i trasporti urbani e periurbani ed il trasporto pubblico locale saranno incardinati in programmi di livello regionale, focalizzati sui temi del trasporto regionale, locale ed urbano<sup>179</sup>. I Programmi Operativi dovranno indicare la priorità fra gli interventi da finanziare e prevedere idonei meccanismi di coordinamento fra i vari livelli.

L'**attuazione** degli interventi muoverà dall'eredità del ciclo di programmazione in corso e dalle lezioni apprese - sia negative sia positive - nell'esperienza della sua attuazione. Fra le prime, si annoverano l'esito deludente di molti dei "Grandi Progetti" e/o progetti di rilevanti dimensioni promossi dai Programmi regionali e dal Programma nazionale "Reti e mobilità", rinviati in misura significativa alla successiva

---

<sup>179</sup> Al riguardo, si segnala che risultati attesi ed azioni riferiti al Trasporto Pubblico Locale (TPL) sono stati inseriti nell'obiettivo tematico 4 "Energia sostenibile e qualità della vita", cui pertanto si rimanda integralmente.

programmazione, anche attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale, per la debolezza del quadro istruttorio e la lentezza dei processi autorizzativi, attuativi e di costruzione del consenso. Fra i secondi, spicca l'esperienza dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), sottoscritti in attuazione del Piano Azione Coesione (PAC), riguardanti le grandi direttrici ferroviarie del Mezzogiorno; in primo luogo le direttrici Napoli-Bari-Lecce/Taranto, Salerno-Reggio Calabria e Messina-Catania-Palermo, tutte appartenenti al corridoio core TEN-T Helsinki-Valletta. L'esperienza del Contratto riguardante la direttrice Napoli-Bari, ha mostrato come la coerenza di questo strumento consenta la piena responsabilizzazione dei diversi attori sugli impegni assunti<sup>180</sup>.

La **selezione dei progetti** da ammettere a finanziamento nel prossimo ciclo di programmazione dovrà riflettere criteri di concentrazione delle risorse ed essere compiuta sulla scorta di solide analisi istruttorie che valutino la rilevanza degli interventi proposti in relazione soprattutto alla capacità di miglioramento del servizio offerto (riduzione dei tempi di percorrenza, qualità del servizio per gli utenti, capacità e rapidità trasporto merci, numero di strutture logistiche servite, treni/giorno) in rapporto alle risorse impiegate. I progetti saranno istruiti in forma unitaria, garantendo la funzionalità dei singoli lotti ed evitando che singoli interventi vengano frammentati in diverse componenti, ciascuna delle quali non pienamente funzionale e fruibile in modo indipendente. Al fine di garantire l'effettivo raggiungimento dei risultati previsti, la programmazione operativa dovrà privilegiare progetti maturi, accompagnandone l'attuazione con un sistema di monitoraggio proattivo. Particolare attenzione dovrà essere riservata al rispetto delle disposizioni comunitarie relative alla concorrenza e agli aiuti di stato, che oggi rappresentano un vincolo più stringente per l'ammissibilità degli interventi e, di conseguenza, per la loro attuazione.

Le azioni previste perseguono **obiettivi intermedi di riorientamento modale**, articolati nei **cinque risultati attesi** di: a) rafforzamento della modalità ferroviaria, tanto per le persone, quanto per le merci; b) sviluppo dei sistemi portuali, interportuali e logistici; c) integrazione modale, funzionalità e sinergia fra i livelli gerarchici di rete; d) riduzione della marginalità e perifericità territoriale; e) ottimizzazione tecnologica del trasporto aereo.

In particolare, tra gli interventi sulla rete ferroviaria assume carattere prioritario il completamento delle citate direttrici individuate dal PAC, attraverso l'integrazione delle risorse già previste. A tal fine, oltre ai SIE, il Programma Operativo nazionale potrà prevedere il ricorso a altri fondi europei destinati alle reti TEN-T, tra cui la *Connecting Europe Facility – Transport*, promuovendo pertanto il finanziamento con strumenti innovativi di debito e di garanzia di interventi di natura orizzontale o funzionalmente connessi ai corridoi multi-modal e ai progetti che insistono sulla rete centrale TEN-T.

Relativamente allo sviluppo dei sistemi portuali assumono particolare rilevanza la modernizzazione delle procedure doganali e il rafforzamento della filiera logistica, al quale contribuiscono anche le azioni dirette a promuovere la competitività degli operatori del settore e che dovranno essere definite nel Programma nazionale attraverso un approccio integrato che tenga in debito conto la necessaria demarcazione con gli interventi di sostegno alle imprese contenute nell'Obiettivo Tematico n. 3.

Per favorire la coesione e la continuità territoriale e promuovere la competitività delle aree e rurali e l'accesso al mercato delle aziende agricole e agro-alimentari nelle regioni meridionali, la politica di coesione dovrà rafforzare le connessioni delle aree interne e rurali contribuendo al potenziamento dei collegamenti

---

<sup>180</sup> Cfr. documentazione disponibile in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/contratto-istituzionale-di-sviluppo-per-la-direttrice-ferroviaria-napoli-bari-lecce-taranto> e nella tavola "Vantaggi/svantaggi dell'intervento riguardante la direttrice Bari- Napoli, nella tratta Napoli-Cancello", disponibile allo stesso indirizzo web

con i principali assi viari e ferroviarie esistenti, privilegiando il completamento di interventi già avviati e mediante interventi selettivi sull'infrastruttura viaria volti a rimuovere strozzature e barriere, laddove non risulti sostenibile realizzare nuovi collegamenti ferroviari o riqualificare linee già esistenti.

Infine, a valere sull'obiettivo tematico 11, saranno sviluppate azioni di sistema volte a migliorare la *governance* degli interventi nella fase di pianificazione, attraverso la definizione di modelli di decisione partecipata che ne possano accompagnare la "territorializzazione", e nella fase di attuazione, il rafforzamento dei processi di gestione e controllo, in particolare in tutte quelle situazioni - tipiche degli ambiti portuale ed interportuale - in cui sono coinvolti una pluralità di attori.

#### RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 7.1 Potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento capacità potenziale treni/giorno. Fonte: Società di gestione dei servizi ferroviari (*)</li> <li>- Riduzione dei tempi di percorrenza. Fonte: Società di gestione dei servizi ferroviari (*)</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 7.2 Aumento della competitività del sistema portuale e interportuale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tonnellate di merci sbarcate e imbarcate per tipologia di traffico. Fonte: Istat</li> <li>- Tempo medio di sdoganamento. Fonte: Agenzia delle Dogane (*)</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 7.3 Integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici e la rete centrale, globale e locale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traffico ferroviario generato da porti, interporti e aeroporti. Fonte: Autorità Portuali e Società aeroportuali e interportuali (*)</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 7.4 Rafforzamento delle connessioni con la rete globale delle aree interne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indice di accessibilità: Tempi di percorrenza verso i nodi urbani per tipologia di area. Fonte: Istat</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 7.5 Ottimizzazione del traffico aereo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traffico aereo: numero di passeggeri. Fonte: Istat</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>OT 7</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Fonte: Ispra</li> </ul>	- n.34 Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (Teq. CO <sub>2</sub> )	FESR

Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per il Fondo FESR. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e

target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

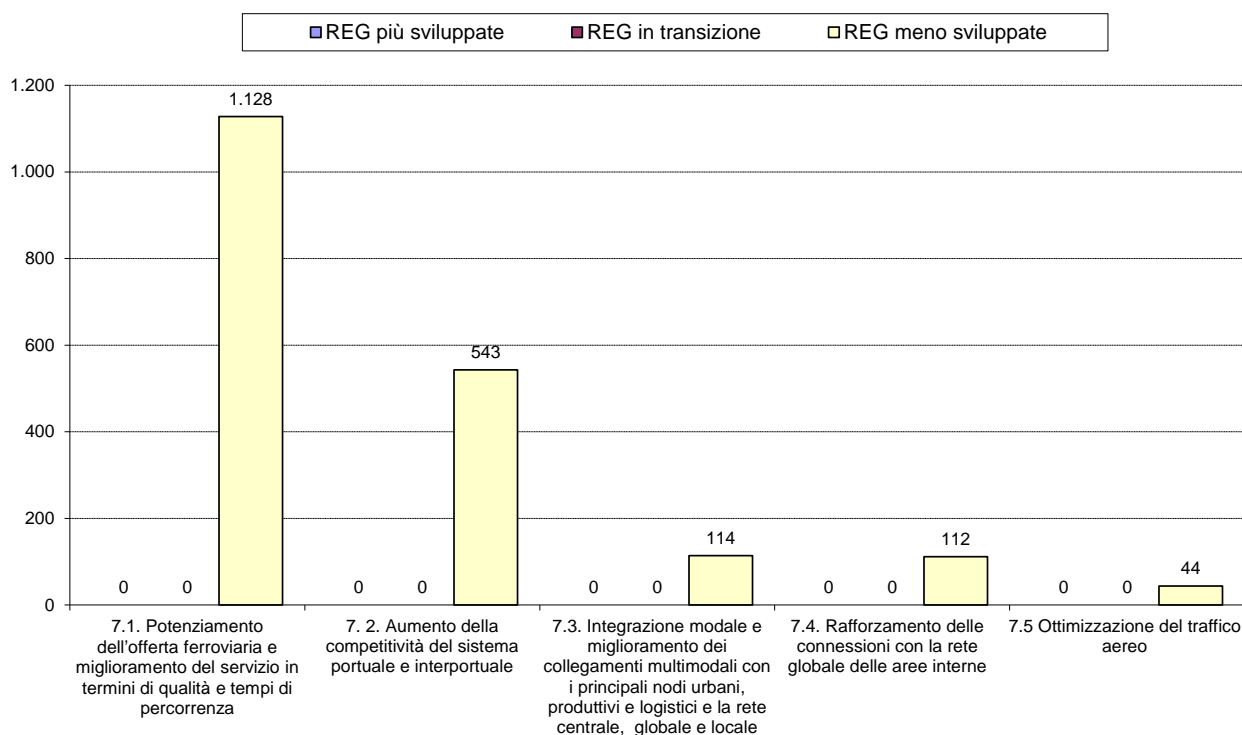
Gli indicatori di risultato “statistici” rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell’Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

Per l’identificazione dei Risultati Attesi che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra si è fatto riferimento all’Atto delegato “*Climate Change Tracking*” (Regolamento di esecuzione UE N. 215/2014 della Commissione Europea).

(\*) L’indicatore non è al momento disponibile con la necessaria disaggregazione territoriale ma le istruttorie tecniche effettuate nell’ambito del Sistema statistico nazionale ne garantiscono la disponibilità quantomeno a partire dall’anno di riferimento 2014.

### OT 7 – Peso indicativo per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR)

Milioni di euro correnti



## OT 7 – Raccordo tra Priorità di Investimento FESR e risultati attesi

Priorità di investimento	Risultati attesi
<b>a)</b> favorendo la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella TEN-T;	<b>RA 7.1</b> Potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza
<b>b)</b> migliorando la mobilità regionale, per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T, compresi i nodi multimodali;	<b>RA 7.1</b> Potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza
	<b>RA 7.4</b> Rafforzamento delle connessioni con la rete globale delle aree interne
<b>c)</b> sviluppando e migliorando sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile;	<b>RA 7.2</b> Aumento della competitività del sistema portuale e interportuale
	<b>RA 7.3</b> Integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici e la rete centrale, globale e locale
	<b>RA 7.5</b> Ottimizzazione del traffico aereo
<b>d)</b> sviluppando e ripristinando sistemi di trasporto ferroviario globali, di elevata qualità e interoperabili, e promuovendo misure di riduzione dell'inquinamento acustico;	<b>RA 7.1</b> Potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza
<b>e)</b> promuovendo l'efficienza energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento attraverso lo sviluppo di sistemi intelligenti di distribuzione, stoccaggio e trasmissione dell'energia e attraverso l'integrazione della generazione distribuita da fonti rinnovabili;	



## **OBIETTIVO TEMATICO 8 - PROMUOVERE L'OCCUPAZIONE SOSTENIBILE E DI QUALITÀ E SOSTENERE LA MOBILITÀ DEI LAVORATORI**

### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

Il mercato del lavoro italiano in esito alla prolungata fase recessiva, che si è sovrapposta alla sua strutturale debolezza in alcune aree e per specifiche categorie di popolazione, ha attraversato negli ultimi anni una fase di profonda crisi che, al momento, non mostra evidenti segnali di miglioramento.

La contrazione occupazionale registrata negli ultimi anni, pur mitigata dal massiccio ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, colpisce significativamente le categorie strutturalmente più deboli. In un contesto che ha visto contrarsi complessivamente la quota di occupati di oltre 2 punti percentuali tra il 2007 e il 2012, di fatto l'unica componente della popolazione che ha visto incrementato il relativo tasso di occupazione è stata quella dei 55-64enni, con un aumento rispetto alla media del 2007 di oltre 6 punti percentuali<sup>181</sup>. Tutte le altre categorie della popolazione hanno invece subito una contrazione nella quota di occupati, ad eccezione della componente femminile, la cui quota di occupate è sostanzialmente stabile, ma strutturalmente non elevata e come noto particolarmente bassa soprattutto nel Mezzogiorno. Rimangono significativamente più elevati della media i tassi di disoccupazione delle persone con bassi livelli di istruzione, anch'essi interessati, così come i più giovani, da rilevanti incrementi nei tassi di disoccupazione sia rispetto al 2011 che rispetto al 2007. Nello specifico, dall'inizio della crisi economica il tasso di occupazione per coloro che sono in possesso della sola licenza elementare è diminuito di 3 punti percentuali e di 5,4 quello relativo agli occupati che avevano ottenuto soltanto la licenza media.

Nel complesso dall'avvio della fase recessiva, la quota di forza lavoro disoccupata è cresciuta di oltre 4,5 punti percentuali portando il dato medio del 2012 a 2 milioni e 744 mila persone tra i 15 e i 64 anni in cerca di lavoro, vale a dire 1 milione e 238 mila disoccupati in più rispetto al 2007.

Tra i target di popolazione maggiormente colpiti dalla crisi economica, vi sono i giovani con un evidente incremento di coloro che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico/formativo (NEET). Alla metà del 2013 il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) in Italia è stato pari al 38,5 per cento<sup>182</sup>, con percentuali ancora più elevate nelle Regioni del Sud. Tale situazione presenta ripercussioni preoccupanti viste le maggiori difficoltà di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Le crescenti difficoltà nell'accesso all'occupazione hanno generato un aumento generalizzato dei tempi di ricerca di lavoro praticamente per tutte le categorie della popolazione. Nel 2012 la percentuale di disoccupati da almeno 12 mesi superava il 52,5 per cento, ancora in aumento rispetto al 51,3 per cento del 2011 e molto più elevata rispetto al 46,8 per cento del 2007.

Il problema della contrazione occupazionale, si pone come una delle maggiori emergenze anche a livello europeo e l'attenzione dell'Unione europea su questo aspetto è molto forte; nell'ambito della Strategia Europa 2020, è stata individuata come una delle priorità da perseguire la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione, al fine di permettere una crescita inclusiva. L'obiettivo perseguito a tal fine, a livello europeo, è l'innalzamento del tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni

<sup>181</sup> L'aumento è riconducibile alla riforma del sistema pensionistico, adottata con decreto legge n. 201/2011, che ha modificato i requisiti per il pensionamento, con un incremento dell'età pensionabile.

<sup>182</sup> Dati Istat (maggio 2013)

che dovrebbe giungere ad almeno il 75 per cento nel 2020, prevedendosi per questo una maggior partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva.

L'Italia registra, nel 2012, un tasso di occupazione del 61 per cento. Per il 2020, come già evidenziato nel Programma Nazionale di Riforma 2013, l'Italia si propone di raggiungere un tasso di occupazione compreso tra il 67 per cento e il 69 per cento.

Per ottenere effetti positivi sul versante dell'occupazione, specialmente giovanile e femminile, appare evidente la necessità di complementare gli sforzi di rilancio del sistema produttivo con interventi coordinati sul sistema d'istruzione-formazione, che puntino alla qualità e valorizzazione del capitale umano. La strategia di attuazione della Garanzia per i giovani in Italia prevede apposite azioni per prevenire la disoccupazione di lunga durata, l'esclusione sociale dei giovani NET attraverso un sistema di politiche attive che contemplano misure di formazione, e accompagnamento all'inserimento lavorativo anche nelle forme dell'apprendistato, del tirocinio e dell'autoimpiego.

Le direttrici su cui si fonda la strategia per la competitività delle imprese comprende misure antirecessive e misure di trasformazione di medio/lungo periodo: le prime comprendono azioni tempestive finalizzate a contrastare gli effetti recessivi dell'attuale fase su lavoratori e imprese e a promuovere l'imprenditorialità; le seconde, azioni e interventi orientati a intervenire in modo più deciso per stimolare lo sviluppo del sistema imprenditoriale in senso innovativo, attraverso interventi a favore di comparti e filiere ad alto potenziale di crescita e di settori emergenti.

In questo quadro, le politiche attive per il lavoro si possono indirizzare, specialmente nei primi anni della programmazione:

- sulla diffusione di strumenti in grado di compensare le maggiori difficoltà occupazionali di alcuni gruppi di lavoratori, incidendo direttamente o indirettamente sul costo del lavoro, secondo modalità già sperimentate nell'attuale periodo di programmazione, anche ad opera di risorse nazionali e del Piano d'Azione Coesione (incentivi all'occupazione);
- sugli investimenti in istruzione e formazione di qualità, specialmente di tipo tecnico e professionale, con particolare riguardo a settori ad alto valore aggiunto, utilizzando quindi l'investimento in competenze quale elemento centrale delle politiche attive del lavoro;
- sulla valorizzazione dell'alternanza istruzione-formazione-lavoro e la promozione del tirocinio e delle varie tipologie di apprendistato, attraverso il sostegno a programmi finalizzati a stimolare l'offerta di posti disponibili per i giovani, a supportare le imprese nell'utilizzo degli strumenti, a valorizzare la componente formativa professionalizzante in raccordo con i sistemi di certificazione della competenze e i repertori regionali a nazionale; l'alternanza costituisce uno strumento anche per fronteggiare la dispersione scolastica ed elevare il livello di qualificazione della popolazione (in sinergia con le azioni ricadenti nell'OT10 e con l'attuazione della Garanzia Giovani) e in questa prospettiva si cercherà di sostenere lo sviluppo delle tipologie di apprendistato finalizzate all'acquisizione dei titoli a riconoscimento nazionale;
- sulla promozione dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità, in particolare attraverso l'estensione delle positive esperienze in materia di microcredito;

- sulla programmazione e realizzazione di interventi integrati e contestuali di politica attiva, passiva e di sviluppo industriale e territoriale.

In questo ultimo ambito è opportuno fissare alcuni presupposti di metodo, riguardanti la necessità di incentrare l'azione su crisi con effetti particolarmente gravi sul fronte occupazionale e che riguardino grandi imprese, interi settori o distretti industriali. Tale criterio risponde, inoltre, al rilievo, dato anche dai più recenti orientamenti europei, all'“approccio settoriale”, alla focalizzazione, quindi, su determinati settori produttivi, trainanti per i territori di riferimento, per la creazione di nuova occupazione. L'esperienza dimostra che, per far fronte al verificarsi di crisi occupazionali anche settoriali, la programmazione nazionale e regionale deve acquisire una migliore capacità di lettura dell'evoluzione dei territori, in termini di potenziale di innovazione, valorizzazione del capitale umano, promozione dell'occupabilità, rafforzamento della capacità competitiva del sistema imprenditoriale, così da individuare correttamente il dimensionamento dei fabbisogni di risorse materiali, infrastrutture, servizi, competenze, in rapporto all'evoluzione della crisi e in coerenza con le strategie di sviluppo competitivo.

Fondamentale in questo ambito è la connessione con gli interventi che possono essere realizzati con il ricorso al Fondo Europeo per la Globalizzazione (FEG). Gli interventi delle politiche di coesione sulle situazioni di crisi verranno, pertanto, implementati tenendo conto dell'eventuale attivazione del FEG e sempre nell'ottica di garantire l'esclusione della duplicazione di fondi su medesime situazioni di crisi.

I medesimi principi di integrazione e sinergia fra politiche di sviluppo e politiche attive del lavoro devono regolare la programmazione di misure di carattere preventivo, in risposta a situazioni di difficoltà non ancora conclamate, finalizzate ad intervenire tempestivamente sulle situazioni maggiormente delicate, scongiurando così il verificarsi di più gravi conseguenze e il rischio di cristallizzazione di bacini di disoccupazione. Si intende, quindi, agire laddove esistano le condizioni per una effettiva ripresa dell'impresa o del settore e in situazioni che presentino effettivi margini di miglioramento. Visto il carattere di forte interconnessione tra i diversi obiettivi tematici, si evidenzia come le aree colpite da crisi siano oggetto di interventi sia nell'obiettivo tematico 3 “Competitività dei sistemi produttivi” che nel presente obiettivo tematico: si è voluto infatti, considerare simultaneamente i due punti di vista della domanda (competitività) e dell'offerta (politiche attive e formazione), rispondendo, così, alla scelta strategica di intervenire in maniera integrata nei vari ambiti.

L'integrazione riguarda, non solo la comprensione dei nessi tra diversi obiettivi tematici, ma anche l'utilizzo dei diversi Fondi: si intende, infatti, sfruttare appieno le possibilità operative offerte da ciascun Fondo al fine di promuovere l'occupazione e favorire la mobilità dei lavoratori.

A complemento degli interventi sopra delineati, pur in un quadro istituzionale non ancora definito (si fa riferimento, in particolare, alla questione della riorganizzazione del sistema delle Province), devono essere portate a compimento le riforme recentemente varate, in primo luogo quella del mercato del lavoro, volte a:

- ridisegnare le tipologie e i livelli di prestazione dei servizi per l'impiego, allo scopo di raggiungere i livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge 92/2012 ed attuare la raccomandazione del Consiglio 6463/13 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, anche sviluppando utili pratiche di interazione con i servizi privati per il lavoro;

- rendere effettiva la disponibilità di servizi informativi e archivi informatici sia nei singoli contesti regionali, sia a livello nazionale, omogenei e interoperanti, non solo per sostenere l'efficacia delle prestazioni, ma anche per rendere sistematico il ricorso a analisi, monitoraggi e valutazioni, con il principale obiettivo di consentire la sistematica verifica del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. La piattaforma tecnologica di supporto all'attuazione della Garanzia Giovani, approvata in Conferenza Stato-Regioni, agisce in tal senso ).

Un'area di intervento che deve assumere particolare rilevanza è quella dedicata alla lotta al lavoro sommerso, nella quale emerge la necessità di intervenire in maniera strutturata e condivisa tra i vari organismi competenti, con veri e propri piani di lavoro operativi; in questo ambito, la necessaria funzione di controllo deve ulteriormente accrescere i propri livelli di efficacia e qualità.

Anche il tema dell'invecchiamento attivo ha assunto rilevanza e centralità. Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da cambiamenti demografici significativi che hanno comportato da un lato l'allungamento della vita e dall'altro un basso tasso di natalità. Ciò ha innescato un cambiamento nella struttura della popolazione, che investe problematiche legate al mercato del lavoro, alla tenuta dei sistemi di protezione sociale (sanità, assistenza, sistemi pensionistici), ai rapporti familiari e sociali. Il quadro giuridico vigente in materia pensionistica e le riforme in atto in materia di ammortizzatori sociali e del mercato del lavoro richiedono interventi e soluzioni operative in grado di coniugare e collegare le esigenze lavorative dei giovani e dei lavoratori anziani. Mentre un intervento strutturale e generalizzato sul tema non può che essere affrontato dalla politica ordinaria, la politica aggiuntiva può far maturare esperienze innovative di gestione del problema, e dare continuità e sistematicità alle esperienze realizzate nella fase finale della programmazione in corso.

Una particolare attenzione va data alla diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali, allo scopo di creare opportunità di occupazione extra-agricola ai componenti delle famiglie rurali e più in generale alla popolazione che insiste in queste aree. In via prioritaria si dovranno perseguire azioni congiunte sia sul fronte degli incentivi alla creazione di piccole e medie imprese in attività extra-agricole (start-up e/o progetti di investimento), sia sul fronte dei servizi alle persone (in particolare donne, anziani e disabili) incentivando anche in questo campo la creazione di nuove imprese, laddove necessario per l'inadeguatezza dell'offerta esistente nelle singole aree. Inoltre, adeguate azioni di informazione/consulenza (si veda OT9) dovranno essere messe in campo per agevolare la creazione di nuove imprese e la formazione degli operatori.

Nell'ambito della politica di sviluppo rurale la creazione di piccole e medie imprese in attività extra-agricole sarà concentrata nelle aree rurali con problemi di sviluppo e nelle aree intermedie. Le iniziative da finanziare dovranno privilegiare la creazione di occupazione aggiuntiva, con particolare riferimento ai giovani, alle donne e a quelle componenti dell'occupazione in uscita da settori e comparti in corso di ristrutturazione e/o crisi, anche nel settore agro-alimentare, ove maggiore è il fabbisogno in termini di manodopera. I Fondi SIE opereranno in maniera complementare nel supporto all'occupazione nelle aree rurali. Il FEASR concentrerà il proprio contributo sui finanziamenti per lo start up e lo sviluppo delle micro-imprese nelle aree rurali C e D. Tale contributo sarà integrato dalle allocazioni finanziarie che il FSE e il FESR metteranno a disposizione delle politiche attive per il lavoro nelle stesse aree, in particolare con riferimento agli strumenti di promozione dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità.

In ragione della situazione italiana, si è convenuto di evidenziare tra i principali destinatari i giovani, le donne ed i lavoratori colpiti dalla crisi economica, anche se sarà data dovuta attenzione anche agli altri target di beneficiari, quali: lavoratori maturi, i disoccupati di lunga durata, gli immigrati, i soggetti

svantaggiati. Per quanto attiene al target degli immigrati, gli interventi saranno realizzati in connessione e complementarità con il programma operativo nazionale attivato a valere sul Fondo europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), il quale sostiene le politiche migratorie degli Stati membri e, in particolare, per quanto attiene a questo Obiettivo tematico, all'integrazione degli stranieri immigrati e la tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Gli interventi indirizzati ai soggetti svantaggiati, tra cui anche le persone con disabilità, vengono trattati sia all'interno del presente obiettivo tematico che all'interno dell'obiettivo tematico "Inclusione sociale e lotta alla povertà" a seconda della tipologia di azioni che vengono attuate: nell'obiettivo tematico 8- Occupazione rientrano quelle azioni riguardanti direttamente ed unicamente l'inserimento-reinserimento lavorativo. Gli interventi per i lavoratori svantaggiati che hanno necessità di realizzare percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva (comprensiva, ad esempio, di sostegno al reddito, inserimento lavorativo, servizi personalizzati) vengono trattati all'interno dell'obiettivo tematico 9 – Inclusione sociale e lotta alla povertà e a ogni discriminazione.

Come già richiamato, il tema dell'occupazione è strettamente correlato con quello dell'istruzione/formazione e dell'innalzamento delle competenze. La tipologia di interventi proposta in relazione all'obiettivo tematico 8 - Occupazione è, quindi, fortemente interconnessa con quella dell'obiettivo tematico 10 – Istruzione e formazione, dal quale non si può prescindere per delineare un quadro completo delle azioni che si intendono implementare. Esempio di ciò, gli interventi previsti nell'obiettivo 10 per l'attuazione di un sistema efficace ed efficiente di convalida, certificazione e riconoscimento delle competenze e degli standard formativi e professionali e per il riconoscimento delle qualifiche nell'ambito degli strumenti di trasparenza definiti a livello europeo (ad esempio: il Quadro Europeo delle Qualifiche). Il riconoscimento delle competenze, così come la trasparenza delle qualifiche, infatti, sono elementi che assumono notevole rilevanza anche ai fini occupazionali, consentendo maggiori possibilità di lavoro: essi oltre a valorizzare ed agevolare la transizione tra il sistema scolastico e formativo e il mercato del lavoro, facilitano la mobilità professionale e geografica.

Rispetto alle azioni propedeutiche e di supporto, tenuto anche conto delle cosiddette condizionalità ex ante, è stata considerata la qualità e l'efficacia dei servizi per il lavoro (pubblici e privati), nei cui ambiti di intervento è stato ricompreso il rafforzamento dell'utilizzo della rete Eures, così come la messa a regime di sistemi informativi integrati a livello territoriale ed interoperanti con il livello nazionale. L'interoperabilità non concerne solo le politiche attive, passive e l'occupazione, ma anche la componente delle competenze (istruzione e formazione), gli aspetti previdenziali, assicurativi e socio sanitari, in modo da introdurre e portare a compimento l'obiettivo della dorsale informativa unica prevista dalla recente riforma del mercato del lavoro.

Da evidenziare la complementarità col programma per l'Occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) che sostituisce i 3 seguenti programmi relativi al periodo di programmazione 2007-2013: Progress, Eures, Progress di micro finanza. In particolare, per quanto riguarda l'asse Eures, esso sostiene i servizi specializzati per sviluppare gli scambi e la diffusione di informazioni e altre forme di cooperazione, quali i partenariati transfrontalieri, per promuovere la mobilità geografica volontaria dei lavoratori su base equa e per contribuire a un elevato livello di occupazione sostenibile e di qualità.

Funzionali a tutti i risultati attesi sono le azioni di sistema, quelle di monitoraggio e di valutazione, nonché quelle di capacitazione istituzionale; queste ultime sono collocate nell'obiettivo tematico 11.

A fronte dei risultati attesi, di seguito elencati, sono stati individuati indicatori funzionali alla loro reale misurazione, corredati da modalità di quantificazione. Laddove pertinenti, per alcuni risultati attesi sono

stati riportati anche gli indicatori per il raggiungimento dei target UE 2020. Nella maggior parte dei casi tali indicatori sono basati su statistiche ufficiali, in altri casi sono il frutto di indagini ad hoc anche sull'implementazione dei vari strumenti che vengono proposti, ed in altri casi ancora devono essere discusse le modalità di quantificazione perché presuppongono un adeguamento nei sistemi di monitoraggio a livello territoriale.

Il sostegno all'obiettivo tematico è garantito prevalentemente dall'apporto del FSE e del FESR per quanto riguarda lo sviluppo di interventi infrastrutturali, per la creazione di reti e a supporto del partenariato sociale così come previsto dal Codice Europeo di condotta del partenariato.

Le azioni dei POR saranno sviluppate relativamente a tutti i risultati attesi sia a favore degli individui che dei sistemi del lavoro.

I PON interverranno a sostegno della implementazione di un sistema informativo integrato finalizzato a migliorare l'efficienza nella gestione del mercato del lavoro. Inoltre, potranno intervenire a supporto di azioni finalizzate a promuovere il riequilibrio dei divari territoriali in materia di Servizi per il Lavoro. Infine, svilupperanno analisi valutative di livello nazionale sugli andamenti del mercato del lavoro e sull'impatto prodotto dalle politiche comunitarie.

Considerata l'architettura della programmazione FSE, si riporta in calce alla sezione la scheda di raccordo tra i risultati attesi e le priorità di investimento definite nella normativa inerente lo stesso Fondo.

La politica strategica per l'occupazione nel settore ittico, coerentemente con le politiche di conservazione e di contenimento dello sforzo di pesca, deve articolarsi in due direzioni: raggiungere livelli di sostenibilità della attività di pesca attraverso un numero di pescatori coerenti con la disponibilità delle risorse, e migliorare la qualità dell'occupazione e dei redditi favorendo un ricambio generazionale non soltanto basato sull'immigrazione da paesi terzi. Il "presidio della pesca" attraverso una occupazione sostenibile, che passa attraverso una lotta efficace contro la pesca illegale e la crescita delle relazioni positive tra amministrazione ed addetti, prevede una forte correlazione con gli obiettivi formativi. Certamente il tema dell'apprendimento permanente, della formazione e della sensibilizzazione di tutti gli attori della filiera ittica, a partire dai pescatori, è uno degli strumenti essenziali per la definizione di modelli che tendano alla cogestione come strumento sociale ed economico. Pertanto il FEAMP supporterà quelle iniziative di formazione non più collegate al singolo corso di formazione monotematico, ma finalizzate ad accrescere competenze trasversali e tecnico-professionali, per supportare la filiera ittica nel campo della gestione della flotta/risorse, del miglioramento della produzione, della valorizzazione e qualità del prodotto/processo, della gestione dei mercati, della sicurezza sul lavoro, della sicurezza alimentare, ecc.. Proprio in questa ottica, verranno promossi quei percorsi di sviluppo capaci di rendere maggiormente competitive le zone di pesca attraverso la diversificazione delle attività mediante la promozione della pluriattività degli operatori, sostenendo le infrastrutture e i servizi per la piccola pesca e il turismo a favore delle piccole comunità che vivono di pesca.

## RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 8.1</b> <b>Aumentare</b> <b>l'occupazione dei</b> <b>giovani attraverso il</b> <b>rafforzamento delle</b> <b>misure attive e</b> <b>preventive sul mercato</b> <b>del lavoro,</b> <b>l'orientamento , la</b> <b>consulenza, il contrasto</b> <b>al fenomeno dei NEET</b> <b>(in coerenza con la</b> <b>raccomandazione</b> <b>europea sulla youth</b> <b>guarantee), il</b> <b>rafforzamento</b> <b>dell'apprendistato, dei</b> <b>tirocini e altre misure di</b> <b>inserimento al lavoro, la</b> <b>promozione di auto</b> <b>impiego e auto</b> <b>imprenditorialità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione giovanile (15-29) - Persone occupate (15-29) sulla popolazione nella corrispondente classe di età (Percentuale) (media annua). Fonte: Istat – RCFL</li> <li>- Tasso giovani NEET - Giovani tra i 15 e i 29 anni non occupati né inseriti in un percorso regolare di istruzione/formazione sulla popolazione nella corrispondente classe di età (Percentuale) (media annua). Fonte: Istat – RCFL</li> <li>- Imprenditorialità giovanile - Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni sul totale degli imprenditori iscritti nei registri delle Camere di commercio italiane (Percentuale). Fonte: Unioncamere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti inattivi che cercano lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che intraprendono studi/corsi di formazione alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti disoccupati che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti disoccupati impegnati in un percorso di istruzione/formazione, che acquisiscano una qualifica o un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti disoccupati di lunga durata che completano l'intervento finanziato a titolo dell'IOG</li> <li>- Partecipanti disoccupati di lunga durata che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti disoccupati di lunga durata impegnati in un percorso di istruzione/formazione, che ottengano una qualifica o un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti disoccupati che completano l'intervento finanziato a titolo dell'IOG</li> <li>- Partecipanti inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione che completano l'intervento finanziato a titolo dell'IOG</li> <li>- Partecipanti inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione che sono impegnati in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica o in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che hanno un lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che esercitano l'attività autonoma entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	
<b>RA 8.2</b> <b>Aumentare l'occupazione femminile, attraverso il rafforzamento delle misure per l'inserimento lavorativo delle donne, la promozione della parità tra uomini e donne e la conciliazione tra vita professionale e vita privata/familiare, il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione femminile - Donne occupate in età 15-64 anni sulla popolazione femminile nella corrispondente classe di età (Percentuale). Fonte: Istat - RCFL</li> <li>- Tasso di abbandono del lavoro dopo la nascita del figlio - Donne di età 20-39 che non lavorano dopo la nascita del figlio sulla popolazione femminile della corrispondente classe di età (Percentuale). Fonte: Isfol – Plus</li> <li>- Imprenditorialità femminile - Titolari di imprese individuali donne sul totale degli imprenditori iscritti nei registri delle Camere di commercio italiane (Percentuale). Fonte: Unioncamere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE



Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 8.3</b> <b>Aumentare</b> <b>l'occupazione dei</b> <b>lavoratori anziani e</b> <b>favorire</b> <b>l'invecchiamento attivo,</b> <b>attraverso la</b> <b>promozione di</b> <b>condizioni e forme di</b> <b>organizzazione del</b> <b>lavoro più favorevoli e la</b> <b>solidarietà tra</b> <b>generazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione over 50 - Persone occupate over 50 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (Percentuale). Fonte: Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti con più di 54 anni che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE
<b>RA 8.4</b> <b>Accrescere l'occupazione</b> <b>degli immigrati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione della popolazione straniera extra UE - Persone occupate extra UE sulla popolazione 15-64 extra UE. Fonte: Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE
<b>RA 8.5</b> <b>Ridurre il numero dei</b> <b>disoccupati di lunga</b> <b>durata e sostenere</b> <b>adeguatamente le</b> <b>persone a rischio di</b> <b>disoccupazione di lunga</b> <b>durata, anticipando</b> <b>anche le opportunità di</b> <b>occupazione di lungo</b> <b>termine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di disoccupazione di lunga durata - Persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (Percentuale) (media annua) Fonte: Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE
<b>RA 8.6</b> <b>Favorire la permanenza</b> <b>al lavoro e la</b> <b>ricollocazione dei</b> <b>lavoratori coinvolti in</b> <b>situazioni di crisi</b> <b>(settoriali e di grandi</b> <b>aziende), sia attraverso</b> <b>la contestualità e</b> <b>l'integrazione delle</b> <b>politiche di sviluppo</b> <b>industriale e del lavoro,</b> <b>sia attraverso</b> <b>l'attivazione di azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quota di disoccupati che ha beneficiato di una politica attiva su totale dei disoccupati. Fonte: Isfol, Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione</li> </ul>	FSE

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>integrate (incentivi, auto imprenditorialità, <i>placement</i>, riqualificazione delle competenze, <i>tutorship</i>)</b>		all'intervento	
<b>RA 8.7 Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei soggetti/lavoratori svantaggiati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento Percentuale occupati di 15-64 anni con problemi di salute – Fonte: Istat RCFL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento</li> <li>- Partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE
<b>RA 8.8 Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero prestazioni erogate in base ai LEP fissati dalla legge 92, differenziati in base ai target (giovani, donne, disoccupati, etc.) e in base alla tipologia di servizio (*)</li> <li>- Quota dei giovani che effettuano un percorso di mobilità transnazionale attraverso la rete Eures sul totale dei giovani (*)</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
		<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>R.A. 8.9 Nuove opportunità di lavoro extra-agricolo nelle aree rurali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione nelle aree rurali. Fonte: ISTAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° Posti di lavoro creati (tramite i progetti finanziati)</li> </ul>	FEASR
<b>RA 8.10 Favorire la coesione territoriale, il lavoro e la formazione degli operatori del settore ittico</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di iniziative per la formazione degli operatori del settore ittico</li> <li>- Numero di posti di lavoro creati/mantenuti nelle zone di pesca e acquacoltura (costiere e interne). Fonte: Mipaf, Programma nazionale raccolta dati</li> </ul>	FEAMP

Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FSE, FESR, FEASR e dalle indicazioni della CE per il FEAMP. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

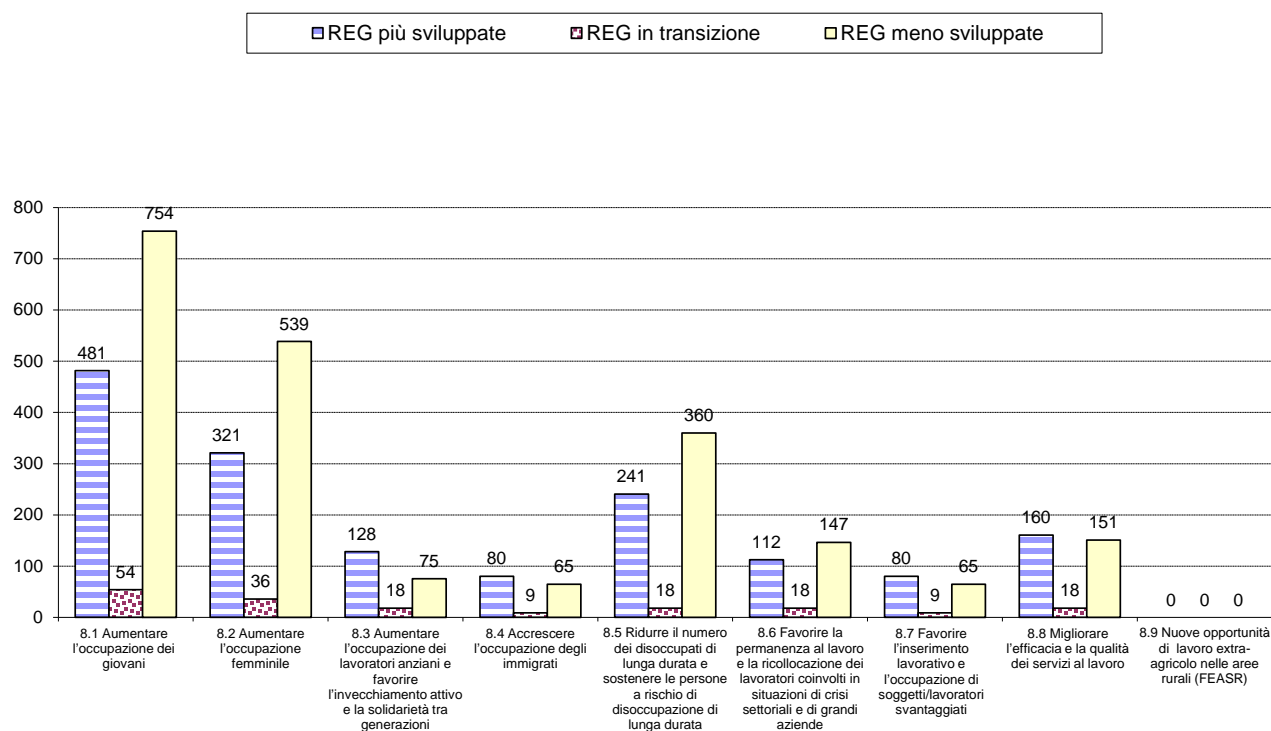
Gli indicatori di risultato "statistici" rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell'Autorità di Gestione

contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

(\*) L'indicatore non è al momento disponibile con la necessaria disaggregazione territoriale ma le istruttorie tecniche effettuate nell'ambito del Sistema statistico nazionale ne garantiscono la disponibilità quantomeno a partire dall'anno di riferimento 2014.

## OT 8 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (FSE)

Milioni di euro correnti



### OT8 - Raccordo tra priorità di investimento FSE e risultati attesi

<i>Priorità di investimento FSE</i>	<i>Risultati attesi</i>
i) l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale	<b>RA 8.1</b> Aumentare l'occupazione dei giovani attraverso il rafforzamento delle misure attive e preventive sul mercato del lavoro, l'orientamento , la consulenza, il contrasto al fenomeno dei NEET (in coerenza con la raccomandazione europea sulla <i>youth guarantee</i> ), il rafforzamento dell'apprendistato, dei tirocini e altre misure di inserimento al lavoro, la promozione di auto impiego e auto imprenditorialità
	<b>RA 8.2</b> Aumentare l'occupazione femminile, attraverso il rafforzamento delle misure per l'inserimento lavorativo delle donne, la promozione della parità tra uomini e donne e la conciliazione tra vita professionale e vita privata/familiare, il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità
	<b>RA 8.4</b> Accrescere l'occupazione degli immigrati
	<b>RA 8.5</b> Ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata, anticipando anche le opportunità di occupazione di lungo termine
	<b>RA 8.7</b> Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei soggetti/lavoratori svantaggiati
ii) l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i Giovani	<b>RA 8.1</b> Aumentare l'occupazione dei giovani attraverso il rafforzamento delle misure attive e preventive sul mercato del lavoro, l'orientamento , la consulenza, il contrasto al fenomeno dei NEET (in coerenza con la raccomandazione europea sulla <i>youth guarantee</i> ), il rafforzamento dell'apprendistato, dei tirocini e altre misure di inserimento al lavoro, la promozione di auto impiego e auto imprenditorialità
iii) l'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese, comprese le micro, PMI innovative	<u>(questa priorità può essere collegata a tutti i risultati finalizzati all'occupazione)</u>

<b>iv)</b> l'uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore	<b>RA 8.2</b> Aumentare l'occupazione femminile, attraverso il rafforzamento delle misure per l'inserimento lavorativo delle donne, la promozione della parità tra uomini e donne e la conciliazione tra vita professionale e vita privata/familiare, il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità
<b>v)</b> l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti	<b>RA 8.6</b> Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi (settoriali e di grandi aziende), sia attraverso la contestualità e l'integrazione delle politiche di sviluppo industriale e del lavoro, sia attraverso l'attivazione di azioni integrate (incentivi, autoimprenditorialità, placement, riqualificazione delle competenze, tutorship)
<b>vi)</b> l'invecchiamento attivo e in buona salute	<b>RA 8.3</b> Aumentare l'occupazione dei lavoratori anziani e favorire l'invecchiamento attivo, attraverso la promozione di condizioni e forme di organizzazione del lavoro più favorevoli e la solidarietà tra generazioni
<b>vii)</b> la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati	<b>RA 8.8</b> Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi per il lavoro.

#### OT8 - Raccordo tra priorità di investimento FESR e risultati attesi

Priorità di investimento	Risultati attesi
<b>d)</b> investendo in infrastrutture per i servizi per l'impiego	<b>RA 8.8</b> Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro

**OT 8 – Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi**

<i><b>Focus Area Sviluppo rurale</b></i>	<i><b>Risultati attesi</b></i>
<b>Priorità 6: adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali (a)</b> Facilitare la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e di lavoro nelle aree rurali	<b>RA 8.9</b> Nuove opportunità di lavoro extra agricolo nelle aree rurali

## **OBIETTIVO TEMATICO 9 - PROMUOVERE L'INCLUSIONE SOCIALE, COMBATTERE LA POVERTÀ E OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE**

### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

Con la Strategia EU2020 l'Unione Europea intende perseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Con essa si riconosce l'intimo legame tra politiche economiche e politiche sociali, ponendo al centro dell'attenzione del policy maker la lotta alla povertà ed alla esclusione sociale, in particolare fissando un target di riduzione di 20 milioni del numero di persone in condizioni di povertà ed esclusione sociale, entro il 2020 per l'Unione nel suo insieme. L'obiettivo europeo è definito sulla base di tre indicatori: la proporzione di persone a rischio di povertà (dopo i trasferimenti sociali); la proporzione di persone in situazione di grave deprivazione materiale; la proporzione di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa.

In comparazione con gli altri paesi europei la grave deprivazione materiale risulta particolarmente accentuata nel nostro Paese: rispetto alla media EU27 del 10.2 per cento il dato italiano del 2012 è del 14.5 per cento, essendo più che raddoppiato rispetto al 2010 e aumentato del 3.2 per cento rispetto al 2011. L'incremento risulta tra i più significativi in Europa insieme a quello fatto registrare da Grecia e Cipro.

Un fattore di grande rilevanza nella determinazione del rischio di povertà è il dato anagrafico; il nostro Paese si colloca infatti tra i paesi a più alta incidenza del rischio di povertà minorile (26,6 per cento, rispetto ad una media UE del 21.2 per cento). Va inoltre rilevato che l'Italia è uno dei pochi paesi in Europa privo di una misura di protezione del reddito di ultima istanza. Con riferimento alla bassa intensità di lavoro, il dato italiano è in linea con la media comunitaria (10 per cento circa). Tuttavia, la non elevata incidenza delle famiglie a intensità di lavoro bassa, pur a fronte di alti tassi di disoccupazione individuale, riflette in parte un modello familiare di partecipazione al mercato del lavoro incentrato sul ruolo del capofamiglia maschio e si accompagna pertanto con tassi di occupazione e di partecipazione femminile tra i più bassi d'Europa. Ad essi si associa una scarsa diffusione dei servizi di cura; in particolare, con riferimento ai servizi per l'infanzia, il tasso di copertura della popolazione tra zero e due anni, con riferimento all'anno 2011, è dell'11,8 per cento, in crescita rispetto al biennio precedente (era 10,4 per cento nel 2009), ma pur sempre molto lontano, in particolare nel Mezzogiorno, dagli obiettivi fissati dieci anni fa nell'ambito della Strategia di Lisbona.

Più in generale, alla alta proporzione di famiglie in condizione di deprivazione materiale e di esclusione lavorativa, si associa una estrema eterogeneità nella diffusione dei servizi sul territorio cui corrisponde una elevata sperequazione della spesa sociale, che va da 300 euro procapite nelle Provincia autonoma di Trento a 25 euro nella Regione Calabria, con il Sud che spende in media circa un terzo del Nord. In questo contesto il confronto partenariale ha molto evidenziato come carenza prioritaria della politica ordinaria la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale. Evidentemente non è compito o possibilità della programmazione 2014-2020 colmare questa mancanza. Tuttavia si presenta l'opportunità di rafforzare i meccanismi e gli strumenti di governance che possono accompagnare quel processo definitorio proprio della politica ordinaria: la piena implementazione di un sistema informativo dei servizi e delle prestazioni sociali; la definizione di profili professionali comuni e il rafforzamento delle

competenze degli operatori; l'integrazione dei servizi sociali in rete con le altre filiere amministrative (sanità, scuola, servizi per l'impiego); la costruzione di meccanismi di confronto nazionale al fine di assicurare un coordinamento tra i responsabili regionali della programmazione sociale, a partire dall'utilizzo dei fondi nel contesto di cui qui si discute.

In questo quadro l'Italia nei propri Programmi Nazionali di Riforma (2011, 2012, 2013) si è posta l'impegno di concorrere all'obiettivo comunitario di contrasto alla povertà, riducendo entro il 2020 di 2,2 milioni le persone che vivono in condizioni di povertà o di esclusione sociale. Al momento dell'annuncio dell'obiettivo nazionale, il Governo italiano ha segnalato di voler concentrare la sua azione sulle persone in condizioni di privazione materiale, oltre che su quelle appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro.

Con la Programmazione 2014-2020 si intende supportare tale obiettivo attraverso gli orientamenti strategici di seguito descritti.

La maggior parte delle risorse andranno utilizzate nell'ambito della priorità di investimento FSE *“inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità”*. Al riguardo si condivide l'indicazione del *position paper* della Commissione secondo cui *“la lotta all'esclusione sociale e alla povertà rimane una priorità per l'Italia; una porzione consistente delle risorse disponibili deve essere dedicata alla promozione dell'inclusione attiva”*. Nell'attuazione di questa priorità si intende operare in tre direzioni:

- I. dedicare un programma nazionale a supporto della sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva<sup>183</sup>. Si tratta di una misura sperimentale nazionale rivolta alle famiglie in condizione di povertà o esclusione sociale, con particolare riferimento ai nuclei in cui siano presenti minori, fondata sulla erogazione di un sussidio economico, condizionato alla adesione ad un progetto di attivazione e supportato da una rete di servizi (Conditional Cash Transfers). Con il Programma operativo nazionale andrebbe rafforzata la capacità dei servizi sociali territoriali di fornire servizi di accompagnamento e misure di attivazione ai beneficiari del sussidio economico. La misura è coerente con la Raccomandazione del 3.10.2008 della Commissione europea sulla cd. *“inclusione attiva”*, avente ad oggetto una strategia basata su tre pilastri: supporto al reddito adeguato; mercati del lavoro inclusivi; accesso a servizi di qualità. Si tratta inoltre di interventi in linea con la Raccomandazione specifica n. 4 *“assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli”* (approvata dal Consiglio Europeo in data 28 giugno 2013), nonché con il richiamo del *Position paper* della Commissione a *“fornire assistenza preventiva a bambini ed adolescenti appartenenti a gruppi vulnerabili per aiutarli, un domani, ad integrarsi nel mercato del lavoro”*. Il programma intende inoltre dedicare una parte di risorse alla sperimentazione di alcuni progetti di innovazione sociale nel settore delle politiche sociali, dell'economia sociale e del welfare familiare ispirato al modello della sussidiarietà circolare, sottoposti a rigorosa valutazione di impatto;
- II. realizzare nell'ambito della programmazione regionale servizi sociali innovativi e interventi di presa in carico multidisciplinare a sostegno dei soggetti particolarmente svantaggiati e dei nuclei familiari multiproblematici, finalizzati al rafforzamento delle abilità sociali e all'inserimento lavorativo. Con riferimento all'inserimento lavorativo e a complemento degli interventi già sopra citati

---

<sup>183</sup> Il Programma di sostegno per l'inclusione attiva è una misura sperimentale di lotta alla povertà che promuove l'inclusione sociale attiva: scolastica, lavorativa e sanitaria (Decreto Ministeriale del 10 gennaio 2013). La sperimentazione è cominciata con il coinvolgimento delle 12 città più grandi del paese - Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona – durerà un anno e impegnerà un ammontare complessivo di risorse pari a 50 milioni di euro. Nel corso del 2014, la sperimentazione del Programma di sostegno verrà estesa all'intero territorio nazionale a valere su risorse nazionali.



relativamente all'inclusione attiva, nell'ambito di questa priorità vengono considerate tipologie di intervento rivolte ai soggetti maggiormente distanti dal mercato del lavoro, che richiedono azioni ampie e diversificate di inclusione attiva, rimandando all'obiettivo tematico 8 la trattazione più generale del tema. In particolare il criterio di attribuzione per l'inclusione lavorativa dei "soggetti svantaggiati" è il seguente: se l'intervento riguarda direttamente ed unicamente l'inserimento-reinserimento lavorativo rientra nell'ambito dell'OT 8, mentre se richiede azioni più ampie e diversificate di inclusione attiva (comprensiva ad esempio di servizi personalizzati, progetti integrati, sostegno al reddito, ecc.) rientra nell'OT9. Con riferimento alle persone con disabilità, individuate dal position paper della Commissione come uno dei target prioritari con riferimento all'integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti vulnerabili, verranno trattate nell'ambito di questa priorità gli interventi di politica attiva specificamente rivolti a tale target, nonché gli interventi rivolti alla persone disabili con maggiori fragilità, che richiedono una presa in carico più ampia. Sono invece trattate nell'ambito dell'OT 8 la generalità delle misure, rivolte in modo indiscriminato anche alle persone con disabilità. Nelle diverse aree rurali si pone altresì una forte esigenza di intervento per l'inclusione sociale sotto il profilo dell'inserimento lavorativo di fasce svantaggiate o a rischio emarginazione. Per l'inserimento lavorativo andrebbero utilizzate, con il concorso del FSE, forme quali borse lavoro, tirocini, ecc. da svolgere in aziende agricole o cooperative sociali agricole; il sostegno di interventi a favore di giovani che gestiscono terreni confiscati alle mafie e/o terreni pubblici;

- III. Interventi di inclusione attiva realizzati attraverso il rafforzamento dell'economia sociale e la promozione della responsabilità sociale di impresa. Nel quadro di frammentazione della politica ordinaria di cui si dirà più oltre, va positivamente sottolineata una forte caratterizzazione del nostro Paese, anche nelle aree in cui i servizi sono meno sviluppati, per il ruolo che svolge il terzo settore nel contribuire con interventi spesso innovativi, a volte anche sostitutivi dell'intervento pubblico, a migliorare la coesione sociale dei territori e ad offrire al contempo occasioni di occupazione. Assume pertanto rilievo strategico il consolidamento e il rafforzamento della economia sociale, in coerenza peraltro con gli orientamenti espressi dalla Commissione nel "Social Investment package" sulla necessità di complementare l'azione pubblica con risorse private e del terzo settore. Andranno realizzati interventi volti ad aumentare le attività economiche (profit e no-profit) a contenuto sociale, in particolare con il sostegno del FESR (si veda in proposito il risultato 3.7 "Aumento delle attività economiche profit e non profit a contenuto sociale" in OT3), rafforzate le attività delle imprese sociali di inserimento lavorativo e realizzate attività di rete e di promozione di un'azione amministrativa socialmente responsabile. Per ciò che riguarda l'uso delle aziende agricole per diverse forme di agricoltura sociale, la strategia di intervento dovrà coinvolgere in primo luogo quelle realtà aziendali produttive per il mercato, che operano in collaborazione con le istituzioni socio-sanitarie competenti per territorio. In secondo luogo, andranno coinvolte anche le strutture terapeutiche riabilitative, socio-sanitarie e socio-assistenziali che utilizzano l'attività agricola a fini di riabilitazione, terapia, cura e intervento sociale. Naturalmente l'intervento FEASR si concentrerà sulle aziende agricole, mentre gli altri Fondi interverranno sulle seconde e/o sulle azioni formative e di aggiornamento necessarie agli operatori sui temi dell'agricoltura sociale e dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. Gli interventi saranno realizzati nell'ambito della programmazione regionale, ad esclusione degli interventi promozionali e di creazione di reti, che hanno il carattere di azioni di sistema, che verranno realizzati nell'ambito del Programma nazionale di inclusione sociale;

Le tipologie di intervento sopra richiamate sono coerenti con l'indicazione del *position paper* della Commissione, della necessità, al fine di ridurre il numero delle persone a rischio povertà e esclusione, di adottare *“strategie integrate e globali per l'inclusione attiva (inclusive di politiche atte a favorire il mercato del lavoro attivo e l'accesso a servizi personalizzati) per aiutare le persone a rischio ad accedere o reinserirsi nel mondo lavoro o a ricevere ulteriore formazione”*, nonché con l'obiettivo di rafforzare le competenze sociali e le risorse personali necessarie a favorire la partecipazione attiva.

Per quanto riguarda il ritardo, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, nella costruzione di una adeguata infrastruttura di offerta dei servizi - con riferimento alle priorità di investimento FSE *“un migliore accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale”* e FESR *“investimenti nell'infrastruttura sanitaria e sociale che contribuiscano allo sviluppo nazionale, regionale e locale, la riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie e il passaggio dai servizi istituzionali ai servizi locali”* - si intende operare lungo le direttrici di seguito indicate.

- I. Migliore qualità e accessibilità dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e dei servizi socio-educativi per l'infanzia, in linea con quanto espresso nel *position paper*. Tali servizi sono stati oggetto sia di un impegno nell'ambito dei PNR italiano, volto a favorire la conciliazione tra lavoro e cura, sia delle raccomandazioni del Consiglio all'Italia laddove si richiedono ulteriori azioni volte ad incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, in particolare attraverso il rafforzamento dei servizi socio educativi per l'infanzia e di cura degli anziani non autosufficienti (CSR 6/2012). Da ultimo ed in coerenza con le raccomandazioni degli anni precedenti, i servizi di assistenza personale e per l'infanzia sono stati oggetto della già citata Raccomandazione specifica n. 4 *“ridurre i disincentivi finanziari che scoraggiano dal lavorare le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona e di doposcuola”*. Al riguardo si sottolinea il ruolo dei servizi di cura a sostegno del benessere dei beneficiari nonché, in riferimento ai minori, del loro sviluppo socio educativo (prospettiva peraltro ripresa nel *“Social Investment package”*), oltre all'effetto diretto di creazione di posti di lavoro, anche a prescindere dalla loro funzione di strumenti di conciliazione. In questo ambito si prevedono interventi del FESR con riferimento alle infrastrutture e del FSE con riferimento al sostegno alla domanda di servizi e alla sperimentazione di modelli organizzativi e gestionali innovativi, oltre che di modelli innovativi di supporto alla genitorialità, nella logica, presente anche nel *“Social Investment package”*, di investire nella innovazione sociale.
- II. Potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sociosanitari e sanitari non ospedalieri, nella logica di una più efficace gestione complessiva delle risorse, evitando di scaricare su costosi interventi sanitari l'assenza di strutture per interventi sanitari e socio-sanitari di base. Si intende in questo contesto potenziare i servizi sanitari territoriali non ospedalieri e favorire la riorganizzazione della rete del cosiddetto welfare d'accesso con il supporto del FESR. Il rafforzamento del sistema dei servizi nella logica della integrazione degli interventi e della presa in carico multidisciplinare, richiede inoltre un investimento finalizzato ad una migliore caratterizzazione e qualificazione delle figure professionali che operano nelle politiche sociali, curando i pertinenti collegamenti con il più ampio tema dell'individuazione degli standard formativi, professionali e di riconoscimento e certificazione delle competenze trattato nell'OT11 e dell'aggiornamento delle competenze trattato nell'OT10. In questo ambito si prevedono interventi del FSE.

- III. Interventi infrastrutturali cofinanziati dal FESR, con particolare riferimento alle realtà metropolitane, di potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche. In questo contesto il FSE potrà sostenere interventi di supporto all'abitare assistito, rivolti a categorie particolarmente fragili nell'ottica del pieno reinserimento sociale di tali persone, anche mediante il reinserimento lavorativo laddove opportuno.
- IV. Supporto alla implementazione di un sistema informativo dei servizi e delle prestazioni sociali utilizzabile dalle Amministrazioni, in relazione alle rispettive competenze, ai fini gestionali, di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche sociali.

Interventi meno rilevanti dal punto di vista della dimensione della popolazione coinvolta ma urgenti dal punto di vista dei bisogni rappresentati, dovranno riguardare le comunità maggiormente emarginate e la popolazione in condizione di marginalità estrema. Con riferimento alle priorità di investimento FSE *“integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom”* e FESR *“Sostegno alla rigenerazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite”* si intende intervenire in particolari contesti urbani con riferimento ai seguenti obiettivi:

- I. favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione Rom (con riferimento alle aree dell'istruzione, della salute, della partecipazione sociale e lavorativa, della condizione abitativa) in collegamento con la Strategia nazionale di integrazione dei rom. La logica è quella, suggerita nel *position paper* di contribuire alla rigenerazione fisica ed economica di comunità urbane e rurali degradate attraverso piani integrati;
- II. ridurre la marginalità estrema (senza dimora) sia intervenendo sul potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale, sia sperimentando modelli di integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia.

Il regolamento sul Fondo indigenti potrà inoltre consentire la previsione di interventi ulteriori volti al sostegno delle persone in condizione di grave deprivazione materiale. Il percorso partenariale è ancora in corso, si anticipa tuttavia che l'Italia intende presentare sia il programma di distribuzione materiale che quello di inclusione sociale. Il Programma di distribuzione materiale riguarderà prevalentemente le aree della povertà alimentare, della povertà educativa dei bambini e del sostegno emergenziale ai senza dimora. Il programma FEAD di inclusione sociale dovrebbe riguardare in particolare gli interventi, non finalizzati all'inclusione lavorativa, di accompagnamento e supporto alla genitorialità, nonché misure di rafforzamento delle competenze sociali e dell'autonomia personale per persone fortemente deprivate.

Nell'ambito della politica di sviluppo rurale un ruolo cruciale sarà assunto nei confronti delle aree rurali dal CLLD, per la cui specificazione si rimanda al punto 3.1. A causa delle gravi carenze nei servizi di base delle aree rurali, in particolar modo delle aree C e D, come si è evidenziato nell'analisi di contesto, appare opportuno che, in aggiunta a quanto il FEASR sosterrà attraverso il CLLD, anche gli altri Fondi SIE e le politiche nazionali si facciano carico dei fabbisogni di servizi di base. Ciò avverrà sia attraverso gli interventi che verranno realizzati nell'ambito della strategia per le aree interne, sia attraverso specifiche appostazioni di risorse dei POR FESR e FSE.

Inoltre, per contrastare le gravi carenze nei servizi di base delle aree rurali e nelle infrastrutture si interverrà, in sinergia con gli altri Fondi SIE per la promozione dello sviluppo dei territori. Gli interventi per

l'introduzione, il miglioramento o l'espansione dei servizi di base a livello locale per la popolazione rurale e le relative infrastrutture di piccola scala verranno privilegiati, oltre che nell'ambito del CLLD, in quelle aree che risulteranno avere maggiori fabbisogni alla luce dell'analisi condotta a livello regionale nei singoli PSR.

Infine, potranno essere realizzati con riferimento alla programmazione territoriale integrata, interventi di sviluppo locale realizzati dalla collettività, con riferimento all'obiettivo di favorire la legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e migliorare il tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità, riconoscendo nella legalità un fattore chiave di sviluppo sociale ed economico in particolari contesti territoriali. Tali interventi potrebbero essere finanziati dal FSE e dal FESR con riferimento alle priorità di investimento "strategie di sviluppo locale partecipativo" e "sostegno alla rigenerazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite".

Le azioni di rafforzamento della capacità istituzionale sono invece ricomprese nell'O.T.11.

Considerata l'architettura della programmazione FSE, si riporta in calce alla sezione, la scheda di raccordo tra i risultati attesi e le priorità di investimento definite nella normativa inerente lo stesso Fondo.

#### RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 9.1 Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individui, di cui bambini, a rischio di povertà o esclusione sociale. Fonte: Istat, indagine EU-SILC</li> <li>- Individui, di cui bambini, in grave deprivazione materiale. Fonte: Istat, indagine EU-SILC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento (**)</li> <li>- Partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (**)</li> </ul>	FSE
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Popolazione rurale coperta da strategie di sviluppo locale</li> </ul>	FEASR
<b>RA 9.2 Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili (persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 68/1999,</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione di persone con disabilità. Fonte: Istat, Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari (*)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento (**)</li> <li>- Partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (**)</li> </ul>	FSE

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
persone svantaggiate, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 381/1991, vittime di violenza o grave sfruttamento e a rischio di discriminazione, altri soggetti presi in carico dai servizi sociali)			
<b>RA 9.3</b> <b>Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di bambini tra zero e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia. Fonte: Istat, Indagine su interventi e servizi sociali dei Comuni</li> <li>- Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre). Fonte: Istat, Indagine su interventi e servizi sociali dei Comuni</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
<b>RA 9.4</b> <b>Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di famiglie in condizioni di disagio abitativo. Fonte: Istat, Indagine EUSILC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di alloggi di edilizia sociale riqualificati (con servizi o interventi infrastrutturali) per categorie fragili</li> </ul>	FESR
		<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
<b>RA 9.5</b> <b>Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di inclusione</b>	<i>Solo indicatori CE comuni di risultato</i>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento su popolazione target (**)</li> </ul>	FSE
<b>RA 9.6</b> <b>Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di beni sequestrati e confiscati (immobili e aziende) restituiti alla collettività Fonte: Agenzia del Demanio – ANSBC – UnionCamere (*)</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE

Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna

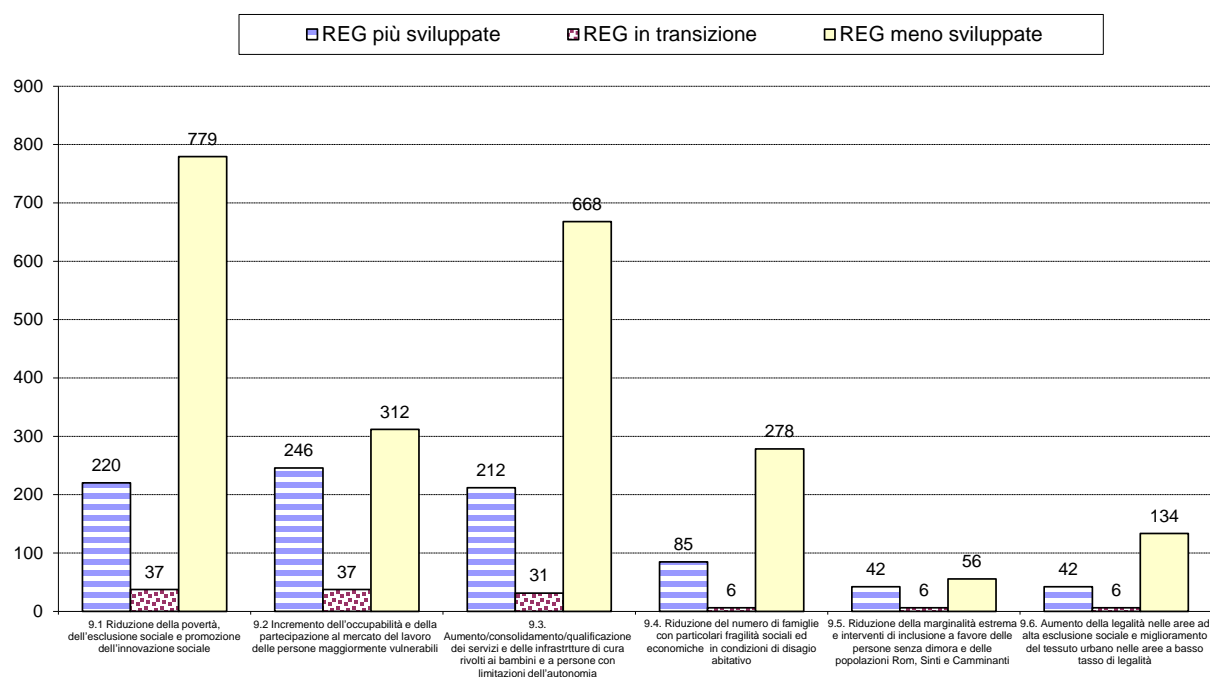
[C], indicatori di risultato “CE comuni” tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FSE, FESR e FEASR. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario. Gli indicatori di risultato “statistici” rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell’Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

(\*) L’indicatore non è al momento disponibile con la necessaria disaggregazione territoriale ma le istruttorie tecniche effettuate nell’ambito del Sistema statistico nazionale ne garantiscono la disponibilità quantomeno a partire dall’anno di riferimento 2014.

(\*\*) Indicatore comune di risultato non previsto dai Regolamenti CE.

## OT 9 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (FSE e FESR )

Milioni di euro correnti



### OT9 - Raccordo tra priorità di investimento FSE e risultati attesi

<i>Priorità di investimento FSE</i>	<i>Risultati attesi</i>
i) l'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	<b>RA 9.1</b> Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale
	<b>RA 9.2</b> Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili e di tutti i soggetti presi in carico dai servizi sociali
iv) miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale	<b>RA 9.3</b> Aumento/ consolidamento/ qualificazione dei servizi di cura socio-educativi e delle infrastrutture rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia
	<b>RA 9.4</b> Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo
ii) l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom	<b>RA 9.5</b> Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti
iii) la lotta contro tutte le forme di discriminazione e la promozione delle pari opportunità;	
v) la promozione dell'imprenditorialità sociale e dell'integrazione professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale, al fine di facilitare l'accesso all'occupazione	
vi) strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo	<b>RA 9.6</b> Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità

### OT9 - Raccordo tra priorità di investimento FESR e risultati attesi

Priorità di investimento	Risultati attesi
a) investendo in infrastrutture sanitarie e sociali che contribuiscano allo sviluppo nazionale, regionale e locale, alla riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie, promuovendo l'inclusione sociale attraverso un migliore accesso ai servizi sociali, culturali e ricreativi e il passaggio dai servizi istituzionali ai servizi territoriali di comunità;	<b>RA 9.3</b> Aumento/ consolidamento/ qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali
b) sostenendo la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali;	<b>RA 9.4</b> Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo
	<b>RA 9.5</b> Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di inclusione
	<b>RA 9.6</b> Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità

### OT 9 – Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi

<i>Focus Area Sviluppo rurale</i>	<i>Risultati attesi</i>
<b>Priorità 6: adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali (b)</b> Promuovere lo sviluppo locale nelle aree rurali	<b>RA 9.1</b> Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale



## **OBIETTIVO TEMATICO 10 - INVESTIRE NELL'ISTRUZIONE, FORMAZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE, PER LE COMPETENZE E L'APPRENDIMENTO PERMANENTE**

### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

La qualità dell'istruzione e della formazione e l'innalzamento e l'adeguamento delle competenze rappresentano fattori essenziali per rispondere alle sfide poste dalla Strategia Europa 2020, fondata su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il rafforzamento del sistema educativo e formativo non deriva solo dalla necessità di un accrescimento delle conoscenze e delle competenze quali fattori di sviluppo economico e produttivo, ma anche dalla qualità dell'istruzione e della formazione come elemento costitutivo di benessere in senso più ampio e non esclusivamente connesso alla dimensione economica. Su questo fronte, nonostante i miglioramenti registrati nel corso degli ultimi anni, l'Italia continua a manifestare notevoli criticità e conseguenti fabbisogni di intervento.

L'esame dei tassi di disoccupazione e di occupazione dimostra che il livello di istruzione/formazione posseduto incide in maniera rilevante sulla probabilità di essere occupato e nel contenimento del rischio di perdita dell'occupazione; d'altro canto, anche in funzione della necessità di ottimizzare l'uso delle risorse, è essenziale concentrare gli interventi favorendo un maggiore incontro tra domanda ed offerta di competenze. Per il periodo di programmazione 2014-2020 viene quindi operata un'importante scelta strategica riguardante l'istruzione e la formazione nel senso di riqualificarne e precisarne la missione di strumento per lo sviluppo di competenze funzionali all'esercizio di una cittadinanza attiva, all'inclusione sociale, nonché al raggiungimento di obiettivi di tipo occupazionale o professionalizzante. Conseguentemente, il sostegno finanziario è indirizzato verso percorsi in grado di fornire sia esiti formativi tangibili, in termini di innalzamento dei livelli di apprendimento degli studenti e di riduzione del tasso di abbandono scolastico, sia esiti occupazionali credibili (perché adeguati alle competenze già possedute e legati alla domanda di lavoro sul territorio, come desumibile da meccanismi di quasi-mercato ovvero da rilevazioni affidabili ed aggiornate).

In tal senso, la formazione professionale specifica deve rappresentare una leva importante - per i giovani - per il contributo che può dare in termini di contrasto all'abbandono scolastico e formativo, di ampliamento dell'offerta di istruzione e formazione professionale di qualità, di facilitazione della transizione verso l'occupabilità e per l'istruzione terziaria, e come mezzo - per gli adulti - per l'adeguamento delle proprie competenze, il mantenimento dell'occupazione o per la ricerca di nuova occupazione. Rispetto quindi ad approcci più omnicomprensivi, pure richiesti a livello europeo (*lifelong learning objectives and approach*), prevale l'esigenza di concentrazione delle risorse su un set più limitato di risultati ed azioni rispetto a quello possibile.

Le linee di intervento sulle quali innestare le operazioni durante l'arco della programmazione, sono quindi indirizzate alla qualificazione di un sistema nazionale di istruzione e di formazione professionale che:

- sia coerente con i fabbisogni espressi dal sistema produttivo e sia integrato nelle sue diverse componenti;
- sia caratterizzato da elevati livelli di qualità, conoscibilità e valutabilità sulla base dei risultati prodotti e in linea con i requisiti previsti dalle Raccomandazioni europee (in materia di qualità e

di costruzione di un sistema di riferimento per il riconoscimento e la certificazione delle competenze comunque acquisite);

- garantisca la mobilità professionale e geografica dei cittadini, attraverso adeguati strumenti per agevolare il riconoscimento degli apprendimenti comunque acquisiti e le transizioni (formazione – lavoro e da un’occupazione ad un’altra);
- sia orientato allo sviluppo e mantenimento dei livelli di competenze degli adulti per vivere e lavorare nella società attuali ad alto contenuto tecnologico e di conoscenza
- agevoli la transizioni tra il sistema scolastico e formativo e il mercato del lavoro, anche in sinergia con gli interventi previsti nell’ambito dell’OT8;
- garantisca la massima inclusione ed accessibilità, contribuendo alla lotta alla dispersione formativa e all’emarginazione sociale.

Anche l’orientamento non si configura come un risultato a se stante, bensì per il suo valore strumentale di supporto delle scelte rilevanti sui percorsi formativi e lavorativi e delle transizioni scuola-formazione-lavoro e lavoro-lavoro, come strumento di rilievo generale, da prevedere diffusamente e trasversalmente nell’ambito di tutti i diversi altri risultati attesi individuati.

Considerando poi in maniera analitica le principali criticità/aree di miglioramento, si evidenzia in primo luogo il tema della **dispersione scolastica e formativa**, rispetto al quale occorre intraprendere azioni più mirate e coordinate per affrontare la sfida dell’abbandono scolastico precoce, combinando prevenzione, interventi e misure compensative. La dispersione rimane, infatti, su valori ancora troppo elevati, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. La percentuale di giovani in età 18-24 anni che abbandonano precocemente gli studi si attesta infatti al 18,2 per cento a livello nazionale e al 21,2 per cento per il Mezzogiorno, a fronte di un target del 10 per cento fissato per il 2020 dalla Strategia Europea e declinato al 15-16 per cento, quale obiettivo italiano, dal PNR. Il tasso di abbandono è particolarmente marcato nel primo biennio delle scuole superiori e pregiudica, per i ragazzi in giovane età, non solo la possibilità di acquisire un titolo di studio, ma anche di maturare conoscenze e competenze fondamentali per adulti che dovranno adattarsi ad una società e ad un mercato del lavoro in continua trasformazione. Si sottolinea, altresì, la finalità inclusiva degli interventi contro la dispersione scolastica e formativa, che tende a riguardare in misura maggiore soggetti con svantaggi iniziali (economici, ambientali, culturali).

La filiera di IFP (istruzione e formazione professionale), risulta particolarmente appetibile per utenze caratterizzate da stili cognitivi legati all’operatività e che necessitano di azioni di supporto e di accompagnamento. Non soltanto legato a quest’ultimo aspetto è il tema più generale delle scelte che gli allievi compiono all’uscita della scuola media. Si sottolinea inoltre, quale fattore preventivo dell’abbandono scolastico, l’importanza dell’istruzione prescolare, che può esercitare un impatto profondo e duraturo che provvedimenti presi in fasi successive non sono in grado di conseguire, rafforzando l’efficacia dell’apprendimento e riducendo il rischio di abbandono precoce.

Il ruolo dell’istruzione quale elemento determinante per assicurare che i cittadini acquisiscano le competenze chiave necessarie per adattarsi a tali cambiamenti viene sottolineato anche nella *“Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l’apprendimento permanente”* (2006/962/CE). In tal senso, si è ritenuto essenziale intervenire in direzione sia del **rafforzamento delle competenze chiave degli allievi**, sia dell’**innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta**. I dati delle rilevazioni OCSE-PISA evidenziano, infatti, come quote

troppo elevate di studenti italiani abbiano scarse competenze in lettura e matematica (rispettivamente il 21 e il 24,9 per cento dei quindicenni), attestandosi significativamente al di sotto della media dei Paesi OCSE. Il ritardo, confermato anche dalle prove INVALSI, assume valori particolarmente critici nelle regioni del Mezzogiorno (27,5 per cento e 33,5 per cento), che – nonostante gli importanti miglioramenti registrati – rimangono ancora lontane dagli Obiettivi di Servizio sulle competenze fissati per il 2013<sup>184</sup>.

Relativamente alle competenze degli adulti, in lettura e matematica (LIT e NUM) i risultati dell'indagine OCSE-PIAAC collocano Italia, Spagna, Francia e Irlanda negli ultimi quattro posti. Anzi Italia e Spagna si alternano agli ultimi posti nelle due classifiche.

Anche in termini di distribuzione attorno alla media la situazione italiana appare molto pesante. Ad esempio, in LIT solo il 3,3 per cento degli adulti italiani si colloca ai livelli alti di *proficiency* (4 e 5- considerati i livelli più alti della scala OCSE) a fronte del 20 per cento della Finlandia. Viceversa ai livelli bassi (0,1 e 2) abbiamo il 70,3 per cento degli adulti italiani ma solo il 37,1 per cento dei finlandesi. Poiché il livello 3 è quello che PIAAC valuta corrispondere al possesso delle competenze necessarie minime per poter vivere e lavorare in modo adeguato al giorno d'oggi, oltre il 70 per cento degli italiani risulta dunque non possederle.

Non migliorano i risultati se li si analizza suddividendo il campione in classi d'età. Ad esempio l'Italia è decisamente ultima in LIT anche se ci si restringe ai giovani adulti (16-24 anni). E' particolarmente preoccupante il fatto che il declino delle competenze con l'età inizi in Italia già dal sedicesimo anno (dato veramente anomalo rispetto agli altri Paesi), mentre nella media OCSE comincia dopo i trent'anni.

Né i risultati migliorano se li si analizza in termini di livello di istruzione (scolastica). In Italia come in tutti i Paesi i risultati PIAAC migliorano col crescere del livello di istruzione: a livelli d'istruzione più elevati corrispondono sempre maggiori competenze. L'Italia ha, come è ben noto, un forte ritardo nella scolarità generale: nei tre livelli della licenza elementare/media, del diploma secondario e della laurea si situa rispettivamente il 54 per cento, il 34 per cento e il 12 per cento della popolazione italiana 16-65 anni, a fronte di medie OCSE del 27 per cento, del 43 per cento e del 29 per cento. Questi dati penalizzano dunque certamente il risultato medio italiano in PIAAC.

Tuttavia, si deve anche notare che in Italia, per ogni livello di istruzione, i valori medi dei risultati sono molto più bassi di quelli medi OCSE, per giunta con differenze molto limitate tra un livello e l'altro. Ancor peggiori sono i risultati degli italiani con il livello maggiore di istruzione formale che si distanziano significativamente dagli omologhi degli altri Paesi, mentre chi ha al massimo la licenza elementare/media o il diploma secondario ha prestazioni meno distanti o addirittura superiori a quelle degli omologhi stranieri più vicini. Sembra quindi di poter dedurre che sono i mediocri risultati dei laureati italiani rispetto a quelli dei laureati degli altri Paesi a tirar giù la media nazionale, in particolare rispetto a Francia e Spagna.

Se si confrontano i dati ottenuti con quelli emersi dalle indagini OCSE precedenti a PIAAC (IALS e ALL), si evidenziano comunque alcuni aspetti positivi:

- ✓ un processo di contenimento dell'analfabetismo. Diminuisce la percentuale di popolazione che si posiziona nei livelli più bassi di competenza (la quota sotto il livello 1 passa dal 14 per cento a circa il 5,5 per cento), mentre al contempo è aumentata la percentuale di popolazione a livello 2 (dal 34,5 per cento al 42,3 per cento);

---

<sup>184</sup> Ridurre al 20 per cento la percentuale di studenti con scarse competenze in lettura e Ridurre al 21 per cento la percentuale di studenti con scarse competenze in matematica.

- ✓ la riduzione della forbice tra giovani e anziani. Il gap tra la fascia dei 16-24enni e la fascia dei 55-64enni passa, per quanto riguarda le competenze alfabetiche, dai 63 punti delle precedenti indagini ai 30 di PIAAC, con un miglioramento delle fasce di età più mature;
- ✓ la contrazione dello scarto con la media OCSE relativamente alle competenze alfabetiche e un miglioramento complessivo rispetto alle altre indagini svolte negli ultimi anni;;
- ✓ si assottiglia, fino ad annullarsi, il divario nelle competenze di literacy tra maschi e femmine: mentre in IALS in divario era di 11,2 punti a sfavore delle donne, in PIAAC è pressoché identico (+0,2 a favore delle donne).

L'area geografica di provenienza riveste un ruolo decisivo nella distribuzione delle competenze. Nelle regioni del Nord – in particolare nel Nord Est – e del Centro i punteggi medi ottenuti sono più elevati rispetto alla media italiana e a quelli conseguiti al Sud e nelle Isole.

I punteggi medi registrati nel Nord Est e al Centro risultano pari a quelli di molti paesi OCSE (in literacy si colloca al livello 3 o superiore rispettivamente il 39 per cento e il 37 per cento della popolazione). Il Sud e le Isole ottengono le performance peggiori: solo il 23 per cento e il 18 per cento raggiunge il livello 3 o superiore in literacy.

E' dunque necessario rafforzare, non solo le competenze di base (italiano, lingue straniere, matematica, scienza e tecnologie, competenze digitali), ma anche quelle trasversali (imparare a imparare, competenze sociali e civiche, spirito di iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale) essenziali per lo sviluppo personale, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione.

Il miglioramento dei livelli di apprendimento degli allievi può essere favorito e rafforzato, inoltre, dalla **diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola della formazione e dall'adozione di approcci didattici innovativi**, attraverso il sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti di apprendimento adeguati. Tali azioni si collocano in continuità con quanto realizzato nel corso della programmazione 2007-2013, che ha visto il potenziamento delle dotazioni tecnologiche e degli ambienti di apprendimento delle scuole e il rafforzamento delle competenze digitali di studenti e insegnanti. La scuola italiana, come recentemente sottolineato dall'OCSE nel rapporto *"Review of the Italian Strategy for Digital Schools"*, presenta infatti importanti ritardi nel processo di diffusione delle tecnologie digitali e notevoli fabbisogni di intervento. La programmazione 2014-2010 potrà fornire un apporto essenziale all'accelerazione dei processi di innovazione della scuola e della formazione italiana, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e della strategia dell'Agenda Digitale Italiana, intervenendo in direzione di una maggiore semplificazione e digitalizzazione del mondo dell'istruzione e della formazione e sostenendo l'evoluzione dalla classe 2.0 alla scuola 2.0 anche attraverso azioni di formazione rivolte ad insegnanti e formatori.

L'innalzamento dei livelli di competenza e il reinserimento in percorsi di istruzione e formazione assumono rilevanza anche per la popolazione adulta, contraddistinta da livelli di istruzione inferiori rispetto alla media europea. Il 44,3 per cento degli adulti italiani in età 25-64 anni – il 51,6 per cento nel Mezzogiorno - detiene al massimo un titolo di scuola inferiore. Ai bassi livelli di istruzione si accompagna inoltre una bassa partecipazione alle iniziative di apprendimento permanente: nel 2011 solo il 5,7 per cento della popolazione adulta ha frequentato un corso di studio o di formazione professionale. Al riguardo si segnala l'importanza di processi di recupero di alfabetizzazione e competenze anche per adulti in condizione o a rischio di marginalità sociale.

I dati PIAAC relativi al 2012 evidenziano ulteriormente la bassa partecipazione ad attività di formazione degli adulti italiani tra i 16 e i 65 anni: 24 per cento contro il 52 per cento della media OCSE. Il vantaggio della partecipazione ad attività di formazione in termini di competenze risulta evidente. Coloro che ne hanno usufruito raggiungono livelli di competenza maggiori anche se continuano ad essere alimentati circoli viziosi che premiano i più competenti.

Alla luce della centralità della conoscenza e delle competenze nel perseguimento di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, l'Unione Europea ha inoltre individuato fra gli obiettivi principali per il 2020 l'innalzamento della quota di popolazione con istruzione terziaria ad almeno il 40 per cento. L'Italia, con una percentuale del 20,3 per cento, si pone a grande distanza sia dal *benchmark* comunitario che dal target nazionale fissato al 26/27 per cento dal PNR. Un altro elemento di criticità è rappresentato dall'elevato abbandono degli studi universitari significativamente al di sotto della media UE e indicativo della mancanza di adeguamento delle abilità/competenze alle esigenze del mercato del lavoro. I risultati attesi e le azioni in questo ambito puntano ad innalzare i livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o **equivalente**, dando priorità sostanziale ai percorsi disciplinari con maggiori ricadute sul mercato del lavoro. In questo ambito, rilevante è anche la connessione e la complementarità degli interventi delle politiche di coesione con azioni e programmi europei, quali le "Azioni Marie Curie – Promuovere le carriere nella ricerca" che finanziano borse di ricerca europee destinate ai ricercatori e sono finalizzate a promuovere l'eccellenza e l'innovazione in Europa.

**Il miglioramento dell'offerta formativa ed educativa** è in particolare indirizzato ad **agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo e accrescere le competenze della forza lavoro**. Infatti, tale esigenza, sottolineata dai documenti strategici comunitari, risulta accentuata a seguito dell'impatto della crisi economica, che ha comportato pesanti perdite occupazionali, con conseguente innalzamento dei livelli di disoccupazione e del ricorso allo strumento della cassa integrazione.

Sussiste quindi la necessità di dotare il Paese di un sistema nazionale di standard formativi e di riconoscimento e certificazione delle competenze che possa fungere da riferimento comune ed omogeneo per cittadini, lavoratori, mondo produttivo, istituzioni e società civile, superando le frammentazioni e disomogeneità presenti a livello territoriale e ricomponendo le qualifiche e le competenze in un quadro comune nazionale, collegato al quadro di riferimento europeo (EQF) e sostenuto da un sistema di assicurazione della qualità basato su standard condivisi, in raccordo con le azioni dell'OT11.

In questa ottica devono essere ricercati e condivisi requisiti e specifiche omogenee ai diversi settori e professioni, curando quindi le interconnessioni con approfondimenti specifici, come ad esempio nel campo delle professioni del sociale, trattate direttamente nell'O.T. 9.

Elementi di preoccupazione riguardano la marcata crescita della disoccupazione giovanile, elevata e in aumento a livello nazionale, ma che assume dimensioni di particolare criticità nel Mezzogiorno, dove nel 2011 il 40,4 per cento dei giovani in età 15-24 anni risulta disoccupato e i dati provvisori sul 2012 segnalano il rischio di un ulteriore peggioramento. All'aumento della disoccupazione giovanile si accompagna anche la crescita della quota di giovani (15-29 anni) che non lavorano e non studiano (NEET), che nelle regioni meridionali raggiunge il 31,9 per cento.

Una condizione particolarmente svantaggiata e sulla quale intervenire per il miglioramento dei livelli e qualità delle competenze è quella dei disoccupati di lunga durata.

Secondo i dati PIAAC, il perdurare della disoccupazione contribuisce al declino dei livelli di competenza. I disoccupati di lunga durata (da più di 12 mesi) raggiungono un punteggio medio significativamente più basso rispetto ai disoccupati di breve periodo (meno di 12 mesi). Inoltre va evidenziato che il declino delle competenze è strettamente collegato alla tipologia di lavoro svolta: **il 51 per cento dei** disoccupati di breve durata che hanno svolto professioni ad alto contenuto di conoscenza si collocano ad un adeguato livello di competenza contro il 31 per cento dei disoccupati di lunga durata

A fronte di tale situazione, le Raccomandazioni del Consiglio di luglio 2012, come anche la Raccomandazione del Consiglio dell'aprile 2013 sulla Garanzia per i Giovani, sottolineano la necessità di intensificare le misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro e facilitando il passaggio verso l'occupazione. Benché il riferimento a dati previsionali potrebbe soffrire oggi, più che in altri anni, dello scarto tra le visioni di prospettiva espresse dalle imprese e l'effettivo andamento delle dinamiche delle entrate e uscite dal mercato del lavoro, le informazioni relative alle caratteristiche degli inserimenti previsti in impresa, così come presentate nell'ambito del Progetto Excelsior continuano a sostenere l'urgenza di rispondere alla richiesta di una formazione tecnica e professionalizzante a più livelli. Per quel che riguarda le imprese attive nel settore dell'industria, ad esempio, i desiderata fanno riferimento a competenze tecniche di medio e alto livello tali da essere funzionali a innalzare la capacità organizzativa in un'ottica di efficienza gestionale della organizzazione e ad accrescere qualitativamente – anche in termini innovativi – le produzioni. Gli obiettivi per cui tanta attenzione in questi ultimi anni è stata dedicata alla filiera lunga della formazione tecnico e professionale in modo trasversale a livelli e sistemi (dai percorsi triennali e quadriennali, al riordino dei tecnici e dei professionali di stato, alla riorganizzazione del livello IFTS e alla configurazione di un nuovo sistema terziario al di fuori delle università) rafforzano la strategia auspicata per non disperdere una struttura imprenditoriale legata alla tradizione manifatturiera, alla creatività del made in Italy e alla competitività internazionale. Si ritiene necessario, pertanto, sviluppare e rafforzare tale connessione e concentrare lo sforzo in direzione di una maggiore **qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-formazione-impresa e lo sviluppo di poli tecnico professionali.**

Assumono, altresì, particolare importanza, anche alla luce degli ampi fabbisogni che contraddistinguono il territorio nazionale, gli interventi di **riqualificazione degli istituti scolastici e formativi**, in direzione del **miglioramento della sicurezza, dell'efficientamento energetico, dell'attrattività degli ambienti scolastici, della fruibilità da parte dell'utenza disabile**, nonché del potenziamento dell'accessibilità ai servizi dell'istruzione e socio educativi nelle aree rurali e interne. Nel settore agro-alimentare e forestale le azioni nel campo formativo, della consulenza tecnica ed economica e dei servizi sostitutivi rivestono una portata orizzontale rispetto a tutte quelle previste nei precedenti obiettivi tematici. Gli enti accreditati all'erogazione dei servizi di formazione e di consulenza dovranno dimostrare una adeguata dotazione di competenze tecniche e di personale, nonché di tutti gli altri requisiti, nella scelta delle attività, previsti dal regolamento sullo sviluppo rurale. I programmi di formazione e di consulenza dovranno essere mirati, coerenti con le priorità individuate nei PSR, collegati in via prioritaria ai seguenti tematismi:

- azioni necessarie a ridurre gli errori dei beneficiari delle singole misure, sulla base dei tassi d'errore che emergono dagli audit e dalle analisi delle singole Regioni e degli Organismi Pagatori;
- innovazione nel campo agro-alimentare e forestale (anche all'interno dei gruppi PEI);
- temi di carattere ambientale quali la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'energia rinnovabile, la gestione delle risorse idriche e la biodiversità;

- progetti di filiera (incluse le filiere corte) e alle iniziative collettive di cui all'art. 36 del regolamento sullo sviluppo rurale;
- temi della diversificazione delle attività da parte della famiglia agricola, nei settori con maggiori opportunità di lavoro da individuare nei programmi di formazione regionali.

Trasversalmente ai vari ambiti di intervento si pongono le necessarie azioni di monitoraggio e valutazione, così come le indagini internazionali (es. PISA, PIAAC OCSE) cui l'Italia deve continuare ad assicurare una partecipazione attiva ed incisiva, anche per diffonderne le migliori pratiche e metodi a livello interno. Sempre in maniera trasversale ai vari ambiti di intervento, verrà ricercata la connessione e la complementarità con le azioni realizzate nell'ambito del Programma Erasmus +, di grande rilevanza sia per la mobilità ai fini di apprendimento, sia per lo sviluppo delle competenze.

In ragione del perdurare di difficoltà e lacune del sistema pubblico nella programmazione, gestione e attuazione delle politiche, che si traducono in ritardi e inefficienze, si ritengono necessari interventi di **rafforzamento della capacità istituzionale**, volti a migliorare la *governance* complessiva del settore di istruzione e formazione e a svolgere dunque una funzione strumentale al raggiungimento dei risultati attesi. In particolare, interventi di sistema, volti a sostenere e affiancare le istituzioni scolastiche e formative nel **miglioramento delle capacità di auto-diagnosi, auto-valutazione e valutazione e delle capacità di innovare la propria didattica adattandola ai contesti**. In linea con quanto previsto dal *Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione*, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013, l'estensione e la messa a regime su tutto il territorio nazionale del Sistema Nazionale di Valutazione svolgerà un servizio fondamentale di rafforzamento del sistema, aiutando ogni scuola/istituzione formativa a monitorare gli indicatori di efficacia e di efficienza dell'offerta formativa e a spingersi in direzione di un progressivo miglioramento, fornendo all'Amministrazione scolastica le informazioni utili a progettare azioni di sostegno per le scuole in difficoltà e offrendo alla società civile e ai decisori politici la dovuta rendicontazione sulla effettiva identità ed efficacia del sistema di istruzione e formazione. Il rafforzamento dei processi di valutazione in direzione di un ampliamento delle prove disciplinari volte a monitorare il rendimento degli studenti – attualmente ristrette all'italiano e alla matematica - anche ad altre competenze di base e trasversali, potrà inoltre offrire un importante contributo all'accrescimento delle competenze dei giovani, anche nella prospettiva del loro inserimento nel più ampio orizzonte del mercato del lavoro europeo e globale.

Questi interventi saranno finanziati nell'ambito dell'Obiettivo tematico 11.

Il sostegno all'obiettivo tematico sarà prevalentemente assicurato dall'apporto del FSE e per gli interventi di miglioramento delle competenze della forza lavoro anche dal FEAMP e dal FEASR. Il FESR interverrà per supportare interventi infrastrutturali dedicati al miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione e formazione.

I POR interverranno relativamente alle competenze regionali in tutti i risultati attesi con azioni dirette agli individui e ai sistemi. I PON indirizzeranno i loro interventi verso azioni volte a sostenere l'adeguamento dei sistemi per migliorarne qualità ed efficienza e per colmare i divari territoriali. Ulteriore obiettivo dei PON è l'implementazione di un sistema nazionale di valutazione delle politiche e degli interventi.

Considerata l'architettura della programmazione, si riporta in calce alla sezione, la scheda di raccordo tra i risultati attesi e le priorità di investimento definite nella normativa inerente il FSE e la scheda di raccordo tra risultati attesi e Focus Area Sviluppo rurale.

## RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 10.1</b> Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa a parità di contesto e con attenzione a specifici target, anche attraverso la promozione della qualità dei sistemi di istruzione prescolare, primaria e secondaria e dell'istruzione e formazione professionale (IFP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale - Quota di 18-24enni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni. Fonte: Istat/Miur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partecipanti che intraprendono studi/corsi di formazione alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE
<b>RA 10.2</b> Miglioramento delle competenze chiave degli allievi, anche e mediante il supporto dello sviluppo delle capacità di docenti, formatori e staff	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miglioramenti dei rendimenti degli studenti in italiano e matematica. Fonte: Invalsi</li> <li>Allievi con certificazione linguistica e delle competenze digitali per livello. Fonte: Miur/Invalsi (*)</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
<b>RA 10.3</b> Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adulti che partecipano all'apprendimento permanente - Popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale. Fonte: Istat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partecipanti inattivi che cercano lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento</li> <li>Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> <li>Partecipanti con oltre 54 anni di età che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE
<b>RA 10.4</b> Accrescimento delle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quota di occupati, disoccupati e inattivi che partecipano ad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro</li> </ul>	FSE



Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, l'inserimento/ reinserimento lavorativo, attraverso il sostegno a percorsi formativi connessi alle domande delle imprese e/o alle analisi dei fabbisogni professionali e formativi, al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori regionali o nazionale, il miglioramento delle qualità del sistema di istruzione e formazione in linea con le raccomandazioni europee	iniziative formative finalizzate all'aggiornamento delle competenze professionali nonché all'acquisizione di qualificazioni (con dettaglio settoriale). Fonte: Istat	partecipazione all'intervento - Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti con oltre 54 anni di età che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	
		- N° Partecipanti alla formazione	FEASR
RA 10.5 Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, attraverso l'ampliamento dell'accesso all'istruzione superiore, la riduzione dei tassi di abbandono precoci degli studi, il miglioramento della qualità e efficienza dell'istruzione superiore, l'accrescimento della pertinenza al mercato del lavoro, dei programmi di istruzione superiore e/o equivalente	- Condizione occupazionale dei Laureati o Diplomatici post - secondari a 12 mesi dal conseguimento del titolo. Fonte: Istat	- Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti inattivi che cercano lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento	FSE
		<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
RA 10.6 Qualificazione dell'offerta di istruzione e	- Quota di giovani qualificati presso i percorsi di istruzione tecnica e professionale e di istruzione formazione tecnica	- Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che intraprendono	FSE

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>formazione tecnica e professionale, anche attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-formazione-impresa e lo sviluppo di poli tecnico-professionali</b>	superiore sul totale degli iscritti (IFTS). Fonte: Miur/Regioni (*)	studi/corsi di formazione alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	
<b>RA 10.7 Aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi e miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici</b>	- Quota di edifici in possesso del documento di valutazione antirischi. Fonte: Miur (*)	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
<b>RA 10.8 Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi, anche attraverso il sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti di apprendimento adeguati e la promozione di risorse di apprendimento on-line</b>	- Rapporto allievi/nuove tecnologie (PC, tablets). Fonte: Miur (*)	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
<b>RA 10.9 Miglioramento delle capacità di auto-diagnosi, auto-valutazione e valutazione delle scuole e di innovazione della didattica adattandola ai contesti</b>	Il Risultato Atteso contribuisce al miglioramento di tutti gli indicatori dell'Obiettivo Tematico 10	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE

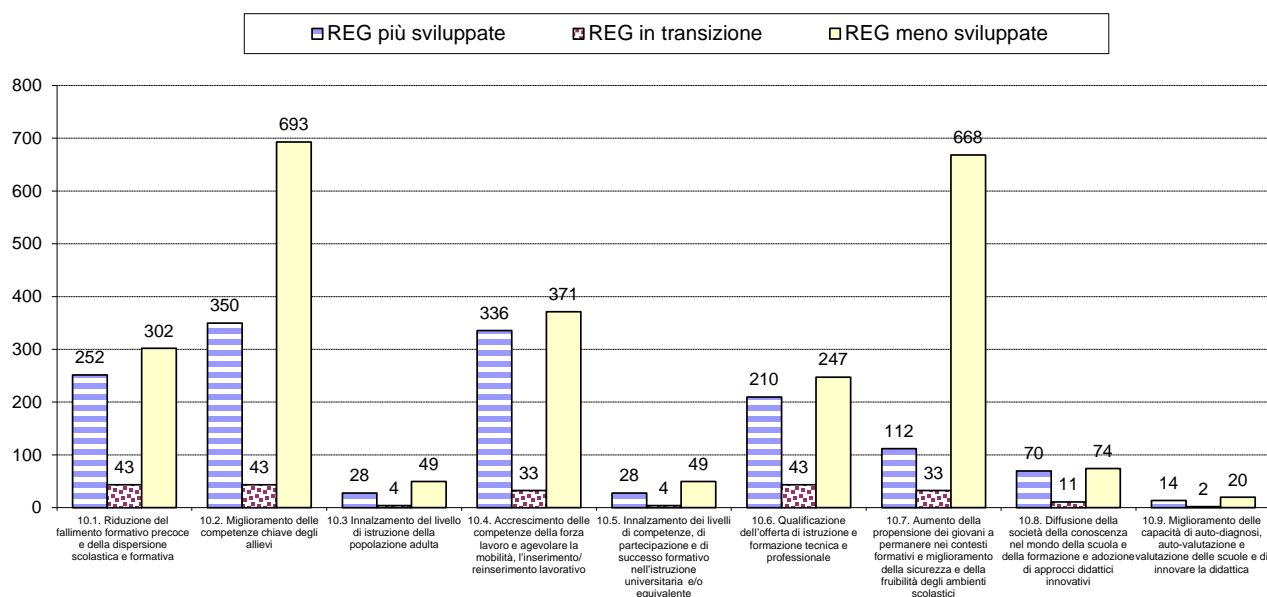
Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti per i Fondi FSE, FESR e FEASR. Tali indicatori di risultato, sia statistici che CE comuni, sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

Gli indicatori di risultato “statistici” rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell’Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

(\*) L’indicatore non è al momento disponibile con la necessaria disaggregazione territoriale ma le istruttorie tecniche effettuate nell’ambito del Sistema statistico nazionale ne garantiscono la disponibilità quantomeno a partire dall’anno di riferimento 2014.

## OT 10 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (FSE e FESR )

Milioni di euro correnti



## OT 10 - Raccordo tra priorità di investimento FSE e risultati attesi

<i>Priorità di investimento FSE</i>	<i>Risultati attesi</i>
i) riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promozione dell'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione;	<b>RA 10.1</b> Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa a parità di contesto e con attenzione a specifici target, anche attraverso la promozione della qualità dei sistemi di istruzione pre-scolare, primaria e secondaria e dell'istruzione e formazione professionale (IFP)
	<b>RA 10.2</b> Miglioramento delle competenze chiave degli allievi, anche e mediante il supporto dello sviluppo delle capacità di docenti, formatori e staff
	<b>RA 10.8</b> Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi, anche attraverso il sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti di apprendimento adeguati e la promozione di risorse di apprendimento online
	<b>RA 10.9</b> Miglioramento delle capacità di auto-diagnosi, auto-valutazione e valutazione delle scuole e di di innovazione della didattica adattandola ai contesti
ii) miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita, specie per i gruppi svantaggiati;	<b>RA 10.5</b> Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, attraverso l'ampliamento dell'accesso all'istruzione superiore, la riduzione dei tassi di abbandono precoce degli studi, il miglioramento della qualità e efficienza dell'istruzione superiore, l'accrescimento della pertinenza al mercato del lavoro dei programmi di istruzione superiore e/o equivalente
iii) rafforzare la parità di accesso alla formazione permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornare le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovere percorsi di apprendimento flessibili anche tramite l'orientamento del percorso professionale e il riconoscimento delle competenze acquisite	<b>RA 10.3</b> Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta
	<b>RA 10.4</b> Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo, attraverso il sostegno a percorsi formativi connessi alla domanda delle imprese e/o alle analisi dei fabbisogni professionali e formativi, al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori regionali o nazionale, il miglioramento della qualità del sistema di istruzione e formazione in linea con le raccomandazioni europee
iv) migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorire il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e	<b>RA 10.4</b> . Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo, attraverso il sostegno a percorsi formativi connessi alla domanda delle imprese e/o alle analisi dei fabbisogni professionali e formativi, al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori regionali o nazionale, il miglioramento della qualità del sistema di istruzione e formazione in linea con le raccomandazioni europee

lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato.	<b>RA 10.5</b> Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, attraverso l'ampliamento dell'accesso all'istruzione superiore, la riduzione dei tassi di abbandono precoce degli studi, il miglioramento della qualità e efficienza dell'istruzione superiore, l'accrescimento della pertinenza al mercato del lavoro dei programmi di istruzione superiore e/o equivalente
	<b>RA 10.6</b> Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, anche attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-formazione-impresa e lo sviluppo di poli tecnico-professionali
	<b>RA 10.8</b> Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi, anche attraverso il sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti di apprendimento adeguati e la promozione di risorse di apprendimento online

#### OT 10 - Raccordo tra priorità di investimento FESR e risultati attesi

Priorità di investimento	Risultati attesi
10 investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa;	<b>RA 10.5</b> Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente
	<b>RA 10.7</b> Aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi e miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici
	<b>RA 10.8</b> Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione

#### OT 10 - Raccordo tra Focus Area Sviluppo rurale e risultati attesi

Focus Area Sviluppo rurale	Risultati attesi
<b>Priorità 1: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (a)</b> stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali; <b>(c)</b> Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale	<b>RA 10.4</b> Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo

## **OBIETTIVO TEMATICO 11 – RAFFORZARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE DELLE AUTORITÀ PUBBLICHE E DELLE PARTI INTERESSATE E UN'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA EFFICIENTE**

### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

La capacità istituzionale ed amministrativa, secondo le definizioni ricorrenti in letteratura, è data dalle caratteristiche che le amministrazioni pubbliche devono detenere, o che è necessario rafforzare, per conseguire risultati nelle loro politiche, ovvero per definire e attuare politiche efficaci.

Gli aspetti che determinano la capacità istituzionale ed amministrativa, ai quali si fa più comunemente riferimento, sono: la qualità delle risorse umane, le caratteristiche dell'organizzazione, la solidità dei sistemi di *performance management*, il livello di digitalizzazione, ma anche la gestione delle relazioni interistituzionali e delle relazioni con gli *stakeholder*.

L'importanza della capacità istituzionale e amministrativa per le politiche di sviluppo è riconosciuta dalla Commissione Europea che, nel *Position Paper* sull'Italia, individua nell'obiettivo del miglioramento della capacità amministrativa una delle priorità della futura programmazione. Lo stesso Programma Nazionale di Riforma (PNR), d'altro canto, fa propria, la necessità di rafforzare il contributo della Pubblica Amministrazione allo sviluppo economico e sociale del Paese, in linea con quanto indicato nelle Raccomandazioni Specifiche del Consiglio Europeo all'Italia.

D'altro canto, il susseguirsi dei provvedimenti di riforma adottati negli ultimi vent'anni in Italia non ha permesso di superare le debolezze presenti a livello di sistema, con pesanti ricadute sullo stato di salute dei sistemi produttivi e socio-economici. Le cause alla base della scarsa efficacia delle diverse riforme dell'amministrazione pubblica sono molteplici e tra di esse rileva senz'altro il prevalere di un approccio basato su interventi legislativi, che non tengono conto delle effettive capacità esistenti nelle amministrazioni pubbliche, né si preoccupano di rafforzarle per favorire il cambiamento organizzativo.

Le difficoltà di realizzazione della programmazione 2007-2013 sono un'ulteriore testimonianza della lentezza con cui procede il miglioramento delle amministrazioni pubbliche. A questo riguardo, anche gli interventi di capacity building attuati nei precedenti periodi di programmazione dei fondi strutturali, pur con le necessarie differenze, nel complesso hanno mostrato difficoltà e scarsa efficacia nel promuovere un cambiamento sostanziale e duraturo. A fronte di processi avviati positivamente, ad esempio, in relazione alle azioni realizzate a sostegno delle riforme del lavoro, della formazione e istruzione e delle politiche sociali, le analisi condotte hanno posto in evidenza una serie di difficoltà che richiedono ulteriori interventi. Si tratta pertanto di agire attraverso un maggior coinvolgimento del livello politico a garanzia di una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni che ricevono il supporto, un maggior presidio delle amministrazioni titolari dei programmi e la presenza di obiettivi concreti di cambiamento del sistema. Il rafforzamento amministrativo non dipende infatti unicamente da una mancanza di competenze quanto da uno scarso orientamento ai risultati e da rigidità organizzative delle amministrazioni coinvolte. Un ulteriore aspetto da potenziare e sviluppare riguarda la maggiore concertazione con gli attori locali per favorire un migliore coordinamento e attuazione delle politiche.

Le esperienze pregresse hanno evidenziato infatti, accanto agli aspetti più strettamente connessi con la capacità amministrativa ed il rafforzamento delle Pubbliche Amministrazioni, la necessità di rivolgere gli

interventi di rafforzamento anche agli attori rilevanti per l'intero processo di attuazione delle politiche, in modo da valorizzarne appieno il principio di partenariato.

In questo quadro si rende necessaria una strategia per “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente” che innovi sia i contenuti sia le modalità con cui si realizzano gli interventi, in modo da renderli funzionali al conseguimento degli obiettivi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e quindi degli obiettivi della politiche di sviluppo e coesione.

Ciò che qualifica tale strategia è la sua articolazione in pilastri, necessaria per mirare gli interventi dell'OT11 ad altrettanti obiettivi strategici:

Il primo pilastro punta alla modernizzazione del sistema amministrativo nazionale, definito in coerenza con le riforme contenute nel PNR e con le priorità indicate nei documenti della Commissione Europea. Gli interventi previsti a questo riguardo, sono in grado di determinare trasformazioni di sistema nelle amministrazioni pubbliche di tutte le aree del Paese, attraverso :

a) la creazione di un contesto più favorevole alle imprese basata sulla riduzione dei tempi e degli oneri regolatori; la prevenzione ed il contrasto della corruzione e illegalità; e l'aumento della trasparenza secondo le logiche dell'*open government* e dell'*open data*;

b) la modernizzazione di settori chiave come il settore della giustizia estendendo gli interventi realizzati con la programmazione 2007–2013 (Progetto interregionale/ transnazionale “Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani), assicurando le condizioni organizzative per la efficace implementazione delle misure di revisione della geografia giudiziaria già adottate nonché degli interventi di digitalizzazione della giustizia.

Il secondo pilastro interpreta l'obiettivo strategico del miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche. Gli interventi, articolati nel secondo pilastro, mirano nello specifico a rafforzare la capacità delle amministrazioni e delle parti interessate coinvolte nel conseguimento dei risultati di policy previsti negli Obiettivi Tematici 1-10. Per questi interventi, che potranno essere realizzati all'interno dei Programmi (nazionali e regionali) nei quali confluiranno le azioni relative ai diversi obiettivi tematici, si rende necessario realizzare, attraverso azioni di sistema, un presidio a livello centrale, in modo da assicurarne l'ottimizzazione. In questo pilastro, anche in coerenza con le priorità d'investimento del FSE rispetto all'OT11, sono ricompresi anche il supporto e l'accompagnamento strategico ai soggetti attivi nell'ambito dei processi di riforma e modernizzazione delle politiche dell'istruzione, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, a livello nazionale e locale, inclusi gli *stakeholders* ed i rappresentanti della società civile. Si tratta di azioni che permetteranno di adeguare tali politiche alle nuove sfide sociali - derivanti anche dalla crisi economica – che richiedono sempre più flessibilità e decentramento ma nello stesso tempo unicità di intervento su particolari aspetti e attraverso particolari strumenti di policy, in un quadro di obiettivi concreti e condivisi di cambiamento.

Il terzo pilastro, intende migliorare la capacità di *governance* multilivello, con ricadute anche sulla capacità degli organismi coinvolti nell'attuazione dei programmi operativi, che interpretano un'importante dimensione della *governance* complessiva delle politiche di sviluppo.

Attraverso il terzo pilastro s'intende promuovere un generale approccio di riforma anche sulle modalità tecniche dell'agire pubblico e delle relazioni partenariali istituzionali e non.

Gli interventi saranno quindi improntati a dotare i beneficiari degli strumenti e delle competenze organizzative utili all'elaborazione di politiche orientate a risultati definiti e presidabili, perché basati su processi condivisi e tempi certi. Un'attenzione peculiare sarà rivolta a sviluppare la capacità di concertazione con gli attori locali e degli attori locali stessi, per favorire un migliore coordinamento e attuazione degli obiettivi.

A garanzia del buon esito della strategia complessiva interviene la previsione di un presidio centrale di riferimento, di impulso e di coordinamento.

Dal punto di vista dell'approccio metodologico, per un'efficace implementazione della strategia sarà necessario altresì assicurare:

- il ricorso a modalità di intervento articolate e riconducibili a sperimentate tipologie, quali: i) attivazione di *network* di attori strategici selezionati, che comprendano enti locali e università presenti sui territori; ii) indicazioni coordinate agli attori territoriali; iii) sviluppo e trasferimento delle competenze degli individui; iv) affiancamento consulenziale mirato; v) progetti pilota per la disseminazione dei risultati positivi; vi) *benchmarking*; vii) condivisione delle conoscenze (*know how* e pratiche promettenti);
- la massima trasparenza e apertura nelle procedure di assegnazione delle risorse per favorire l'efficienza e la crescita degli operatori pubblici e privati.

#### **RISULTATI ATTESI E INDICATORI**<sup>185</sup>

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
<b>RA 11.1</b> <b>Aumento della</b> <b>trasparenza e</b> <b>interoperabilità, e</b> <b>dell'accesso ai dati</b> <b>pubblici</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di disponibilità di banche dati in formato aperto. Fonte: Agid (*)</li> <li>- Open Government Index su trasparenza, partecipazione e collaborazione nelle politiche di coesione. Fonte: DPS (*)</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE FESR
<b>RA 11.2</b> <b>Riduzione degli oneri</b> <b>regolatori</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale degli oneri amministrativi nelle aree di regolazione oggetto di misurazione. Fonte: Istat – PCM, Rilevazione MoA (*)</li> </ul>		FSE
<b>RA 11.3</b> <b>Miglioramento delle</b> <b>prestazioni della</b> <b>pubblica</b> <b>amministrazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale del grado di utilizzo a servizi pienamente interattivi. Fonte: Istat, Rilevazione sulle ICT nella PA locale</li> </ul>		FSE
<b>RA 11.4</b> <b>Miglioramento</b> <b>dell'efficienza e della</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giacenza media dei procedimenti civili riferiti alla "cognizione ordinaria", sia di primo che di</li> </ul>		FSE

<sup>185</sup> I risultati non sono organizzati per singoli pilastri potendo essere connessi a più di uno di essi che spesso agiscono in modo complementare.



Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]	Indicatori CE comuni di risultato dei Programmi [C]	Fondo
qualità delle prestazioni del sistema giudiziario	secondo grado. Fonte: Istat- Ministero della giustizia		
<b>RA 11.5</b> Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quota di risorse relative a interventi per i quali sono rilevati fenomeni di danno al patrimonio pubblico. Fonte: Guardia di Finanza, OLAF, Corte dei Conti, Autorità di audit (*)</li> </ul>		FSE
<b>RA 11.6</b> Miglioramento della governance multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di progetti e interventi cofinanziati che rispettano i cronoprogrammi di attuazione e un tracciato unico completo. Fonte: Sistema di monitoraggio unitario</li> <li>- Quota di interventi con tempi di attuazione superiori ai valori di riferimento indicati da VISTO. Fonte: DPS, Sistema VISTO</li> </ul>		FESR

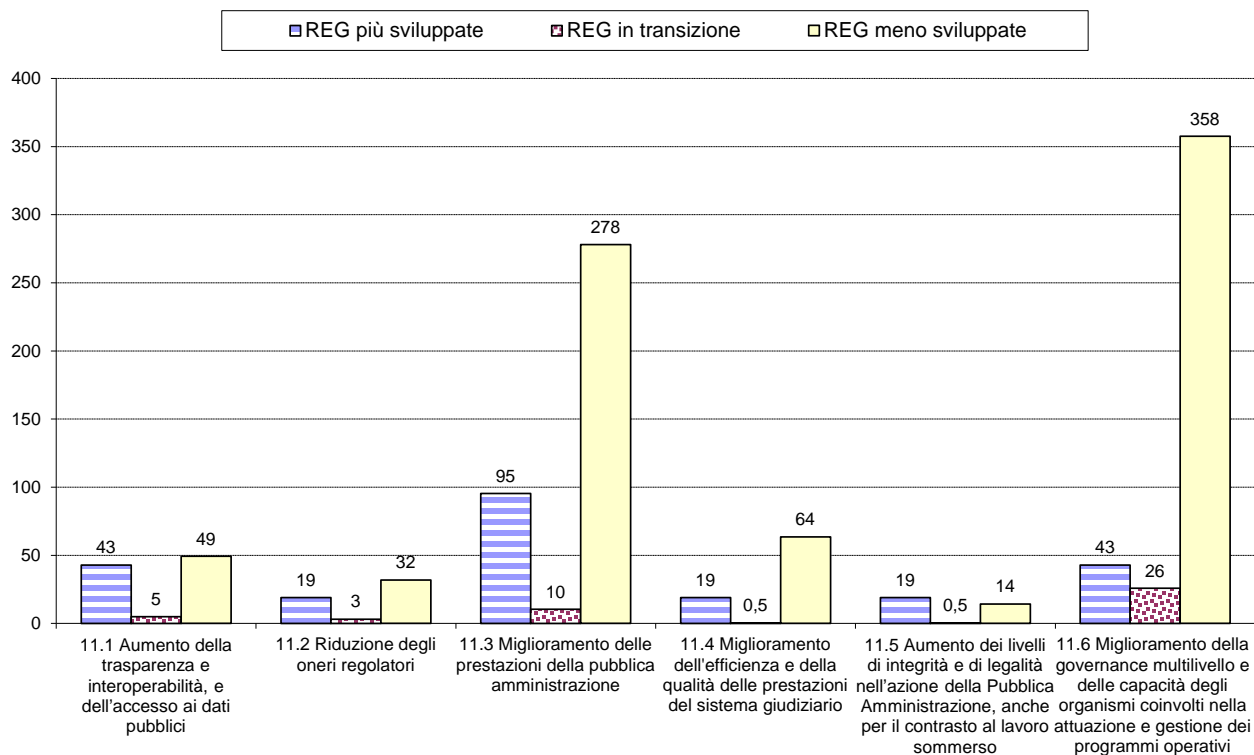
Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato "statistici" identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili. In colonna [C] non sono presenti indicatori di risultato "CE comuni" in quanto le liste di indicatori specifici per Fondo previsti dai Regolamenti non contengono indicatori per l'Obiettivo tematico 11. Gli indicatori di risultato statistici sono adottati dai Programmi che prevedono di perseguire lo specifico RA, la cui scelta deve essere opportunamente motivata. Ne consegue che, in funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati baseline e target al più appropriato livello di dettaglio territoriale che il programma considera. Tutti gli indicatori sono inclusi nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

Gli indicatori di risultato "statistici" rappresentano la migliore *proxy* per misurare in modo omogeneo il cambiamento atteso di cui il Sistema Statistico Nazionale, opportunamente rafforzato, garantisce disponibilità e aggiornamento con disaggregazione minima regionale (NUTS2). Laddove sia necessaria una maggiore granularità territoriale di dati, è compito dell'Autorità di Gestione contribuire alla raccolta e al rilascio dei dati con disaggregazione territoriale più fine. Gli indicatori specifici per Fondo. Nel caso del FESR sono selezionati, tra gli indicatori definiti di output, solo quelli più correttamente definibili di risultato.

(\*) L'indicatore non è al momento disponibile con la necessaria disaggregazione territoriale ma le istruttorie tecniche effettuate nell'ambito del Sistema statistico nazionale ne garantiscono la disponibilità quantomeno a partire dall'anno di riferimento 2014.

## OT 11 – Allocazione finanziaria indicativa per risultato atteso e categoria di regione (FSE e FESR )

Milioni di euro correnti



### OT11 - Raccordo tra priorità di investimento FESR e risultati attesi

<i>Priorità di investimento FESR</i>	<i>Risultati attesi</i>
Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente mediante azioni volte a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici relativi all'attuazione del FESR, affiancando le azioni svolte nell'ambito del FSE per rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione.	<b>RA 11.1</b> Aumento della trasparenza, interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici
	<b>RA 11.6</b> Miglioramento della <i>governance</i> multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi

### OT 11 - Raccordo tra priorità di investimento FSE e risultati attesi

<i>Priorità di investimento FSE</i>	<i>Risultati attesi</i>
<b>i)</b> Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance.	<b>RA 11.1</b> Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici
	<b>RA 11.2</b> Riduzione degli oneri regolatori
	<b>RA 11.3</b> Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione
	<b>RA 11.4</b> Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario
	<b>RA 11.5</b> Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso
	<b>RA 11.6</b> Miglioramento della <i>governance</i> multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi
<b>ii)</b> Rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, anche mediante patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale.	<b>RA 11.1</b> Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici
	<b>RA 11.3</b> Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione
	<b>RA 11.5</b> Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso
	<b>RA 11.6</b> Miglioramento della <i>governance</i> multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi

**1.4 RIPARTIZIONE INDICATIVA DEL SOSTEGNO DELL'UNIONE PER OBIETTIVO TEMATICO A LIVELLO NAZIONALE PER CIASCUN FONDO SIE E IMPORTO COMPLESSIVO INDICATIVO DEL SOSTEGNO PREVISTO PER GLI OBIETTIVI RELATIVI AL CAMBIAMENTO CLIMATICO**

**1.4.1 ALLOCAZIONE INDICATIVA DELLE RISORSE UE PER OBIETTIVO TEMATICO E PER FONDO**

**Tavola 1.4 A - Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo**

OBIETTIVO TEMATICO	FESR	FSE	FEASR	FEAMP*	TOTALE
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.281		434,2		3.715,0
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, Nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.789		136,5		1.925,9
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	4.018		4.650,4		8.668,1
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.055		1.056,9		4.111,5
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	932,1		1.351,3		2.283,4
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.650,3		1.640,2		4.290,5
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	1.941		0,0		1.940,6
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori		3.939	190,2		4.128,9
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	1.040,3	2.159	614,9		3.814,0
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	854,2	3.237	83,2		4.174,7
11. Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	433,4	645	0,0		1.078,6
<b>Totale OT</b>	<b>19.993</b>	<b>9.980</b>	<b>10.157,9</b>		<b>40.131,3</b>
Assistenza tecnica	747,7	398	271,8		1.417,1
<b>Totale generale</b>	<b>20.741</b>	<b>10.378</b>	<b>10.429,7</b>		<b>41.548,4</b>

\* L'informazione relativa al Fondo FEAMP sarà fornita in seguito all'approvazione del relativo Regolamento comunitario.

\*\* Per il Fears le azioni per il miglioramento della capacità amministrativa saranno finanziati con le risorse allocate

**Tavola 1.4 B - Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo: regioni più sviluppate**

OBIETTIVO TEMATICO	FESR	FSE	FEASR	FEAMP*	TOTALE
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	1.000,9	0,0			1.000,9
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, Nonché l'impiego e la qualità delle medesime	306,7	0,0			306,7
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	754,9	0,0			754,9
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	748,1	0,0			748,1
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	131,8	0,0			131,8
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	232,5	0,0			232,5
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	0,0	0,0			-
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	0,0	1.604,9			1.604,9
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	37,1	810,2			847,3
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	114,2	1.285,4			1.399,7
11. Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	43,8	194,8			238,6
<b>Totale OT</b>	<b>3.370,0</b>	<b>3.895,3</b>			7.265,3
Assistenza tecnica	140,4	162,3			302,7
<b>Totale generale</b>	<b>3.510,4</b>	<b>4.057,6</b>			7.568,0

\* L'informazione relativa al Fondo FEAMP sarà fornita in seguito all'approvazione del relativo Regolamento comunitario.

\*\* Per il Feasr le azioni per il miglioramento della capacità amministrativa saranno finanziati con le risorse allocate

**Tavola 1.4 C - Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo: regioni in transizione**

OBIETTIVO TEMATICO	FESR	FSE	FEASR	FEAMP*	TOTALE
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	192,2	0,0			192,2
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, Nonché l'impiego e la qualità delle medesime	71,9	0,0			71,9
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	191,4	0,0			191,4
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	141,3	0,0			141,3
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	41,2	0,0			41,2
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	91,3	0,0			91,3
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	0,0	0,0			0,0
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	0,0	179,4			179,4
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	24,2	100,7			124,9
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	28,3	189,1			217,4
11. Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	25,8	19,5			45,4
<b>Totale OT</b>	<b>807,6</b>	<b>488,7</b>			<b>1.296,4</b>
Assistenza tecnica	33,7	20,4			54,0
<b>Totale generale</b>	<b>841,3</b>	<b>509,1</b>			<b>1.350,4</b>

\* L'informazione relativa al Fondo FEAMP sarà fornita in seguito all'approvazione del relativo Regolamento comunitario.

\*\* Per il Feasr le azioni per il miglioramento della capacità amministrativa saranno finanziati con le risorse allocate

**Tavola 1.4 D - Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo: regioni meno sviluppate**

OBIETTIVO TEMATICO	FESR	FSE	FEASR	FEAMP*	TOTALE
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	2.087,7	0,0			2.087,7
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, Nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.410,8	0,0			1.410,8
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.071,4	0,0			3.071,4
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	2.165,2	0,0			2.165,2
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	759,2	0,0			759,2
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.326,5	0,0			2.326,5
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	1.940,6	0,0			1.940,6
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	0,0	2.154,5			2.154,5
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	979,0	1.247,9			2.226,9
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	711,7	1.762,7			2.474,4
11. Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	363,8	430,9			794,7
<b>Totale OT</b>	<b>15.815,7</b>	<b>5.596,0</b>			21.411,7
Assistenza tecnica	573,6	215,0			788,6
<b>Totale generale</b>	<b>16.389,3</b>	<b>5.811,0</b>			22.200,4

\* L'informazione relativa al Fondo FEAMP sarà fornita in seguito all'approvazione del relativo Regolamento comunitario.

\*\* Per il Feasr le azioni per il miglioramento della capacità amministrativa saranno finanziati con le risorse allocate

**Tavola 2: Informazioni sull'iniziativa per l'occupazione giovani programmata nell'ambito dell'Obiettivo tematico 8 - Occupazione**

Allocazione specifica <i>YEI</i>	(EURO) <b>567.511.248</b>
Co-finanziamento FSE	(EURO) <b>567.511.248 (solo risorse FSE)</b>
Totale risorse <i>YEI</i>	(EURO) <b>1.135.022.496,00</b>
Risorse <i>YEI</i> per i giovani residenti in aree non comprese nelle regioni elegibili (Art. 16 del regolamento FSE)	(EURO) <b>36.788.323,74</b>

**Tavola 3: Quota delle risorse per il FSE**

Quota delle risorse comunitarie per il Fondo sociale europeo	FSE
Quota di FSE sul totale Fondi strutturali (FSE e FSER) dei programmi operativi degli Obiettivi Convergenza e Competitività 2007-2013	24,80%
Quota minima di FSE nello Stato Membro*	26,50%
Quota del FSE sul totale dei Fondi strutturali (FSE e FSER) 2014-2020	33,30%

\* Calcolata secondo quanto previsto nell'Allegato III del Regolamento generale

**Tavola 4: Informazione sulla allocazione dell'assistenza tecnica per categoria di regione, se opportuno**

Fondo	Categoria di regione	Importo	Quota AT sul totale
ERDF	Meno sviluppate	573.627.220,91	3,50%
ERDF	Transizione	33.651.469,60	4,00%
ERDF	Più sviluppate	140.416.672,00	4,00%
ESF	Meno sviluppate	215.007.400,75	3,70%
ESF	Transizione	20.363.730,40	4,00%
ESF	Più sviluppate	162.303.328,00	4,00%
CF		0	0

#### **1.4.2 IMPORTO COMPLESSIVO INDICATIVO DEL SOSTEGNO UE PREVISTO PER GLI OBIETTIVI RELATIVI AL CAMBIAMENTO CLIMATICO**

In questa sezione si fornisce una stima molto preliminare del contributo dei fondi europei agli obiettivi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, in quanto il calcolo dell'effettivo contributo sarà generato automaticamente da SFC a conclusione della programmazione operativa, sulla base delle allocazioni finanziarie per categorie di intervento dei fondi contenute nei Programmi Operativi. Si precisa che al momento non è stato considerato il contributo del FEAMP in quanto le allocazioni finanziarie potranno essere definite solo dopo l'approvazione del Regolamento del Fondo.

La stima preliminare è fondata sulla proposta strategica dell'Italia e sulla allocazione indicativa delle risorse finanziarie per Obiettivo Tematico e Risultato atteso e tiene conto della metodologia descritta nel



Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione Europea che stabilisce norme di attuazione del Regolamento n.1303/2013.

La specificazione dei Risultati attesi, e delle azioni per conseguirli, ha permesso di individuare quali risultati, e in quale misura approssimativa, potranno contribuire alla mitigazione e all'adattamento climatico.

La specificazione delle azioni nel caso del FESR, infatti, approssima bene le categorie di intervento. Per il FEASR si è invece fatto riferimento alle priorità di investimento del Fondo come individuate in collegamento ai risultati attesi.

Per il FESR il contributo più rilevante agli obiettivi tematici proviene da OT 4, OT5 e OT 7, ma contribuiscono anche con alcune specifiche azioni l'OT 1, l'OT 3 e l'OT 6. Complessivamente il contributo è stimabile in via del tutto preliminare in **4,6 miliardi di euro**.

Per il FEASR il contributo più rilevante proviene dalle Priorità 4 e 5, ma contribuiscono anche le Priorità 3 e 6. Complessivamente il contributo del FEASR è stimabile in via preliminare in **4,7 miliardi di euro**.

## SEZIONE 1B

### 1.5 APPLICAZIONE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI DI CUI AGLI ART. 5, 7 E 8 DEL REGOLAMENTO GENERALE E OBIETTIVI STRATEGICI PER L'ATTUAZIONE DEI FONDI SIE

#### 1.5.1 PROCESSO DI PREPARAZIONE DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO

APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DEL PARTENARIATO (CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ARTICOLO 5 DEL REGOLAMENTO GENERALE), INCLUSA UNA LISTA INDICATIVA DEI PARTNERS E UNA SINTESI DELLE AZIONI ASSUNTE PER IL LORO COINVOLGIMENTO, IN LINEA CON QUANTO PREVISTO DALL'ARTICOLO 5 DEL REGOLAMENTO GENERALE, NONCHÉ L'ILLUSTRAZIONE DEL LORO RUOLO NELLA PREPARAZIONE DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO E DEL RAPPORTO DI AVANZAMENTO, COME PREVISTO DALL'ART.46 DEL REGOLAMENTO GENERALE)

Il confronto pubblico sulla programmazione 2014-2020 è stato avviato con la presentazione da parte del Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Agricole, Forestale e Alimentari e la discussione nel Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2012, del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020"(di seguito Metodi e obiettivi). Il documento definiva, in particolare, un'ipotesi di percorso per il confronto tecnico-istituzionale, finalizzato a far emergere gli elementi comuni della strategia da porre alla base della proposta di Accordo di partenariato (Sezione 5). Tale percorso partenariale è stato successivamente messo a punto, anche recependo le osservazioni formulate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome .

Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica ha quindi promosso l'istituzione di 4 Tavoli tecnici attorno alle 4 missioni strategiche che rappresentano le grandi aree di policy rilevanti per l'Italia nella prospettiva al 2020 di sviluppo sostenibile, intelligente e inclusivo, a cui la programmazione dei fondi comunitari può offrire un contributo importante. Sono stati dunque individuati i seguenti Tavoli tecnici di confronto partenariale:

"Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione" (Tavolo A);

"Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente" (Tavolo B);

"Qualità della vita e inclusione sociale" (Tavolo C);

"Istruzione, formazione e competenze" (Tavolo D).

Ai lavori dei 4 Tavoli tecnici hanno preso parte le Amministrazioni centrali interessate per materia, le Regioni e le Associazioni rappresentative degli Enti locali, il partenariato economico-sociale "rilevante" rispetto ai temi della programmazione, con il coordinamento amministrativo e tecnico del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS), del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, quest'ultimo impegnato sui temi ricerca e innovazione e istruzione. Gli incontri dei Tavoli tecnici sono stati articolati in quattro cicli di riunioni settimanali, con avvio operativo a partire dal 12 febbraio 2013.

Nell'ambito del confronto, gli 11 obiettivi tematici individuati dalla proposta di Regolamento CE sono stati posti in relazione alle 4 missioni definite nel documento, evidenziandone, al contempo, una gerarchia rispetto alla missione, al fine di far emergere le scelte in termini di risultati/azioni caratterizzanti la missione e risultati/azioni di supporto ad essa (Cfr. Tavola 1 e Tavola2)

**Tavola 1. Missioni e Obiettivi Tematici collegati** <sup>186</sup>

<b>Missioni/TAVOLI</b>	<b>Date</b>	<b>Obiettivi tematici comunitari rilevanti per le singole missioni</b>	<b>(a) <sup>187</sup></b>
<b>TAVOLO A</b> <i>Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione</i>	13/02/2013 21/02/2013 28/02/2013 11/03/2013	1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.	***
		2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.	***
		3 Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura.	***
		4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.	**
		5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi.	**
		6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	**
		7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.	***
		8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.	***
		9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	**
		10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	**
<b>TAVOLO B</b> <i>Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente</i>	12/02/2013 19/02/2013 26/02/2013 05/03/2013	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.	*
		4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.	***
		5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi.	***
		6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	***
		7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.	**
<b>TAVOLO C</b> <i>Qualità della vita e inclusione sociale</i>	13/02/2013 20/02/2013 27/02/2013 06/03/2013 04/04/2013	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.	**
		6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	**
		7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.	**
		8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.	***
		9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	***
		10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	**
<b>TAVOLO D</b> <i>Istruzione, formazione e competenze</i>	14/02/2013 21/02/2013 28/02/2013 07/03/2013	1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.	***
		2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.	**
		9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	*
		10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	***

<sup>186</sup> L'obiettivo tematico 11 relativo alla capacità istituzionale, oltre al più specifico tema della capacità di programmazione e gestione dei fondi comunitari, ha natura trasversale rispetto agli altri obiettivi tematici. Per tale motivo, in una prima fase, a valle della riflessione avviata con il documento "Metodi e obiettivi", è stato affrontato nel lavoro di ciascun Tavolo, con riferimento alle politiche di intervento da questi specificatamente trattate. Successivamente, è stato costituito un gruppo di lavoro ad hoc che, a partire dagli esiti di questa attività e tenendo conto delle indicazioni ricevute dalla Commissione europea nel corso degli incontri del 25 luglio, del 18 settembre e del 6 dicembre 2013., ha disegnato la strategia complessiva di intervento

<sup>187</sup> Valenza dell'area tematica per la missione: \* = la declinazione dell'area tematica deve tenere conto dell'impatto che può avere sulla missione prevedendo almeno alcuni risultati/azioni di ausilio alla missione; \*\* = la declinazione dell'area tematica deve fornire certamente un contributo alla missione privilegiando risultati/azioni che possono direttamente contribuire alla realizzazione della missione; \*\*\* = l'area tematica è caratterizzante per la missione e la scelta dei risultati/azioni è decisiva per definire l'interpretazione che la politica regionale dà della missione.

In tutto il processo messo in atto, particolare attenzione è stata riservata all'esigenza di garantire la più ampia condivisione del metodo di lavoro e dei contenuti della strategia non soltanto con le istituzioni, ma con tutte le parti portatrici di interessi o di conoscenze "rilevanti" sui temi della programmazione, in linea con i principi introdotti dalla proposta della Commissione europea per un Codice europeo di condotta sul partenariato e in applicazione del metodo di "valutazione pubblica aperta". A tale scopo, ogni Tavolo tecnico ha organizzato almeno 2 Audizioni per un totale di 16 Audizioni (Cfr. Tavola 3), tra sessioni plenarie dedicate alla discussione delle principali tematiche oggetto del tavolo e sub-sessioni dedicate alla trattazione di temi specifici. Le Audizioni hanno visto un'ampia e attiva partecipazione del partenariato economico e sociale, oltre che di rappresentanti della società civile (Cfr. Tavola 4).

L'elenco preliminare di possibili *stakeholders* da coinvolgere nelle audizioni individuato nell'ambito del documento "Metodi e obiettivi", è stato integrato grazie alla consultazione pubblica via web su questo documento promossa dal DPS, che ha consentito alle istituzioni, ai rappresentanti della società civile e al pubblico più ampio, compresi i privati cittadini, di contribuire al confronto (hanno partecipato alla consultazione pubblica 84 soggetti, con la presentazione di 77 contributi).

In parallelo all'attività dei tavoli si è sviluppata l'attività di approfondimento delle opzioni strategiche, secondo le linee del documento "Metodi e obiettivi", su Aree interne, Città e Mezzogiorno.

In particolare, sul tema "Aree interne", è stato attivato un Gruppo tecnico che, raccogliendo l'esperienza avviata con il seminario del 15 dicembre 2012, ha proseguito il lavoro di approfondimento anche organizzando un Forum di discussione aperta nelle giornate dell'11 e 12 marzo 2013 e con l'obiettivo di individuare gli elementi necessari a disegnare una strategia nazionale per le aree interne. Gli approfondimenti, riguardanti in particolare gli aspetti tecnici, operativi e di governance della strategia, sono proseguiti nei diversi incontri con le Regioni che hanno avuto luogo da aprile a luglio 2013. Al fine di individuare le aree oggetto di intervento sono stati avviati, e sono tuttora in corso, incontri tecnici con le Regioni.

L'approfondimento dell'opzione strategica "Città" è invece stato affidato, da un lato, per quanto riguarda le politiche ordinarie, al Comitato per le Politiche Urbane (CIPU) costituito presso la Presidenza del Consiglio, che ha tenuto tre incontri, il 23 gennaio, il 20 marzo e il 25 settembre 2013, e dall'altro con iniziative di ascolto e approfondimento sia generale, sia con singole città, sia con rappresentanti di esse. A partire dal mese di ottobre 2013 si sono intensificate le attività di confronto con le Regioni ai fini della definizione della programmazione generale e operativa.

Per quanto riguarda infine, le attività rivolte alla definizione della proposta strategica per il Mezzogiorno, queste sono state sviluppate al tavolo specifico che, a partire dal mese di luglio 2013, ha avviato la riflessione volta a definire l'impianto generale della programmazione in quest'area dove, ferma restando la necessaria distinzione tra le regioni meno sviluppate e le regioni in transizione, forti rimangono i tratti comuni e la necessità, quindi, di una impostazione programmatica condivisa.

È stato formalizzato il "Gruppo regole e questioni orizzontali", con compiti di analisi tecnica degli aspetti maggiormente connessi alla gestione operativa dei fondi, con la finalità di addivenire a soluzioni condivise. In particolare, sono stati individuati i seguenti sotto-temi oggetto di trattazione nell'ambito di questo gruppo: i) Audit e gestione finanziaria; ii) Ingegneria finanziaria; iii) Tempistica di attuazione e relativa sorveglianza; iv) Monofondo e plurifondo; v) Indicatori; vi) Monitoraggio, trasparenza e apertura delle informazioni; vii) Valutazione ex ante; viii) Valutazione ambientale strategica; ix) Aiuti di stato, concorrenza e appalti. Partecipano al Gruppo rappresentanti del DPS, delle Amministrazioni centrali capofila dei fondi, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Regioni.

Complessivamente, hanno partecipato attivamente al confronto nell'ambito dei Tavoli tecnici oltre 600 rappresentanti provenienti dalle Amministrazioni centrali interessate per materia, dalle Regioni, delle Associazioni degli Enti locali, nonché le parti sociali e i rappresentanti della società civile tramite le Audizioni (Cfr. Tavola 4). Le istituzioni e le parti economiche e sociali, così come le organizzazioni della società civile, hanno inviato numerosi contributi (oltre 300) scritti sulle tematiche affrontate nel lavoro dei Tavoli. Tutti i documenti circolati nel corso del confronto tecnico sono stati resi disponibili su una piattaforma condivisa e accessibile on line.

A partire dal mese di febbraio 2013 sono stati organizzati incontri periodici con il partenariato economico e sociale, tra i quali tre incontri con il Forum del partenariato economico e sociale (febbraio, agosto e novembre 2013) che hanno consentito il progressivo aggiornamento sulle attività in corso e, soprattutto, l'acquisizione di indicazioni e suggerimenti utili per affinare la costruzione delle proposte strategiche anche affrontando le più rilevanti questioni operative e tecniche.

In parallelo, rappresentanti del DPS hanno partecipato agli incontri informativi organizzati da diverse associazioni di categoria con il partenariato territoriale per relazionare sul processo attivato e sullo stato della discussione, raccogliendo spunti che hanno orientato la specificazione territoriale dell'intervento e, soprattutto, la riflessione sugli strumenti.

La maggior parte delle sollecitazioni pervenute ha riguardato la necessità di assicurare la dovuta considerazione alle politiche per il lavoro e per le imprese, anche tenendo conto della esigenza, in una prima fase, di sostenere l'azione di contrasto alla prolungata fase recessiva. Rilevante l'accento posto, nel quadro di un forte sostegno alla concentrazione dell'intervento complessivo, anche se non sempre univocamente interpretato, sulle misure più appropriate per sostenere l'innovazione e, al contempo, sulla necessità di valorizzare il ruolo del sistema cooperativo, e più in generale, dell'impresa sociale. Al contempo, molte indicazioni sono venute a sostegno di una strategia di sviluppo attenta alla tutela di tutte le componenti ambientali e della biodiversità, anche in ambito rurale.

Grande attenzione è stata infine riservata ai temi della governance, con riferimento sia alla dimensione (regionale/nazionale) dell'intervento, sia alle modalità per sostenere l'integrazione tra fondi e strumenti.

All'insieme degli incontri tecnici, hanno fatto riscontro nove incontri di livello politico tra il Ministro per la Coesione territoriale e i Presidenti delle Regioni tra gennaio e ottobre 2013.

**Tavola 2. Elenco convocati ai Tavoli tecnici**

<b>TAVOLO A</b> <b>Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione</b>	<b>TAVOLO B</b> <b>Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente</b>	<b>TAVOLO C</b> <b>Qualità della vita e inclusione sociale</b>	<b>TAVOLO D</b> <b>Istruzione, formazione e competenze</b>
Ministero degli ESTERI Ministero dei BENI e delle ATTIVITA' CULTURALI Ministero del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI Ministero del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI - Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro (DG PAPL) Ministero dell' AMBIENTE Ministero delle INFRASTRUTTURE e dei TRASPORTI Ministero delle INFRASTRUTTURE e dei TRASPORTI - Edilizia Abitativa Ministero delle POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI e FORESTALI Ministero delle POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI e FORESTALI - Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in agricoltura (CRA) Ministero delle POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI e FORESTALI - Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) Ministero dell'ECONOMIA e delle FINANZE - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea (IGRUE) Ministero della GIUSTIZIA Ministero dell'INTERNO Ministero dell'ISTRUZIONE, dell'UNIVERSITA' e della RICERCA Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO	Ministero dei BENI e delle ATTIVITA' CULTURALI Ministero del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI Ministero dell' AMBIENTE Ministero delle INFRASTRUTTURE e dei TRASPORTI Ministero delle INFRASTRUTTURE e dei TRASPORTI - Edilizia Abitativa Ministero delle POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI e FORESTALI Ministero delle POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI e FORESTALI - Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) Ministero dell'ECONOMIA e delle FINANZE - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea (IGRUE) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Direzione Generale per gli Affari Internazionali (DGAi) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per l'Energia Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria (DPS - DGPRUC) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO -	Ministero degli ESTERI Ministero dei BENI e delle ATTIVITA' CULTURALI Ministero del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI Ministero dell' AMBIENTE Ministero della SALUTE Ministero delle INFRASTRUTTURE e dei TRASPORTI Ministero delle INFRASTRUTTURE e dei TRASPORTI - Edilizia Abitativa Ministero delle POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI e FORESTALI Ministero dell'ECONOMIA e delle FINANZE - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea (IGRUE) Ministero dell'INTERNO Ministero dell'ISTRUZIONE, dell'UNIVERSITA' e della RICERCA Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Direzione Generale per gli Affari Internazionali (DGAi) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali, Turismo e Sport Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali (DISET)	Ministero degli ESTERI Ministero dei BENI e delle ATTIVITA' CULTURALI Ministero del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI Ministero del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI - Direzione generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali Ministero del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI - Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro (DG PAPL) Ministero dell' AMBIENTE Ministero delle POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI e FORESTALI Ministero dell'ECONOMIA e delle FINANZE - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea (IGRUE) Ministero dell'INTERNO Ministero dell'ISTRUZIONE, dell'UNIVERSITA' e della RICERCA Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Direzione Generale per gli Affari Internazionali (DGAi) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per l'Energia Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria (DPS - DGPRUC) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione

<b>TAVOLO A</b> <b>Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione</b>	<b>TAVOLO B</b> <b>Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente</b>	<b>TAVOLO C</b> <b>Qualità della vita e inclusione sociale</b>	<b>TAVOLO D</b> <b>Istruzione, formazione e competenze</b>
Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Direzione Generale per gli Affari Internazionali (DGA) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per l'Energia Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria (DPS - DGPRUC) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica regionale Unitaria Nazionale (DPS - DGPRUN) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Uffici di Staff del Capo Dipartimento (DPS - USCD) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS - UVAL) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (DPS - UVER)	Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica regionale Unitaria Nazionale (DPS - DGPRUN) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Uffici di Staff del Capo Dipartimento (DPS - USCD) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS - UVAL) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Unità di verifica degli investimenti pubblici (DPS - UVER) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali, Turismo e Sport Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali (DISET) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica Presidenza del Consiglio dei Ministri -	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della Famiglia Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Gioventù Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria (DPS - DGPRUC) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica regionale Unitaria Nazionale (DPS - DGPRUN) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Uffici di Staff del Capo Dipartimento (DPS - USCD) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti	Economica, Direzione Generale per la Politica regionale Unitaria Nazionale (DPS - DGPRUN) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Uffici di Staff del Capo Dipartimento (DPS - USCD) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS - UVAL) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Unità di verifica degli investimenti pubblici (DPS - UVER) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali, Turismo e Sport Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della Famiglia Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Gioventù Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile Presidenza del Consiglio dei Ministri - Scuola

<b>TAVOLO A</b> <b>Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione</b>	<b>TAVOLO B</b> <b>Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente</b>	<b>TAVOLO C</b> <b>Qualità della vita e inclusione sociale</b>	<b>TAVOLO D</b> <b>Istruzione, formazione e competenze</b>
Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali, Turismo e Sport Presidenza del Consiglio dei Ministri - Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali (DISET) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della Famiglia Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Gioventù Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile Presidenza del Consiglio dei Ministri - Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - ANCI Conferenza dei Rettori delle Università Italiane - CRUI Consulenti per la Gestione Aziendale - COGEA Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori - ISFOL Italia Lavoro Promuovi Italia Unioncamere Unione delle Province d'Italia - UPI Conferenza delle Regioni e delle Province	Dipartimento della Gioventù Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - ANCI Conferenza dei Rettori delle Università Italiane - CRUI Unioncamere Unione delle Province d'Italia - UPI Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome Provincia Autonoma di BOLZANO Provincia Autonoma di TRENTO Regione ABRUZZO Regione BASILICATA Regione CALABRIA Regione CAMPANIA Regione EMILIA ROMAGNA Regione FRIULI VENEZIA GIULIA Regione LAZIO Regione LIGURIA Regione LOMBARDIA Regione MARCHE Regione MOLISE Regione PIEMONTE Regione PUGLIA Regione SARDEGNA Regione SICILIA Regione TOSCANA	pubblici - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS - UVAL) Ministero dello SVILUPPO ECONOMICO - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Unità di verifica degli investimenti pubblici (DPS - UVER) Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - ANCI Conferenza dei Rettori delle Università Italiane - CRUI Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori - ISFOL Italia Lavoro Unioncamere Unione delle Province d'Italia - UPI Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome Provincia Autonoma di BOLZANO Provincia Autonoma di TRENTO Regione ABRUZZO Regione BASILICATA Regione CALABRIA Regione CAMPANIA Regione EMILIA ROMAGNA Regione FRIULI VENEZIA GIULIA Regione LAZIO Regione LIGURIA Regione LOMBARDIA Regione MARCHE	Superiore della Pubblica Amministrazione Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - ANCI Conferenza dei Rettori delle Università Italiane - CRUI Consulenti per la Gestione Aziendale - COGEA Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori - ISFOL Italia Lavoro Unioncamere Unione delle Province d'Italia - UPI Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome Provincia Autonoma di BOLZANO Provincia Autonoma di TRENTO Regione ABRUZZO Regione BASILICATA Regione CALABRIA Regione CAMPANIA Regione EMILIA ROMAGNA Regione FRIULI VENEZIA GIULIA Regione LAZIO Regione LIGURIA Regione LOMBARDIA Regione MARCHE Regione MOLISE Regione PIEMONTE Regione PUGLIA Regione SARDEGNA Regione SICILIA Regione TOSCANA Regione UMBRIA Regione VALLE D'AOSTA



<b>TAVOLO A</b> <b>Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione</b>	<b>TAVOLO B</b> <b>Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente</b>	<b>TAVOLO C</b> <b>Qualità della vita e inclusione sociale</b>	<b>TAVOLO D</b> <b>Istruzione, formazione e competenze</b>
Autonome Provincia Autonoma di BOLZANO Provincia Autonoma di TRENTO Regione ABRUZZO Regione BASILICATA Regione CALABRIA Regione CAMPANIA Regione EMILIA ROMAGNA Regione FRIULI VENEZIA GIULIA Regione LAZIO Regione LIGURIA Regione LOMBARDIA Regione MARCHE Regione MOLISE Regione PIEMONTE Regione PUGLIA Regione SARDEGNA Regione SICILIA Regione TOSCANA Regione UMBRIA Regione VALLE D'AOSTA Regione VENETO	Regione UMBRIA Regione VALLE D'AOSTA Regione VENETO	Regione MOLISE Regione PIEMONTE Regione PUGLIA Regione SARDEGNA Regione SICILIA Regione TOSCANA Regione UMBRIA Regione VALLE D'AOSTA Regione VENETO	Regione VENETO

**Tavola 3. Tematiche e calendario Audizioni**

Data Audizione	TAVOLO A	TAVOLO B	TAVOLO C	TAVOLO D
	Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione	Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente	Qualità della vita e inclusione sociale	Istruzione, formazione e competenze
27/02/2013	Occupazione, formazione, competenze e istruzione		Qualità della vita e inclusione sociale Contrasto alla povertà ed alla marginalità estrema	Occupazione, formazione, competenze e istruzione
06/03/2013	Ricerca, innovazione, competitività e accesso al credito		Servizi di educazione e cura per la prima infanzia	
	Accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione			
	Audizione soggetti che hanno fatto richiesta durante la consultazione pubblica		Servizi di cura per le persone non autosufficienti	
07/03/2013	Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione			
08/03/2013		Efficienza energetica		
14/03/2013		Clima e rischi ambientali		
15/03/2013	Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete			
19/03/2013	Occupazione, formazione, competenze e istruzione			Occupazione, formazione, competenze e istruzione
20/03/2013			1) Inserimento lavorativo dei disabili; 2) Interventi di inclusione lavorativa rivolti alle fasce maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione; 3) Attività economiche a contenuto sociale; 4) Educazione alla cultura della legalità	

**Tavola 4. Partenariato economico-sociale e società civile coinvolti nelle Audizioni**

**AUDIZIONI NELL'AMBITO DEI TEMI: LAVORO, COMPETITIVITA' DEI SISTEMI PRODUTTIVI E INNOVAZIONE (TAVOLO A) – ISTRUZIONE, FORMAZIONE E COMPETENZE (TAVOLO D)**

Data	Oggetto	Soggetti coinvolti
27/02/2013	Occupazione, formazione, competenze e istruzione	ADI , ANIA, ASSOLAVORO, ASSOSOMM, ALLEANZA LAVORO, ASSOCONSULT, CGIL, CISL, CNA, COLDIRETTI , CONFAPI , CONFAGRICOLTURA, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE -LEGACOOOP, GCI, CONFESERCENTI , CONFINDUSTRIA, CONFPROFESSIONI, COPAGRI, FORUM TERZO SETTORE, UGL, UIL
19/03/2013	Occupazione, formazione, competenze e istruzione	<p>Parti Sociali:</p> <p>ABI, AGCI, ALLEANZA LAVORO, ANIA, ASSOCONSULT, ASSOLAVORO, ASSOSOMM, CGIL, CISL, CNA, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, CONFAP, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFESERCENTI, CONFINDUSTRIA, CONFPROFESSIONI, COPAGRI, FORUM TERZO SETTORE, INFORCOOP, LEGACOOOP, RETE LAVORO, UGL, UIL</p> <p>Società Civile:</p> <p>AdEPP(Associazione degli enti previdenziali privati), AGIDAE LABOR, AGRICOLTURA E' VITA, ALFA (Associazione per il lavoro familiare associato), ANAPIA Nazionale, ANCE (Associazione nazionale dei costruttori edili), ASS.FORSEO, ASSOCIAZIONE DONNE IMPRENDITRICI DEL LAZIO, ASSOCIAZIONE INFORJOB, ASSOCIAZIONE LIBERA, ASSOCIAZIONE SMILE, ASSOCIAZIONE TRAMES, ASSOCIAZIONE DEI GENITORI, ASSOLEI (Sportello Donna), C. BORGOMEIO &amp; CO, CASA INTERNAZIONALE DELLE DONNE, CENSIS, CENTRO MANUELA MEZZELANI PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE, CENTRO STUDI - OPERA DON CALABRIA, CESCOT, CIF, CILAP(Collegamento Italiano Lotta alla Povertà), CIOFS - FP, CNOS FAS, COMUNE DI VALDAGNO, CND (Consiglio Nazionale sulla Disabilita'), CONSORZIO SCUOLE LAVORO, CONSULTA DEI GIOVANI, CONSULTA PERMANENTE DELLE ASSOCIAZIONI DI DISABILI PRESSO IL MINISTRERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, DISTRETTO SOCIO SANITARIO RM/G5, DPI (Disabled People's International), ECIPA, EFAL, ENAC, ENAIP, ENAP, ENDO-FAP, ENFAP, ENGIM, ENM (Ente Nazionale per il Microcredito), EUROIDEES, FAND, FEDRAZIONE SERVIZI FORMATIVI, FEDERCASA (Federazione Italiana per la Casa), FEDERCASALINGHE, FEDERDISTRIBUTORI, FEDERDOC (Confederazione Nazionale dei consorzi volontari per la tutela delle denominazioni dei vini italiani), FEDERLAZIODONNE (per l'imprenditoria femminile), FISH, FOND. CASA DI CARITA' ARTI E MESTIERI, FORMEDILFORUM NAZIONALE DI GIOVANI, IAL-CISL, IFOA, INFORCOOP, INIPA, LEGAMBIENTE, MOICA ROMA (Movimento Italiano Casalinghe), ORDINE DEI CONSULENTI DEL LAVORO, ORDINE NAZIONALE ASSISTENTI SOCIALI, SAVE THE CHILDREN, SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE, SERVIZIO STUDI BANCA D'ITALIA, SFC, UDI (Unione Donne Italiane), UNICEF</p>

**AUDIZIONI NELL'AMBITO DEI TEMI : LAVORO, COMPETITIVITA' DEI SISTEMI PRODUTTIVI E INNOVAZIONE (TAVOLO A)**

<b>Data</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Soggetti coinvolti</b>
06/03/2013	<p>Ricerca, innovazione, competitività e accesso al credito</p> <p>Accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione</p> <p>Audizione soggetti che hanno fatto richiesta durante la consultazione pubblica</p>	<p>ABI, AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili), ANCI, ASSOPORTI, BANCA DEL MEZZOGIORNO, CASARTIGIANI, CGIL, CIA (Confederazione Italiana Agricoltori), CISL, CNA, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI, CONFETRA, CONFINDUSTRIA, COPAGRI, FEDERDISTRIBUTORI, MCC, RETE IMPRESE ITALIA, UGL, UIL, UNIONE ITALIANA CCIAA</p>
07/03/2013	Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	CNR
15/03/2013	Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	<p>ANAS SPA , ASSOPORTI, CIRCUMVESUVIANA, CONFINDUSTRIA, DISABLED PEOPLE' S INTERNATIONAL,</p> <p>ENAC, ENAV, FEDERDOC, FERROVIA CIRCUMETNEA, FERROVIE DEL SUD EST, RFI SPA , UIR</p>
27/03/2013	Agenda Digitale	CONFINDUSTRIA DIGITALE

**AUDIZIONI NELL'AMBITO DEI TEMI: VALORIZZAZIONE, GESTIONE E TUTELA DELL'AMBIENTE (TAVOLO B)**

Data	Oggetto	Soggetti coinvolti
08/03/2013	Efficienza energetica	<p>A. B. I., AGCI , AGCI (Alleanza Delle Cooperative Italiane), AMICI DELLA TERRA, ANCE, ANIA, ASSO ESCO, AUTORITÀ PER</p> <p>L 'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS, C.G.I.L., C.I.A (Confederazione Italiana Agricoltori), C.I.S.A.L., C.I.S.L., C.N.A., CASARTIGIANI, CIDA, CIU, CLAAI, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA,</p> <p>CONFAIL, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO,</p> <p>CONFCOOPERATIVE, CONFEDIR, CONFESERCENTI, CONFETRA, CONFINDUSTRIA, CONFSAL, CONFSERVIZI, COORDINAMENTO FREE, CUQ, ENEA- PROGETTO LUMIERE, ENEA- UTEE (Efficienza Energetica), ENEL S.P.A., FIRE (Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia), FEDERCASA-ANIACAP,</p> <p>FEDERESCO, FORUM PERMANENTE DEL TERZO SETTORE, FREE COORDINAMENTO ASSOCIAZIONE TECNICI ENERGIE RINNOVABILI , GSE (Gestore dei Servizi Energetici), LEGA DELLE COOPERATIVE , LEGAMBIENTE, RENAEL (Rete Nazionale delle Agenzie Energetiche Locali), RSE (Ricerca Sistema Energetico), U.G.L., U.I.L., UNCI, WWF ITALIA</p>
14/03/2013	Clima e rischi ambientali	<p>A. B. I., A.N.P.A.N.A. (Associazione Nazionale Protezione Animali, Natura, Ambiente), A.N.T.A. (Associazione Nazionale Per La Tutela dell'ambiente), AGCI, AGRIAMBIENTE (Associazione Italiana per la protezione, lo sviluppo e la difesa dell'ambiente rurale), AK (Accademia Kronos), AMICI DELLA TERRA, ANCE, ANIA , ASSOCIAZIONE NAZIONALE CITTÀ DEL VINO, C.G.I.L., C.I.A (Confederazione Italiana Agricoltori), C.I.S.A.L., C.I.S.L., C.N.A., CASARTIGIANI, CIDA, CIU, CLAAI, COLDIRETTI, COMUNITA' ENTI MONTANI, CONFAGRICOLTURA, CONFAIL, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFEDIR, CONFESERCENTI, CONFETRA, CONFINDUSTRIA, CONFSAL, CONFSERVIZI, CUQ, FEDERPARCHI, FORUM PERMANENTE DELTERZO SETTORE, LE.I.D.A.A. (Lega Italiana per la Difesa degli Animali e dell'Ambiente Onlus), LEGA DELLE COOPERATIVE, LEGAMBIENTE, LIPU, M.A.N. (Associazione Mediterranea Per La Natura - Mediterranean Association For Nature), MARE VIVO, MAREAMICO, U.G.L., U.I.L., UNCEM (Unione Nazionale Comuni Enti Montani), UNCI, UNIVERSITÀ DI SALERNO, WWF ITALIA</p>

**AUDIZIONI NELL'AMBITO DEI TEMI: QUALITA' DELLA VITA E INCLUSIONE SOCIALE (TAVOLO C)**

Data	Oggetto	Soggetti coinvolti
27/02/2013	Qualità della vita e inclusione sociale  Contrasto alla povertà ed alla marginalità estrema	ABI, ACLI, AGCI, ANIA, BANCO ALIMENTARE, C.G.I.L., C.I.A - AGRINSIEME, C.I.S.A.L., C.I.S.L., C.L.A.A.I., C.N.C. A., CARITAS, CASARTIGIANI, CIDA, CILAP, EAPN ITALIA, CIU, CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza), COLDIRETTI, COMITATO ITALIANO UNICEF, COMUNITÀ SANT'EGIDIO  CONFAGRICOLTURA, CONFAL, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFEDIR, CONFESERCENTI, CONFETRA, CONFINDUSTRIA, CONFSAL, CONFSERVIZI, CONSIGLIO NAZIONALE ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI, CUQ, FERCARGO, FIOPSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora), FONDAZIONE PER IL SUD, FORUM PERMANENTE DEL TERZO SETTORE, LEGA DELLE COOPERATIVE, ONDS (Osservatorio Nazionale disagio e solidarietà nelle stazioni), SAVE THE CHILDREN ITALIA, SUNAS (Sindacato Unitario Nazionale Assistenti Sociali), U.G.L., U.I.L., UNCI
06/03/2013	Servizi di educazione e cura per la prima infanzia  Servizi di cura per le persone non autosufficienti	A.B.I., AGCI, AGE PLATFORM ITALIA, ANIA, ANTEAS NAZIONALE, ANEP (Associazione Nazionale Educatori Professionali), ANPE (Associazione Nazionale Pedagogisti Italiani), AUSER, BANCO ALIMENTARE, C.G.I.L., C.I.A. (Confederazione Italiana Agricoltori), C.I.S.A.L., C.I.S.L., C.N.A., UNIONCAMERE (Camere di Commercio), CASARTIGIANI, CIDA, CIU, CLAAI, COLDIRETTI, COMITATO ITALIANO UNICEF, COMUNITÀ DI SANT'EGIDIO, CONFAGRICOLTURA, CONFAL, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFEDIR, CONFESERCENTI, CONFETRA, CONFINDUSTRIA, CONFSAL, CONFSERVIZI, CONSIGLIO NAZIONALE ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI, CUQ, FAND, FISH, FISM (Federazione Italiana Scuole Materne), FONDAZIONE PER IL SUD, FORUM PERMANENTE DEL TERZO SETTORE, LEGA DELLE COOPERATIVE, SAVE THE CHILDREN ITALIA, SUNAS (Sindacato Unitario Nazionale Assistenti Sociali), SOCIETÀ ITALIANA DI PEDIATRIA, U.G.L., U.I.L., UNCI
20/03/2013	Inserimento lavorativo dei disabili  Interventi di inclusione lavorativa rivolti alle fasce maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione  Attività economiche a contenuto sociale  Educazione alla cultura della legalità.	ACRI, ADICONSUM, ALLEANZA COOPERATIVE ITALIANE, ALLEANZA LAVORO, ANIMA PER IL SOCIALE NEI VALORI DI IMPRESA, ASSOCIAZIONE LIBERA, ASSOLAVORO, ASSOSOMM, CGIL, CIA (Confederazione Italiana Agricoltori), CINI, COORDINAMENTO ONG, CISAL, CISL, CITTADINANZATTIVA, CNCA, COCIS, COMUNITÀ PROGETTO SUD, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFCOOPERATIVE, CONFEDIR, CONFESERCENTI, CONFINDUSTRIA, CONFSERVIZI, ENTE NAZIONALE MICROCREDITO, FAND, FEDERAZIONE ITALIANA DISABILITÀ, FEDERAZIONE ROM E SINTI, FERROVIE DELLO STATO - SETTORE RSI, FISH, FONDAZIONE AVSI, FONDAZIONE PER IL SUD, FONDAZIONE SODALITAS, FONDAZIONE SVILUPPO SOSTENIBILE, FONDAZIONE VODAFONE, FORUM TERZO SETTORE, FORUMSAD, IMPRONTA ETICA, INFORMA GIOVANI, IRIS NETWORK, MOVIMENTO CONSUMATORI, RETE IMPRESE, TELECOM, TRAMES, U.I.L., UNCI

## Incontri con il Partenariato economico e sociale

ATTIVITA' PREPARATORIA, TAVOLI E PRIMI INCONTRI CE		INCONTRI DI LIVELLO POLITICO CON IL PARTENARIATO ISTITUZIONALE ED ECONOMICO SOCIALE		AUDIZIONI E INCONTRI DI LIVELLO TECNICO CON IL PARTENARIATO ECONOMICO E SOCIALE	
TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO	TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO	TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO
Primo incontro tra Autorità Italiane e CE	04/09/2012	INCONTRO CON IL PARTENARIATO ISTITUZIONALE		TAVOLO A+D	27/02/2013
Incontro del FSE su Programmazione 2014/2020	27/11/2012	Confronto con i Presidenti delle Regioni	30/01/2013		19/03/2013
Presentazione del "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'AP	28/11/2012		13/03/2013	TAVOLO A	06/03/2013
	09/01/2013		17/04/2013		15/03/2013
	10/01/2013		31/07/2013	TAVOLO B	08/03/2013
TAVOLO A Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione	13/02/2013		28/05/2013		14/03/2013
	21/02/2013		04/09/2013	TAVOLO C	27/02/2013
	28/02/2013		12/09/2013		06/03/2013
	11/03/2013		18/09/2013		20/03/2013
TAVOLO B Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente	12/02/2013		10/10/2013	Forum del partenariato economico e sociale	10/02/2012
	19/02/2013		24/10/2013	Forum italiano sulla disabilità	04/02/2013
	26/02/2013		28/03/2014	Confindustria	20/02/2013
	05/03/2013	INCONTRO CON IL PARTENARIATO ECONOMICO E SOCIALE		CNA	20/03/2013
TAVOLO C Qualità della vita e inclusione sociale	13/02/2013	Confronto con il Partenariato economico e sociale	16/01/2013	UIL	27/03/2013
	20/02/2013		17/01/2013	Confindustria - Comitato Mezzogiorno	08/04/2013
	27/02/2013		26/02/2013	Forum del Terzo settore	18/04/2013
	06/03/2013		14/06/2013	UNI Cooperative	29/04/2013
	04/04/2013		06/11/2013	Forum del partenariato economico e sociale	15/05/2013
TAVOLO D Istruzione. formazione e competenze	14/02/2013		14/11/2013	UNCEN Toscana	16/07/2013
	21/02/2013		04/12/2013	Unioncamere	16/07/2013
	28/02/2013		09/04/2014	Confcooperative	24/07/2013
	07/03/2012			Forum del partenariato economico e sociale	01/08/2013
Incontro con la CE su versione AP del 9 aprile 2013 e Obiettivi Tematici	22/04/2013			Confprofessioni	29/10/2013
	23/04/2013			WWF-IEEP-UE	07/11/2013
	24/04/2013			Legacoop	19/11/2013
Trasmissione alle Regioni della versione aggiornata dell'AP	15/07/2013			CISL	25/11/2013
				Rete Imprese Italia	05/12/2013
				Confindustria Lombardia	26/02/2014
				Consulta nazionale CARITAS italiana	17/03/2014
				Confindustria Turismo	07/03/2014
				Forum del partenariato economico e sociale	09/04/2014
				Laboratori Nazionali del Gran Sasso dell'INFN	13/03/2013
					11/10/2013
				Cluster Tecnologico Aerospazio (CTA),	11/11/2013
				EUROGIA2020	31/01/2014
				ENEL	17/02/2014
				STMicronics	08/04/2014
				Protezione civile	15/11/2013
				Associazioni (FEAMP)	10/12/2013

INCONTRI DI LIVELLO TECNICO DI SPECIFICAZIONE DELLA STRATEGIA TERRITORIALE		INCONTRO DI APPROFONDIMENTO DELLE LINEE DI INTERVENTO DEI PON		AREE INTERNE	
TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO	TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO	TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO
Confronto con Regioni su OT 10	09/07/2013	PON "Città Metropolitane"	26/02/2013	Seminario Aree Interne	01/12/2012
Avanzamento sul processo di programmazione	25/07/2013		22/05/2013	Seminario Aree Interne	15/12/2013
Confronto su OT11	25/07/2013		19/09/2013	Forum Nazionale - 2013	11/03/2013
Strumenti di Sviluppo Territoriale Integrato	29/07/2013		10/12/2013		12/03/2013
Allocazione risorse per OT	18/09/2013		11/02/2014	Incontri multilaterali con le Regioni per la definizione della Strategia Nazionale per le Aree Interne	04/04/2013
Allocazione risorse per OT	15/10/2013		18/03/2014		29/05/2013
Allocazione risorse per OT e ipotesi PON	31/10/2013	PON "Istruzione"	05/03/2014		14/06/2013
Agenda Urbana	31/10/2013	PON "Governance, reti, progetti speciali e assistenza tecnica"	11/03/2014		19/06/2013
Allocazione risorse per OT e ipotesi PON	05/11/2013	PON "Infrastrutture e Reti"	12/03/2014		15/07/2013
Chiavi di riparto risorse FS e FSC - Regioni MD	13/11/2013	PON "Beni culturali"	18/03/2014		22/07/2013
Chiavi di riparto risorse FS e FSC - Regioni LD e TR	18/11/2013	PON "Ricerca e Innovazione"	18/03/2014		23/07/2013
Agenda Urbana	19/11/2013	PON "Imprese e Competitività"	18/03/2014	Selezione delle Aree Interne: Umbria	25/09/2013
Chiavi di riparto risorse FS e FSC - Regioni MD	21/11/2013	PON "Occupazione"	19/03/2014		06/02/2014
Chiavi di riparto risorse - Regioni LD e TR	03/12/2013	PON "Inclusione"	19/03/2014	Incontri bilaterali con le Regioni per la selezione delle Aree Interne: Liguria	30/09/2013
Strumenti di Sviluppo Territoriale Integrato	10/12/2013	PON "Legalità"	25/03/2014		16/12/2013
Definizione allegato Azioni OT2, OT4, OT5, OT6 e OT7	04/02/2014	PON "Ricerca e Innovazione"	25/03/2014	Selezione delle Aree Interne: Lazio	01/10/2013
Definizione allegato Azioni OT1 e OT3	12/02/2014	PON "Imprese e Competitività"	25/03/2014		18/11/2013
Definizione allegato Azioni OT8, OT9, OT10	19/02/2014	PON Cultura	31/03/2014		25/02/2014
Definizione allegato Azioni OT11 e <i>Performance Framework</i>	25/02/2014			Selezione delle Aree Interne: Sardegna	12/11/2013
Confronto con Regioni su Osservazioni Informali CE all'AP	19/03/2014			Selezione delle Aree Interne: Campania	05/12/2013
Incontro con CE su Osservazioni informali su AP	20/03/2014				07/02/2014
	21/03/2014				04/03/2014
Confronto con Regioni su Osservazioni Informali CE	01/04/2014			Selezione delle Aree Interne: Lombardia	11/11/2013
Confronto con le Regioni (FEAMP)	18/02/2014			Selezione delle Aree Interne: Piemonte	19/12/2013
	30/04/2013				04/12/2013
	17/06/2013			Selezione delle Aree Interne: Calabria	18/12/2013
	03/02/2014				18/02/2014
	13/02/2014			Selezione delle Aree Interne: Toscana	18/12/2013
	18/03/2014			Selezione delle Aree Interne: Abruzzo	19/12/2013
				Selezione delle Aree Interne: Molise	17/01/2014
				Selezione delle Aree Interne: Marche	27/01/2014



GRUPPO REGOLE E QUESTIONI ORIZZONTALI E SEMINARI DI CONFRONTO TECNICO		INCONTRI PREPARATORI SULLE CONDIZIONALITA' EX ANTE		PROGRAMMAZIONE 2014/2020 - GARANZIA GIOVANI E INIZIATIVA OCCUPAZIONE GIOVANILE YEI	
TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO	TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO	TITOLO DELL'INCONTRO	DATA INCONTRO
Gruppo "Audit e gestione finanziaria"	26/03/2013	Gruppo 5 "Capacità amministrativa"	16/07/2012	Ministro del Lavoro (MLPS), parti datoriali	07/10/2013
	02/02/2013	Gruppo 1 "Ricerca, competitività, accesso tecnologie informatiche"		MLPS, sindacati CGIL ISL UIL UGL	16/10/2013
	30/05/2013	Gruppo 4 "Occupazione Istruzione Inclusione sociale"		MLPS, Associazioni giovanili	31/10/2013
	13/06/2013	Gruppo 2 "Ambiente"	17/07/2012	MLPS, Organizzazioni Terzo	07/11/2013
	28/06/2013	Gruppo 6 "Aiuti di Stato e appalti pubblici"		MLPS, Regioni meno sviluppate e in transizione CE	02/12/2013
	22/07/2013	Gruppo 3 "Trasporti"	20/07/2012	MLPS, Regioni più sviluppate, CE	03/12/2013
	20/09/2013	Gruppo 4 "Occupazione"	12/09/2012	MLPS, Regioni, ISFOL, Italia Lavoro, CE su rendicontazione garanzia giovani	16/01/2014
Gruppo "Ingegneria finanziaria"	17/06/2013	Gruppo 4 "Istruzione"		MLPS, Regioni, ISFOL, Italia Lavoro, CE su rendicontazione garanzia giovani	23/01/2014
	31/07/2013	Gruppo 4 "Occupazione Istruzione Inclusione sociale"		MLPS, Regioni, ISFOL, Italia Lavoro, CE su attuazione garanzia giovani	29/01/2014
	06/11/2013	Gruppo 2 "Ambiente"	18/09/2012	MLPS, Coordinamento, ISFOL, Italia Lavoro, su attuazione garanzia giovani	05/02/2014
	19/11/2013	Gruppo 6 "Aiuti di Stato e appalti pubblici"		MLPS, Regioni, Italia Lavoro e ISFOL su convenzione e piano di attuazione	12/02/2014
	22/01/2014	Gruppo 1 "Ricerca, competitività, accesso tecnologie informatiche"	19/09/2012	MLPS, Regioni, Italia Lavoro e ISFOL su rendicontazione	13/02/2014
Valutazione ex ante e VAS	11/07/2013 e 14/04/2014	Gruppo 3 "Trasporti"		MLPS, Regioni, Italia Lavoro, ISFOL su <i>profiling</i> e indicatori	19/02/2014
		Gruppo 4 "Occupazione Istruzione Inclusione sociale"		MLPS, Regioni Italia Lavoro, ISFOL su rendicontazione e flussi di rendicontazione	20/02/2014
		Gruppo 5 "Capacità amministrativa"	25/09/2012	MLPS, Regioni Italia Lavoro, ISFOL su attuazione garanzia giovani <i>profiling</i>	26/02/2014
		Gruppo 7 "Indicatori"	15/11/2012		
		Gruppo 8 "Cultura"	07/12/2012		
		Incontro plenario	11/12/2012		
		Incontro plenario	12/12/2012		
		Gruppo 5 "Capacità amministrativa"	20/12/2012		
		Gruppo 2 "Ambiente"			
		Gruppo 3 "Trasporti"			
		Gruppo 4 "Occupazione Istruzione Inclusione sociale"	21/12/2012		
		Gruppo 1 "Ricerca, competitività, accesso tecnologie informatiche"			
		Gruppo 6 "Aiuti di Stato e appalti pubblici"			
		Confronto con Regioni	05/07/2013		

# Incontri FEASR con il Partenariato istituzionale e con il Partenariato Economico e Sociale

DATA	TEMATICA	PARTECIPANTI	LUOGO
05/11/12	Competitività nel settore agricolo, gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione clima, sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali	Rappresentanti Amministrazioni regionali, INEA, ISMEA, AGEA Coordinamento, SIN, CRA	Roma (MIPAAF)
06/11/12	Accordo di partenariato: confronto sull'elaborazione, analisi delle priorità di ogni OT; individuazione delle sinergie con il I° pilastro e con gli altri fondi, analisi delle possibili scelte strategiche	Rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole (CIA, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri)	Roma (MIPAAF)
21/11/12	Position paper	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
05/02/13	Documento "Metodi ed obiettivi": esame degli aspetti relativi alla politica di sviluppo rurale	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
21/02/13	Discussione sul documento "Metodi ed obiettivi"	Rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole (CIA, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri)	Roma (MIPAAF)
26/03/13	Avanzamento dei lavori sul documento "Metodi ed obiettivi"	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
04/04/13	Condizionalità ex ante: ricognizione a livello nazionale ed evoluzione dei lavori	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
18/04/13 19/04/13	Sviluppo territoriale e Accordo di partenariato	AdG dei Programmi, referenti e staff regionale dedicato all'Asse IV-approccio Leader, valutatori di Leader, postazioni regionali della Rete Rurale Nazionale	Roma (INEA)
02/05/13	Aggiornamento dei lavori sull'Accordo di partenariato, confronto su impostazione e contenuti dello stesso	Rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole (CIA, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri)	Roma (MIPAAF)
03/05/13	Evoluzione dei lavori sull'accordo di partenariato	Referenti regionali dello sviluppo rurale	Roma (MIPAAF)
06/06/13	Evoluzione dei lavori sull'accordo di partenariato	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
11/06/13	Stato dell'arte del processo di redazione dell'Accordo di Partenariato	Rappresentanti del Comitato	Torino
01/07/13	Evoluzione dei lavori sull'accordo di partenariato	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
15/07/13	Gli strumenti per la nuova programmazione: l'Accordo di partenariato e il PSR 2014 -2020	Rappresentanti delle Amministrazioni locali, delle Organizzazioni di categoria, delle Università, stampa di settore, GAL locali	Perugia

DATA	TEMATICA	PARTECIPANTI	LUOGO
29/07/13	Impostazione lavori su AP	Referenti regionali dello sviluppo rurale	Roma (MIPAAF)
26/09/13	Evoluzione dei lavori sull'Accordo di partenariato	Rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole (CIA, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri)	Roma (MIPAAF)
10/10/13	Accordo di partenariato: esame della scheda relativa all'OT 11 "Capacità amministrativa" e della scheda relativa al sistema di gestione e controllo del FEASR da allegare all'Accordo	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, rappresentanti organismi pagatori	Roma (MIPAAF)
29/10/13	Nuova programmazione: Accordo di Partenariato e Programmi di Sviluppo Rurale 2014-20	Rappresentanti del Tavolo di partenariato, altri portatori di interesse	Roma
06/11/13	Contenuti dell'Accordo di partenariato	Rappresentanti LIPU, Birdlife europe, Birdlife International, WWF, della Regione Piemonte, delle Organizzazioni professionali piemontesi, e di alcuni SM (Austria, Slovenia, Romania)	Torino
14/11/13	Seminario "Le novità della programmazione 2014 - 2020 - Opportunità per rendere più incisiva l'azione dei GAL"	Rappresentanti delle Amministrazioni locali, GAL di diverse Regioni italiane, camere di commercio	Imperia
22/11/13	Sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito dell'Accordo di partenariato	Rappresentanti della Regione Puglia, dei GAL pugliese, cittadini, stampa di settore	Bisceglie, Bari
27/11/13	evoluzione dei lavori sull'accordo di partenariato	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
10/12/13	Sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito dell'Accordo di partenariato	Esponenti di organizzazioni private del terzo settore, istituzioni finanziarie non profit, rappresentanti di Gruppi di azione locale	Roma (PCM)
10/12/13	Sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito dell'Accordo di partenariato	Rappresentanti delle Amministrazioni nazionali capofila dei fondi del QSC	Roma (PCM)
18/12/13	"La nuova PAC: luci ed ombre"	Agricoltori, periti agrari, consulenti, pubbliche amministrazioni, GAL	Padova Ospedaletto Euganeo
19/12/13	Aggiornamento dei lavori sull'Accordo di partenariato, confronto su impostazione e contenuti dello stesso	Rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole (CIA, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri)	Roma (MIPAAF)
21/12/13	Tavola Rotonda sulla nuova programmazione PSR 2014 – 2020	Rappresentanti delle Amministrazioni locali, delle organizzazioni di categoria, delle Università, stampa di settore, GAL locali	Bitonto, Bari
13/01/14	Coordinamento accordo	Rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole (CIA, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri)	Roma (MIPAAF)
14/01/14	Avanzamento dei lavori sull'Accordo di partenariato	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)

DATA	TEMATICA	PARTECIPANTI	LUOGO
01/02/14	Stato dell'arte dei lavori sull'Accordo di partenariato	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
26/02/14	Accordo di partenariato e sviluppo locale di tipo partecipativo	Referenti Leader delle Regioni, valutatori	Roma (INEA)
05/03/14	Lavori preparatori per la programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020: aggiornamento sullo stato dei lavori dell'Accordo di partenariato	Referenti regionali dello sviluppo rurale, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)
12/03/14	Aggiornamento dei lavori sull'Accordo di partenariato e illustrazione dei contenuti dello stesso	Giovani agricoltori, consulenti, periti agrari, stampa di settore	Bologna
18/03/14	Confronto in merito alle osservazioni pervenute dai Servizi della Commissione europea sulla bozza di Accordo di Partenariato (versione 9 dicembre 2013)	Referenti regionali dello sviluppo rurale, referenti regionali per il settore della pesca, rappresentanti INEA, ISMEA, SIN, AGEA Coordinamento	Roma (MIPAAF)

Legenda	Incontri con il Partenariato Istituzionale
	Incontri con il Partenariato economico e sociale

### 1.5.2 PROMOZIONE DELL'EGUAGLIANZA TRA UOMO E DONNA, DELLA NON DISCRIMINAZIONE E DELL'ACCESSIBILITÀ (CON RIFERIMENTO ALL'ART. 7 DEL REGOLAMENTO GENERALE)

Gli interventi a supporto delle politiche di sviluppo finanziati nell'ambito dell'Accordo di partenariato dai programmi operativi della politica di coesione rispondono prioritariamente ad una logica di integrazione dei principi di parità nell'attuazione degli interventi programmati all'interno degli Obiettivi tematici, così come richiesto dalla proposta di Regolamento generale 2014-2020<sup>188</sup>.

La scelta strategica di concentrare parte delle risorse finanziarie della nuova programmazione sulle politiche a favore dei soggetti più deboli e vulnerabili consente di operare sui territori in modo integrato attraverso un'offerta articolata di interventi e strumenti che agiscono su più fronti per prevenire fenomeni di discriminazione e garantire pari opportunità per tutti (rafforzamento delle competenze e orientamento, occupazione, accesso ai finanziamenti, imprenditorialità, organizzazione del lavoro e dei tempi di vita, inclusione sociale, servizi di cura e servizi socio-sanitari) nella convinzione che le persone più a rischio di discriminazione abbiano bisogno di interventi complessi e integrati da realizzarsi all'interno di una strategia di inclusione attiva.

L'approccio strategico è sostenuto sia attraverso l'integrazione del *mainstreaming* di genere nelle diverse fasi di attuazione delle politiche sia attraverso le azioni positive rivolte a specifici *target group* nella considerazione che è necessario, anche nel periodo 2014-2020, indirizzare la programmazione delle risorse aggiuntive della politica regionale verso l'eliminazione di qualsiasi discriminazione. Ciò in virtù non solo del pieno e assoluto riconoscimento dei diritti della persona richiesto dai Trattati ma anche in ragione della necessità di favorire la crescita economica dei territori attraverso l'aumento dell'occupazione femminile di qualità<sup>189</sup>, l'inclusione attiva delle persone a rischio di discriminazione per ragioni di razza o di sesso il miglioramento delle condizioni di vita delle persone diversamente abili. Anche le politiche di sostegno alla competitività dei territori e delle imprese terranno conto delle tematiche trasversali poste dai Regolamenti a tutela delle pari opportunità.

La disponibilità di dati e informazioni disaggregate per genere e per gruppi target (richieste dagli indicatori comuni di risultato e di impatto, previsti dai Regolamenti specifici dei fondi, e dagli eventuali, più affinati, indicatori di programma) permetterà di evidenziare il grado di pervasività delle politiche di pari opportunità nell'attuazione dei programmi operativi nazionali e regionali. Anche la strumentazione a supporto delle attività gestionali (ad esempio, griglia di criteri di selezione e parametri minimi di valutazione per la selezione dei progetti) e dei meccanismi procedurali (quale il parere preventivo degli organismi di parità sui bandi in corso di emanazione) al servizio delle AdG potrà rilevarsi utile per valutare gli effetti dell'approccio duale (*mainstreaming* e azioni positive) richiesto dalla normativa comunitaria<sup>190</sup>.

Numerose sono le azioni di sistema a supporto dell'uguaglianza di genere e della trasversalità del principio di eguaglianza nelle opportunità per i disabili e per i soggetti a rischio di discriminazione che potranno

---

<sup>188</sup> Nei cicli di programmazione della politica di coesione 2000-2006 e 2007-2013 si è passati dal mero riconoscimento delle pari opportunità quale politica trasversale dell'Unione europea (art. 12 Reg. CE n. 1260/1999) a principio generale di attuazione della politica di coesione (art. 16 Reg. CE n. 1083/2006), per arrivare, nel Regolamento generale n.1303/2013 (art. 7) e nel Regolamento FSE n. 1304/2013 (artt 7 e 8), ad un ulteriore sostanziale rafforzamento di quel principio laddove è previsto che l'uguaglianza di genere, la prevenzione delle discriminazione e la tutela della disabilità debbano essere promossi in tutte le fasi di attuazione degli interventi finanziati dai fondi comunitari.

<sup>189</sup> Nonostante qualche miglioramento, il mercato del lavoro è ancora caratterizzato da una forte segmentazione di genere che vede le donne occupate in un limitato numero di professioni, spesso poco qualificate e già fortemente femminilizzate. Anche le donne rischiano di essere interessate dal fenomeno, ormai rilevante, dei *working poor* per le forme contrattuali instabili che caratterizzano le modalità di occupazione femminile (cfr CNEL Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013).

<sup>190</sup> Nell'ambito delle attività di indirizzo e di coordinamento, il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha avviato, in vista della preparazione dei programmi 2014-2020, la definizione di documenti metodologici per la valutazione delle pari opportunità e delle diverse forme di discriminazione negli investimenti finanziati dalla politica di coesione.

essere condotte nell'ambito degli OT 8, 9 e 10 (a valere, principalmente, sui PON Politiche attive per l'Occupazione, PON Inclusione e PON Istruzione) per sostenere a livello nazionale cambiamenti culturali e sociali che conducano ad una società più inclusiva nei riguardi di ogni forma di diversità.

Ad esempio, nell'ambito dell'OT 8, per favorire l'occupazione femminile, saranno finanziate misure di animazione (da attuarsi anche a livello regionale) per diffondere la conoscenza degli strumenti disponibili per agevolare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e analisi per indirizzare la riduzione del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. E' inoltre prevista l'elaborazione di modelli previsionali di anticipazione dei cambiamenti strutturali dell'economia e del mercato del lavoro quali strumenti a sostegno dell'adattabilità delle lavoratrici coinvolte in situazioni di crisi. Azioni di animazione rivolte alle comunità e azioni di supporto nella ricerca di occupazione potranno rafforzare l'inserimento lavorativo degli immigrati. Sempre nell'ambito dell'OT 8, sarà possibile finanziare a livello territoriale misure di promozione degli strumenti disponibili per favorire l'occupazione dei disabili e dei soggetti svantaggiati.

In un'ottica di prevenzione della discriminazione, l'OT 9 potrà finanziare progetti pilota e modelli di servizi a rete per l'inclusione delle donne vittime della tratta o di maltrattamenti, misure di sensibilizzazione per sostenere la valorizzazione delle diversità nei luoghi di lavoro e per contrastare la discriminazione nei confronti delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti.

Nell'OT 10 sono infine previste azioni sperimentali nelle scuole per promuovere il rispetto dei diritti umani e la cultura delle pari opportunità e analisi sulla dispersione scolastica in un'ottica di genere e in relazione a specifici target (tra cui immigrati).

Alcune delle azioni specifiche individuate nell'Accordo di Partenariato per sostenere l'integrazione e l'attuazione dei principi trasversali sopra indicati riprendono, rafforzandola, l'esperienza positiva della programmazione orientata a risultati espliciti avviata (e non ancora conclusa) con gli Obiettivi di servizio 2007-2013 e con il Piano Azione e Coesione sulle tematiche del miglioramento dell'offerta dei servizi di cura per alleggerire il carico familiare e favorire l'occupazione femminile, dell'autoimprenditorialità e degli aiuti alle persone con elevato disagio sociale, vittime di violenza e di discriminazione.

Gli obiettivi tematici che, seguendo l'approccio integrato e articolato sopra descritto, potranno accogliere, nei programmi operativi nazionali <sup>191</sup> e/o regionali, le misure dirette e gli strumenti a sostegno delle pari opportunità, non discriminazione e accessibilità nel raggiungimento dei risultati attesi sono i seguenti:

- *Obiettivo Tematico 3 - Promuovere la competitività delle PMI, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura.* All'interno del presente obiettivo tematico, in stretta correlazione e integrazione con l'OT 8, le misure di sostegno alla competitività (sia quelle a carattere universale che quelle indirizzate a specifiche categorie di beneficiari) potranno integrare la valorizzazione delle parità sia in modo trasversale che diretto negli interventi rivolti alle persone e al finanziamento di strumenti finanziari per l'accesso al credito. Così, nell'ambito dell'obiettivo volto alla nascita e al consolidamento delle imprese, sono previsti incentivi per lo start-up di imprese anche femminili. Sono, infine, previste, in collegamento con gli OT 8 e 10, azioni di miglioramento delle capacità delle lavoratrici per sostenerne l'occupabilità in risposta ai fabbisogni delle imprese.
- *Obiettivo Tematico 8 –Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori.* La promozione dei principi di parità sarà perseguita innanzitutto attraverso le azioni positive indicate nell'ambito del risultato atteso dedicato all'occupazione femminile dove sono

---

<sup>191</sup> Oltre che nei tre PON già indicati, le azioni positive potranno trovare spazio anche nel PON Imprese e Competitività e nel PON Governance.

previste diverse misure per l'inserimento lavorativo e per il rafforzamento dell'occupazione delle donne (tra cui incentivi all'assunzione e voucher di conciliazione, azioni innovative per l'inserimento occupazionale delle donne in settori economici in crescita, tra cui servizi alla persona e servizio sociosanitari), interventi per sostenere la conciliazione (con la promozione del *welfare* aziendale e di nuove forme di organizzazione lavorativa *family friendly*) e incentivi per l'imprenditoria femminile (compreso il trasferimento d'azienda).

Sempre nell'ambito dello stesso obiettivo (e in sinergia con gli interventi previsti negli OT 9 e 10), sono poi previste misure di sostegno all'invecchiamento attivo delle lavoratrici attraverso la promozione del part-time e del telelavoro e misure di politica attiva per l'inserimento lavorativo degli immigrati e dei lavoratori con disabilità (incentivi all'assunzione e finanziamenti per la creazione di impresa, contributi per l'adattamento e l'accessibilità del posto di lavoro, accesso al credito).

Nella stessa direzione di tutela dei *target group* più volte richiamati agiscono anche gli interventi relativi al finanziamento delle altre politiche attive e passive previste dall'OT 8 per ridurre la disoccupazione di lunga durata, favorire la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi e sostenere la creazione di nuova occupazione nelle aree rurali.

Va ricordato che, come già evidenziato nella descrizione della strategia dell'obiettivo tematico gli interventi indirizzati a determinate categorie di beneficiari a rischio di segregazione economica e sociale, sono previsti anche all'interno dell'OT 9 con la precisazione che all'interno dell'OT 8 verranno finanziate esclusivamente le politiche attive per l'occupazione e per il reinserimento lavorativo mentre gli altri interventi multidimensionali di presa in carico dei soggetti più deboli e svantaggiati che richiedono percorsi integrati e articolati di inclusione sociale saranno finanziabili dall'OT 9.

- *Obiettivo tematico 9 – Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione.* Tenendo conto delle specificità di ciascun Fondo, la valorizzazione dei principi richiamati dal Regolamento generale a tutela delle parità per tutti sarà garantita innanzitutto attraverso il miglioramento dei servizi di cura e socio-educativi per l'infanzia e per le persone non autosufficienti quali strumenti finalizzati al sostegno diretto all'occupazione femminile e alla conciliazione vita lavoro.

Gli interventi potranno riguardare sia il potenziamento e la qualificazione dei servizi di cura e socio-educativi (con la realizzazione di nuove infrastrutture e/ o il potenziamento di quelle esistenti) sia la sperimentazione di innovativi modelli organizzativi e gestionali di supporto alle famiglie e di misure di sostegno ai soggetti più deboli per la prevenzione delle violenze, degli abusi e dei maltrattamenti all'interno delle famiglie. Per sostenere la domanda di servizi sono altresì finanziabili buoni servizio per i nuclei familiari che vogliono accedere a servizi di qualità integrati.

Inoltre, per sostenere l'occupabilità delle persone disabili, delle donne vittime di violenza e dei soggetti a rischio discriminazione, sono previsti progetti, anche individualizzati, di sostegno all'autoimprenditorialità e misure di *work - experience* nonché percorsi di *empowerment* funzionali all'inserimento lavorativo e di valorizzazione delle diversità nei luoghi di lavoro (come, ad esempio, l'adozione di carte per le pari opportunità o l'introduzione della figura del *diversity manager*).

Altre misure a sostegno dei *target group* individuati dai principi di parità richiamati dal Regolamento, riguardano interventi per l'adeguamento infrastrutturale dei servizi a favore delle persone con disabilità, azioni integrate per l'accesso ai servizi da parte delle comunità a rischio di emarginazione sociale (popolazione Rom e persone senza fissa dimora) e di specifici beneficiari (immigrati e rifugiati, donne sole con bambini, persone anziane) e progetti rivolti alle persone con disabilità per accompagnarle alla vita autonoma.

Per sostenere il consolidamento in atto già da alcuni anni dell'economia sociale e la complementarietà tra risorse pubbliche e private, è previsto, sempre nell'ambito dell'OT 9, il finanziamento di misure volte a promuovere la responsabilità sociale delle imprese in un'ottica di inclusione sociale attraverso azioni di formazione e di diffusione di modelli e di indirizzi per la sperimentazione e la promozione sui territori del *welfare community* e del *welfare* aziendale a favore delle comunità locali e dei dipendenti.

- *Obiettivo Tematico 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente* Attraverso alcune misure finanziabili dal presente obiettivo sarà possibile migliorare ulteriormente la capacità di *governance* delle pari opportunità delle strutture amministrative e del partenariato di settore già avviata nelle due programmazioni precedenti assicurando il pieno soddisfacimento delle condizionalità *ex ante* previste dal Regolamento generale. Nell'ambito del presente obiettivo potranno essere finanziate anche attività di formazione sulla valutazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici con riguardo, in particolare, all'inserimento occupazionale delle persone con disabilità e dei soggetti svantaggiati e all'utilizzo di indicatori appropriati di rendicontazione sociale.

Come accennato in precedenza, la presenza di efficaci modalità di *governance* dei programmi operativi e il supporto proattivo, soprattutto a livello regionale, degli organismi di parità specialmente nelle fasi di preparazione, sorveglianza e valutazione degli interventi costituiranno presupposti fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità negli investimenti finanziati dalle politiche di sviluppo..

### **1.5.3 SVILUPPO SOSTENIBILE (CON RIFERIMENTO ALL'ART. 8 DEL REGOLAMENTO GENERALE)**

L'impianto strategico dell'Accordo di Partenariato, nel perseguire gli obiettivi posti dalla Strategia Europa 2020, mantiene nel suo complesso una logica unitaria per l'impiego delle risorse comunitarie e nazionali e opera scelte di utilizzo dei diversi strumenti finanziari a disposizione.

I fondi nazionali sono orientati verso gli investimenti per le infrastrutture complesse e gli interventi anche ambientali di grande dimensione, il cui orizzonte temporale può andare oltre quello della programmazione comunitaria. Ai fondi strutturali, destinati ad operazioni infrastrutturali la cui progettualità presenti uno stadio di maturazione adeguata ai cicli di programmazione comunitaria, si affiancheranno quindi le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), finalizzato a promuovere la coesione territoriale attraverso gli strumenti pubblici; la Legge di Stabilità 2014<sup>192</sup> prevede di destinare quota parte delle risorse ad interventi di messa in sicurezza del territorio, di bonifica di siti d'interesse nazionale e di altri interventi in materia di politiche ambientali.

---

<sup>192</sup> Cfr. Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 7.



Seguendo la logica di questo impianto, le risorse FESR, FSE e FEASR<sup>193</sup>, articolate su tutti gli 11 Obiettivi Tematici previsti dal Regolamento, concorrono agli obiettivi di sostenibilità ambientale, sia con azioni direttamente dedicate alla protezione dell'ambiente e ad un uso efficiente delle risorse naturali sia promuovendo una crescita sostenibile col sostegno ad investimenti per la riduzione degli impatti ambientali dei sistemi produttivi.

Ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico, tema che assume particolare rilevanza in Italia a causa della sua conformazione geomorfologica e per le condizioni insediative, si intende agire, oltre che con interventi di messa in sicurezza e di gestione del territorio con approccio ecosistemico, anche rafforzando i servizi e le opportunità occupazionali nelle aree interne e marginali, soprattutto a valere sulle risorse FSE e FEASR, al fine di garantire la presenza di popolazione in quei territori il cui l'abbandono ha innescato processi di degrado e dissesto, aggravati dai cambiamenti climatici in atto. Sul FSE sono inoltre previste, laddove sulla base delle lezioni apprese nei passati cicli di programmazione se ne è ravvisata la necessità, azioni di rafforzamento del capitale umano a complemento e sostegno degli investimenti.

Un ruolo rilevante sarà poi svolto dalle procedure di Valutazione Ambientale Strategica cui saranno sottoposti i Programmi Operativi, ove previsto, che avendo come obiettivo da un lato quello di valutare i possibili impatti negativi sull'ambiente, dall'altro quello di migliorarne la *performance* ambientale complessiva, certamente daranno un contributo fondamentale per un rafforzamento degli interventi finanziati nell'ottica della sostenibilità, anche integrando nei processi la valutazione degli impatti sulla biodiversità e sui cambiamenti climatici<sup>194</sup>.

Le attività di Valutazione ambientale sono state fino ad oggi sostenute e rafforzate dalla Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione, che ha accompagnato l'attuazione della VAS fin dalle sue prime applicazioni, migliorando qualità e efficacia del confronto istituzionale e capacità di gestione dei processi, in un'ottica di semplificazione normativa, integrazione e miglioramento della qualità, ai fini dell'integrazione della componente ambientale nelle fasi di predisposizione e attuazione dei Programmi. Sono stati spesso anche prodotti documenti di orientamento che hanno visto il contributo di tutte le regioni e delle amministrazioni centrali, e i cui risultati sono stati oggetto di confronto, formazione e di sperimentazioni a scala territoriale. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, nel mettere a sistema le esperienze delle singole amministrazioni regionali, hanno garantito la messa a punto di procedure omogenee condivise.

Attività analoghe potrebbero essere promosse per stimolare la complementarità e l'interazione tra i Fondi con il programma LIFE, nell'attuazione dei programmi operativi e dei progetti integrati di LIFE.

Nell'ambito dei Risultati Attesi/Obiettivi Specifici che declinano ciascun Obiettivo Tematico, di seguito vengono descritte le Azioni e Focus area indirizzate allo sviluppo sostenibile, così come previsto dall'art. 8 del Regolamento Generale n. 1303/2013.

A diretta finalità ambientale sono da ascrivere nel loro complesso gli Obiettivi Tematici 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", e 7 "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete", i cui risultati attesi sono rivolti a:

---

<sup>193</sup> Le risorse del FEAMP concorreranno non appena concluso l'iter di approvazione del relativo Regolamento.

<sup>194</sup> Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment, European Union, 2013

#### OT 4 “Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori”

- **Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili<sup>195</sup>**, attraverso la promozione dell’eco-efficienza e la riduzione di consumi di energia negli edifici e strutture pubbliche, l’installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all’autoconsumo (solo se associati a interventi di efficientamento energetico) e l’adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica.
- **Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili** con incentivi finalizzati alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas climalteranti delle imprese e delle aree produttive (compresa l’installazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile per l’autoconsumo) e, a carico del FEASR, interventi volti a rendere più efficiente l’uso dell’energia nell’agricoltura e nell’industria alimentare (Focus area 5.b).
- **Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti** con il sostegno alla realizzazione di reti intelligenti di distribuzione dell’energia e interventi sulle reti di trasmissione strettamente complementari, la realizzazione di sistemi intelligenti di stoccaggio asserviti a *smart grids* e a impianti di produzione da FER; il FEASR sostiene invece interventi volti a rendere più efficiente l’uso dell’energia nell’agricoltura e nell’industria alimentare (Focus area 5.b).
- **Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da cogenerazione e trigenerazione di energia** con la promozione dell’efficientamento energetico tramite teleriscaldamento e teleraffrescamento e l’installazione di impianti di cogenerazione e rigenerazione, il FEASR con interventi volti a rendere più efficiente l’uso dell’energia nell’agricoltura e nell’industria alimentare (Focus area 5.b).
- **Miglioramento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie**, in cui interviene il FEASR attraverso interventi per l’approvvigionamento e l’utilizzo di fonti di energia rinnovabile, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia (Focus area 5.c) e il FESR per la realizzazione di impianti, sistemi di stoccaggio, piattaforme logistiche e reti per la raccolta da filiera corta delle biomasse.
- **Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane** con la realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio, incentivando l’utilizzo di sistemi di trasporto a basso impatto ambientale, di sistemi infrastrutturali e tecnologici di gestione del traffico e lo sviluppo delle infrastrutture necessarie all’utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale, dando infine incentivi per l’adozione e la razionalizzazione di sistemi e infrastrutture di distribuzione eco compatibile delle merci.
- **Riduzione delle emissioni di gas serra e aumento del sequestro di carbonio in agricoltura, in cui interviene solo il FEASR sostenendo azioni per ridurre le emissioni di gas serra e di ammoniaca prodotti dall’agricoltura (Focus area 5.d) e per la conservazione e il sequestro di carbonio nel**

<sup>195</sup> Per il rafforzamento del capitale umano nella gestione efficiente dell’energia è prevista un’azione FSE in Obiettivo tematico 10, Risultato Atteso 10.4

## settore agricolo e forestale (Focus area 5.e)

### OT5 “Promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi”

- **Riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera**, in cui vengono considerati prioritari gli interventi di messa in sicurezza e per l’aumento della resilienza ai cambiamenti climatici delle infrastrutture nei territori più esposti a rischio idrogeologico e di erosione costiera, compreso le aree urbane, con particolare riguardo alla manutenzione straordinaria del reticolo idraulico, allo scolo e sollevamento acque, alla laminazione delle piene e alla stabilizzazione delle pendici, utilizzando comunque un approccio ecosistemico; si prevedono poi anche interventi innovativi per la realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi<sup>196</sup> e servizi ecosistemici, strumenti efficaci per affrontare gli eventi alluvionali, i fenomeni di erosione costiera e la desertificazione. Il FEASR darà il suo contributo con azioni mirate a prevenire l’erosione dei suoli e migliorarne la gestione (Focus area 4.c); è previsto anche il finanziamento per l’integrazione e lo sviluppo dei sistemi di prevenzione che dovranno agire anche per la mitigazione e l’adattamento ai cambiamenti climatici, attraverso meccanismi di allerta precoce, per esempio volti a prevenire le inondazioni o le ondate di calore.
- **Riduzione del rischio di desertificazione**, su cui interviene solo il FEASR con interventi volti a migliorare la gestione delle risorse idriche in agricoltura (Focus area 4.b).
- **Riduzione del rischio incendi e il rischio sismico**, con interventi di messa in sicurezza sismica degli edifici strategici e rilevanti e di loro recupero e allestimento per destinarli ai Centri funzionali e operativi, indirizzati da studi di micro zonazione sismica, e per l’integrazione e sviluppo di sistemi di prevenzione.

### OT6 “Tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse”

- **Riduzione alla fonte la produzione dei rifiuti urbani e aumento della percentuale di materia da destinare alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio secondo gli obiettivi comunitari minimizzando lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani**<sup>197</sup>, in cui vengono finanziati gli interventi previsti nei piani di prevenzione e la promozione della diffusione di pratiche di compostaggio domestico e di comunità, la raccolta differenziata, gli impianti di trattamento e recupero se utili alla chiusura del ciclo di gestione e solo se realizzati sulla base dei principi di autosufficienza, prossimità territoriale e minimizzazione degli impatti ambientali. Anche nella gestione dei rifiuti dovrà essere applicato in modo mirato il principio “chi inquina paga”, collegando in modo puntuale gli oneri di gestione alla quantità e qualità dei rifiuti generati, ad esempio tramite l’uso integrato di sistemi tariffari e sistemi tecnologici innovativi. Dal momento, però, che la gestione dei rifiuti è un elemento cruciale della protezione dell’ambiente e della lotta ai cambiamenti climatici, occorre estendere il principio “chi inquina paga” e parlare di gestione sostenibile dei rifiuti basata sul principio gerarchico di “riduzione– riuso– riciclo”.

<sup>196</sup> Infrastrutture verdi: una rete di aree naturali e semi naturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine. Sulla terraferma, le infrastrutture verdi sono presenti in un contesto rurale e urbano.” Da: Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa, COM (2013)249.

<sup>197</sup> Per il rafforzamento del capitale umano nella ricerca e sviluppo di prodotti e di tecnologie per la gestione dei rifiuti è prevista un’azione FSE in Obiettivo tematico 10 (RA 10.4)

- **Restituzione all'uso produttivo di aree inquinate**, nel rigoroso rispetto del principio “chi inquina paga”, con interventi di recupero dei siti inquinati al fine di arginare i rischi per la salute pubblica e incentivarne il riutilizzo per finalità produttive, riducendo il consumo di suolo, e per la realizzazione di impianti per lo smaltimento dell'amianto.
- **Miglioramento del servizio idrico integrato per usi civili e riduzione delle perdite di rete di acquedotto**, con interventi di potenziamento delle infrastrutture, di miglioramento\ripristino delle capacità di invaso, incentivi per i sistemi di monitoraggio delle perdite di rete e di contabilizzazione dei consumi; limitatamente ai territori che non abbiano sorgenti o falde e in cui sia stata ottimizzata la gestione della risorsa idrica, si interverrà anche con la realizzazione o l'adeguamento di impianti di dissalazione.
- **Mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici attraverso la diminuzione dei prelievi e dei carichi inquinanti, l'efficientamento degli usi nei vari settori di impiego e il miglioramento e/o ripristino graduale della capacità di ricarica delle falde acquifere**, con misure innovative in materia di risparmio idrico e di depurazione per il contenimento dei carichi inquinanti e per la riabilitazione dei corpi idrici degradati, prevedendo un approccio di tipo ecosistemico, per il sostegno di sistemi informativi di monitoraggio della risorsa idrica, con infrastrutture per il pretrattamento, stoccaggio e riutilizzo delle acque reflue depurate, per il convogliamento e lo stoccaggio delle acque pluviali; il FEASR interverrà invece con interventi volti a migliorare la gestione delle risorse idriche (Focus area 4.b). La gestione sostenibile della risorsa idrica passa attraverso l'implementazione di una strategia di tutela e risanamento mediante l'adozione di politiche dei prezzi idonee al recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e i costi relativi alla risorsa. L'articolazione di un sistema economico tariffario, infatti, dando attuazione alla Direttiva 2000/60/CE ed attenendosi rigorosamente al principio “chi inquina paga”, incentiva un uso più consapevole delle risorse e produce un opportuno bilanciamento tra la copertura dei costi e la sostenibilità sociale.
- **Contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità in ambito terrestre e marino, migliorando lo stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario e salvaguardando la biodiversità legata al paesaggio rurale, mantenendo e ripristinando i servizi ecosistemici**, intervenendo nelle aree della Rete Natura 2000 con le azioni previste nei Prioritized Action Framework (PAF) e nei Piani di gestione della Rete Natura 2000 o dalle misure di conservazione sito-specifiche, e per ridurre la frammentazione degli habitat e mantenere il collegamento ecologico e funzionale, per mantenere o ripristinare le infrastrutture verdi, così come individuate negli strumenti di pianificazione regionale (reti ecologiche, aree di collegamento ecologico funzionale). Il FEASR, che riveste un ruolo fondamentale per la Rete Natura 2000, interverrà nelle aree rurali con interventi volti a salvaguardare il ripristino e il miglioramento della biodiversità (Focus area 4.a).
- **Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale attraverso la valorizzazione sistemica e integrata di risorse e competenze territoriali**<sup>198</sup>, con interventi di tutela coniugati alla valorizzazione delle aree protette terrestri e marine, per consolidare e promuovere processi di sviluppo sostenibile, anche con il sostegno per la diffusione della conoscenza e la corretta fruizione del patrimonio naturale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.

<sup>198</sup> Per elevare le competenze nella gestione di servizi innovativi è prevista un'Azione FSE in Obiettivo tematico 10, Risultato Atteso 10.4

## OT7 “Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”

- **Potenziamento dell’offerta ferroviaria e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza**, con interventi di completamento delle infrastrutture strategiche della rete centrale europea ed in particolare sui “Grandi Progetti” ferroviari e per il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico regionale ed interregionale su tratte dotate di domanda potenziale significativa.
- **Aumento della competitività del sistema portuale e interportuale**, con interventi sulle infrastrutture e attrezzature portuali e interportuali di interesse nazionale e regionale, di adeguamento ai migliori standard ambientali ed energetici, e per modernizzare il sistema imprenditoriale logistico attraverso il sostegno agli investimenti in innovazione e intermodalità (compresi gli investimenti in ICT e quelli per adeguare mezzi e attrezzature ai migliori standard ambientali, energetici e operativi).
- **Integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici (stazioni, stazioni AV, porti, interporti e aeroporti) al fine di garantire la connessione senza interruzioni tra la rete centrale, la rete globale e la rete locale**, favorendo lo spostamento modale dei traffici di persone e merci verso modalità ambientalmente più sostenibili attraverso strumenti di incentivazione tariffaria e regolamentare, e la riqualificazione, la sostituzione o la dismissione dei mezzi di trasporto più inquinanti, di entità proporzionata ai benefici ambientali ottenibili, realizzando piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità per il monitoraggio e la gestione dei flussi del traffico di merci e di persone.
- **Rafforzamento delle connessioni con la rete globale delle aree interne**, per migliorare le connessioni interne, contemporaneamente diminuendo i fenomeni di congestione e innalzando la sicurezza, laddove non risulti sostenibile realizzare nuovi collegamenti ferroviari o riqualificare linee già esistenti, a sostegno del complesso degli interventi che si intende attuare con i diversi fondi per mantenere il presidio del territorio.

Per il settore della Ricerca e Innovazione, che fa riferimento all’Obiettivo Tematico 1” Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione”, è previsto il sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi. L’Obiettivo Tematico 2 “Migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime” favorisce, per la Pubblica Amministrazione, l’adozione di tecnologie che garantiscano un uso efficiente delle risorse (*green computing*). Inoltre, sarà dato sostegno allo sviluppo ed implementazione delle tecnologie informatiche che afferiscono al settore del cosiddetto “cleanweb” (gestione intelligente di grandi moli di dati attraverso applicazioni e sistemi tecnologici) che consentirà di accelerare e incrementare l’uso efficiente delle risorse e favorire la condivisione delle stesse tra diversi utenti; le stesse tecnologie possono incidere in modo sostanziale nell’innovazione di processo e di prodotto all’interno delle aziende tecnologiche o in altri settori trasversali creando modelli di business innovativi.

Nell’Obiettivo Tematico 3 “Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell’acquacoltura”, sono finanziati, con regimi di aiuto, investimenti per la riduzione degli impatti ambientali dei sistemi produttivi, interventi quali la riduzione alla quantità e pericolosità dei rifiuti, il sostegno a progetti di simbiosi industriale, e la gestione efficiente dell’acqua nei cicli produttivi.

L'Obiettivo Tematico 8 "Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori", attraverso il FSE finanzia misure di politica attiva con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita, tra questi anche la *green economy* e *blue economy* e il sistema culturale e, attraverso il FEASR, azioni volte a facilitare la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e di lavoro nelle aree rurali, che spesso si orientano alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali, del paesaggio rurale e dei prodotti agroalimentari di qualità.

Sul fronte dell'accrescimento delle competenze specifiche, l'Obiettivo Tematico 10 "Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente", attraverso il FSE, cofinanzia interventi formativi strettamente collegati alle esigenze di inserimento e reinserimento lavorativo, prioritariamente indirizzati alle iniziative di formazione specialistica con riferimento anche alla *green economy*, alla *blue economy* e alla valorizzazione del patrimonio culturale, oltre ad azioni di aggiornamento delle competenze per gli stessi settori. Più specificatamente, come già indicato negli Obiettivi Tematici pertinenti, vengono poi sostenuti interventi formativi per elevare le competenze nella gestione efficiente dell'energia e per il rafforzamento del capitale umano nella ricerca e sviluppo di prodotti e tecnologie per la gestione dei rifiuti. Il FEASR, nell'ambito dello stesso obiettivo di accrescimento delle competenze, supporta azioni volte ad incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale, che possono rivestire un ruolo strategico per la gestione sostenibile delle aree rurali.

Per il miglioramento della sicurezza, dell'efficientamento energetico e dell'attrattività e fruibilità degli ambienti scolastici, vengono poi finanziati dal FESR, interventi di riqualificazione degli edifici per l'efficientamento energetico (oltre che per la sicurezza, l'attrattività, l'innovatività, l'accessibilità) e nuova edilizia scolastica ecosostenibile, finalizzati ad aumentare la propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi. Anche gli investimenti per la creazione di *smart school*, avranno necessariamente significativi risvolti sulla sostenibilità delle strutture scolastiche ed effetti positivi sulle attività didattico-educative rivolte alle tematiche dell'ambiente, favorendo la realizzazione di scuole innovative (in relazione all'utilizzo degli spazi, allo sfruttamento delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie e all'adozione di approcci didattici), e in rete con il territorio.

Infine, con l'Obiettivo Tematico 11 "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente", per migliorare la qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione, si finanziano con le risorse FESR e FSE interventi per il miglioramento della capacità istituzionale degli attori coinvolti nell'integrazione della sostenibilità ambientale, attraverso l'attivazione di *network* strategici selezionati, azioni di coordinamento sugli indirizzi, affiancamento consulenziale mirato, progetti pilota per la disseminazione dei risultati positivi, *benchmarking*, condivisione delle conoscenze.

Una quota delle risorse del FESR, del FEASR e, una volta approvato il relativo Regolamento, del FEAMP contribuiranno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici secondo la metodologia basata sulle categorie di intervento o priorità/focus area definite nel Regolamento di esecuzione (UE) N. 215/2014 della Commissione del 7 marzo 2014.

#### **1.5.4 OBIETTIVI DI POLICY ORIZZONTALI**

##### **Arrestare la perdita demografica delle Aree Interne**

Una parte rilevante delle aree interne ha subito gradualmente, dal secondo dopoguerra, un **processo di marginalizzazione** segnato da: calo della popolazione, talora sotto la soglia critica; riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio; offerta locale calante di servizi pubblici e privati; costi sociali per l'intera nazione, quali il dissesto idro-geologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico. Complessivamente, quindi, la situazione tendenziale, in assenza di un cambio di passo, non comporta solo perdite di opportunità, ma anche costi monetari da fronteggiare a livello sistemico.

Negli ultimi quarant'anni la popolazione Italiana è aumentata di circa il 10 per cento; nei Centri tale variazione è stata leggermente superiore al valore nazionale, mentre è stata decisamente più contenuta nelle Aree Interne. La **popolazione è diminuita nei Poli, come anche nei comuni periferici ed ultra-periferici**. In particolare, le aree periferiche ed ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni '70 (soprattutto in alcune regioni come la Liguria, il Friuli, il Piemonte ed il Molise). La perdita di popolazione nelle aree periferiche e ultra periferiche è di dimensione consistente in molte Regioni del Paese, senza distinzione tra Nord (- 28/ Piemonte; -35 per cento Friuli, -40 per cento, Liguria); centro (- 27 per cento Abruzzo e -35 per cento Molise) e Sud (-14 per cento Calabria e - 17 per cento Basilicata). Anche con riguardo all'ultimo decennio la popolazione delle Aree Interne mostra un calo (-2, 1 per cento).

Da una prospettiva nazionale, le Aree interne italiane mostrano il loro rilievo se descritte in termini di "potenziale di sviluppo economico". Porre l'attenzione sulla grande estensione delle Aree interne – in termini demografici (22,8 per cento della popolazione) e territoriali (61,1 per cento del territorio) – rende immediatamente evidente quanto sia consistente il **potenziale di sviluppo** che esse oggi esprimono nel loro insieme e quanto sia quindi importante il loro contributo a riprendere una traiettoria di sviluppo a livello nazionale. Lasciare inutilizzato un capitale territoriale che, come si vedrà in seguito, è così vasto, eterogeneo e specifico è dunque incoerente da un punto di vista economico e sociale. L'Italia dispone di una consistente forza lavoro non occupata alla scala nazionale, la quale potrebbe essere occupata attraverso la ri-attivazione del capitale territoriale locale.

Oltre che per il potenziale di sviluppo di cui dispongono le Aree interne sono "questione nazionale" per i costi sociali determinati dal loro stato e perché in esse viene negato un principio costituzionale di parità delle opportunità di cittadinanza.

Per quanto riguarda i costi sociali, in molti casi le Aree Interne sono caratterizzate da processi di produzione e investimento che, come conseguenza della scala e della tipologia, generano ingenti costi sociali. L'instabilità idro-geologica è un esempio dei costi sociali che si associano alle modalità attuali di uso dei paesaggi umani nelle Aree interne. Si possono indicare altri esempi altrettanto rilevanti come la perdita di diversità biologica o la dispersione della conoscenza pratica ("saper fare").

Per quanto riguarda la cittadinanza, essa è limitata in queste aree dal basso grado di accessibilità ai beni di base – sanità, istruzione, mobilità, connettività virtuale (internet) – per la popolazione residente. La scarsa accessibilità ai servizi di base, oggi considerati in Europa servizi che identificano il diritto di cittadinanza, riduce grandemente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti. Considerando quanto sia elevata la quota della popolazione che vive nelle aree interne, questa situazione di disparità ha un evidente rilievo sociale e politico.

Una rinnovata strategia per le Aree interne ha come obiettivo ultimo, che tutti gli altri riassume, l'inversione del trend demografico, sia in termini di numero di residenti, sia in termini di composizione per

età e natalità. La situazione demografica è il tema centrale da affrontare nella formulazione di una strategia di sviluppo economico per le Aree interne. Su questo sfondo, si può affermare che l'obiettivo ultimo che la strategia di sviluppo persegue – in quanto condizione necessaria per il suo successo – è **il rafforzamento della struttura demografica dei sistemi locali delle Aree interne**. Rafforzamento che si può realizzare attraverso una crescita demografica o un aumento delle classi di popolazione in età lavorativa. Il contributo alla stabilizzazione della dinamica demografica inerziale dei sistemi locali delle Aree interne diventa, quindi, un criterio fondamentale di valutazione dei progetti di sviluppo locale.

Rispetto al territorio classificato come Aree interne la strategia muove dalla distinzione tra due modalità dello sviluppo locale:

A) sviluppo intensivo;

B) sviluppo estensivo.

Con sviluppo intensivo si fa riferimento a tutti quei cambiamenti che incrementano il benessere pro-capite dei residenti delle Aree interne. Con sviluppo estensivo si fa riferimento a tutti quei cambiamenti che oltre a incrementare il benessere pro-capite dei residenti delle Aree interne realizza un incremento nella scala dei processi produttivi. Tenere chiaramente distinte queste due modalità dello sviluppo locale permette di mettere in evidenza un conflitto di fondo tra interessi locali e interessi nazionali che deve essere risolto.

Da una prospettiva nazionale, le Aree interne italiane hanno uno straordinario potenziale di sviluppo estensivo: esse dispongono di un capitale territoriale non utilizzato che si può combinare con il lavoro non occupato. Le Aree interne potrebbero riassorbire una parte della disoccupazione presente oggi nelle aree urbane italiane. Dal punto di vista degli interessi nazionali per le Aree interne si deve realizzare una traiettoria di sviluppo estensivo.

Da una prospettiva locale, – date le caratteristiche sociali, demografiche ed economiche che esse oggi hanno – le Aree interne sono (con delle eccezioni) un “territorio in sofferenza” per una progressiva riduzione dell'offerta di beni pubblici e per un deterioramento socio-demografico. I singoli sistemi delle aree interne si aspettano interventi di stabilizzazione socio-economica. Dal punto di vista degli interessi locali è sufficiente che si realizzi una traiettoria di sviluppo intensivo.

Rispetto al passato, quando le politiche hanno favorito lo sviluppo intensivo delle Aree interne, mirando a stabilizzare il benessere pro-capite e senza particolare attenzione al tema dei livelli di produzione, l'attuale strategia si caratterizza per un cambiamento di prospettiva. Essa si propone di promuovere congiuntamente le modalità dello sviluppo estensivo, ed intensivo: il mercato e la domanda di lavoro, da una parte; la cittadinanza dall'altra. Tale obiettivo è riassunto dall'inversione delle tendenze demografiche in atto: inversione che dovrà tradursi in ripresa della popolazione e della natalità e modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani.

Il perseguimento congiunto di entrambe le modalità di sviluppo ha un fondamento analitico nel fatto che esse sono sinergiche: si rafforzano a vicenda.

In sintesi la strategia persegue 5 obiettivi-intermedi:

1. aumento del benessere della popolazione locale;
2. aumento della domanda locale di lavoro e dell'occupazione;



3. aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;
4. riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione<sup>199</sup>.
5. rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Questi obiettivi – tra di loro interdipendenti – concorrono a determinare l’**obiettivo dello sviluppo e della ripresa demografica delle Aree interne**, sia nella modalità intensiva che estensiva. Tale obiettivo rappresenta il risultato atteso ultimo della strategia.

---

<sup>199</sup> Dissesto idro-geologico, degrado del capitale storico e architettonico (e dei paesaggi umani), distruzione della natura.

**1.6 ELENCO DEI PROGRAMMI NELL'AMBITO DEL FESR, DELL'FSE E DELL'INIZIATIVA PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE (YEI), AD ECCEZIONE DI QUELLI RIENTRANTI NELL'OBIETTIVO COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA, E DEI PROGRAMMI FEASR E FEAMP, CON LE RISPETTIVE DOTAZIONI ANNUALI INDICATIVE PER CIASCUN FONDO SIE**

Sono previsti Programmi Nazionali FESR e FSE che coprono tutte le categorie di regioni nei seguenti ambiti:

- Istruzione, in attuazione di risultati dell'OT10 e OT11 (FSE e FESR, plurifondo)
- Sistemi di politiche attive per l'occupazione, in attuazione di risultati dell'OT8 e OT11 (FSE, monofondo)
- Inclusione, in attuazione di risultati dell'OT9 e OT11 (FSE, monofondo)
- Città metropolitane, in attuazione dell'agenda urbana per quanto riguarda le 14 città metropolitane (FESR e FSE, plurifondo)
- Governance, reti, progetti speciali e assistenza tecnica in attuazione di risultati dell'OT11 e a supporto di altri risultati di diversi OT (FESR e FSE, plurifondo)
- Programma YEI (FSE, monofondo)

Sono previsti Programmi Nazionali/Multiregionali che operano nelle regioni in transizione e meno sviluppate negli ambiti:

- Ricerca e Innovazione (FESR e FSE, plurifondo)
- Imprese e Competitività (FESR, monofondo)

Per le sole regioni meno sviluppate sono previsti Programmi Nazionali/Multiregionali negli ambiti:

- Infrastrutture e reti (FESR, monofondo)
- Beni culturali (FESR, monofondo)
- Legalità (FESR e FSE, plurifondo)

Per quanto riguarda i Programmi Regionali, essi sono previsti in tutte le Regioni e Province autonome a valere sul FESR e FSE. I programmi regionali sono tutti monofondo, ad eccezione delle Regioni Molise e Puglia, per le quali i programmi sono plurifondo.

Per quanto riguarda i PSR (Programmi di sviluppo rurale) essi sono previsti in tutte le Regioni e Province autonome a valere sul FEASR

Sono previsti due Programmi nazionali a valere sul FEASR:

- Rete Rurale nazionale;
- Gestione del rischio, infrastrutture irrigue e biodiversità animale.

E' previsto un Programma nazionale a valere sul FEAMP

## Tavola 5: (la Tavola è generata automaticamente da SFC)

La Tavola sottostante presenta importi indicativi in quanto le quantificazioni definitive sono subordinate all'avanzamento della preparazione dei programmi operativi.

Titolo del Programma	Fondo	Totale	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pon Cultura	FESR	368.200.000	49.524.889	50.516.406	51.527.631	52.558.880	53.610.736	54.683.608	55.777.850
Pon Città Metropolitane	FESR	434.800.000	58.482.949	59.653.811	60.847.947	62.065.728	63.307.844	64.574.776	65.866.945
	FSE	153.300.000	20.619.677	21.032.496	21.453.520	21.882.880	22.320.820	22.767.510	23.223.097
Pon Governance	FESR	292.730.421	39.373.818	40.162.108	40.966.067	41.785.939	42.622.200	43.475.165	44.345.124
	FSE	291.069.577	39.150.430	39.934.245	40.733.639	41.548.862	42.380.376	43.228.502	44.093.523
Pon Imprese e Competitività	FESR	1.776.000.000	238.881.589	243.664.142	248.541.752	253.515.947	258.589.538	263.764.495	269.042.537
	FSE	827.150.000	111.256.141	113.483.556	115.755.242	118.071.912	120.434.874	122.845.046	125.303.229
Pon Infrastrutture	FESR	1.382.800.000	185.994.066	189.717.779	193.515.504	197.388.430	201.338.746	205.367.986	209.477.489
	FESR	460.532.952	61.944.168	63.184.328	64.449.137	65.738.991	67.054.619	68.396.532	69.765.177
Pon Istruzione	FSE	1.154.692.048	155.312.314	158.421.761	161.593.010	164.827.054	168.125.722	171.490.296	174.921.891
Pon Legalità	FESR	212.182.575	28.539.702	29.111.084	29.693.823	30.288.100	30.894.253	31.512.517	32.143.096
	FSE	71.067.425	9.558.952	9.750.328	9.945.508	10.144.553	10.347.575	10.554.653	10.765.856
Pon Sistemi di politiche attive per l'occupazioneOccupazione	FSE	1.180.744.376	37.569.885	38.584.526	39.648.984	40.769.735	41.940.447	43.161.177	44.421.902
	FESR	722.543.685	97.186.026	99.131.750	101.116.145	103.139.835	105.203.963	107.309.330	109.456.636
Pon Ricerca e Innovazione	FSE	203.706.315	27.399.599	27.948.156	28.507.615	29.078.153	29.660.091	30.253.656	30.859.045
Por Abruzzo FESR	FESR	130.619.971	17.569.092	17.920.835	18.279.570	18.645.409	19.018.557	19.399.161	19.787.361
Por Abruzzo FSE	FSE	56.386.494	4.911.198	5.853.084	6.766.467	7.641.915	8.491.915	9.303.398	10.085.563
Por Basilicata FESR	FESR	413.015.666	55.552.837	56.665.038	57.799.345	58.956.114	60.135.997	61.339.453	62.566.882
Por Basilicata FSE	FSE	144.812.084	18.001.824	18.828.078	19.681.153	20.561.417	21.464.417	22.392.002	23.346.632
Por Calabria FESR	FESR	1.529.877.754	205.776.818	209.896.594	214.098.253	218.383.112	222.753.593	227.211.393	231.757.991
Por Calabria FSE	FSE	254.339.876	28.405.091	30.805.693	32.494.736	34.245.138	36.070.534	37.971.222	39.910.587
Por Campania FESR	FESR	3.085.159.382	414.970.593	423.278.555	431.751.644	440.392.513	449.206.046	458.195.668	467.364.363
Por Campania FSE	FSE	627.882.260	68.016.041	74.565.041	83.252.315	95.118.622	107.022.222	118.963.855	130.944.164
Por Emilia Romagna FESR	FESR	240.947.636	32.408.757	33.057.601	33.719.340	34.394.183	35.082.510	35.784.590	36.500.655
Por Emilia Romagna FSE	FSE	393.125.091	46.513.895	49.453.313	57.099.924	68.242.695	81.408.300	96.597.194	114.809.770
Por Friuli Venezia Giulia FESR	FESR	115.389.592	15.520.523	15.831.253	16.148.160	16.471.341	16.800.980	17.137.206	17.480.129
Por Friuli Venezia Giulia FSE	FSE	138.213.907	16.934.797	17.796.346	19.884.574	20.282.535	20.688.447	21.102.469	21.524.739
Por Lazio FESR	FESR	456.532.597	61.406.100	62.635.486	63.889.308	65.167.958	66.472.158	67.802.416	69.159.171
Por Lazio FSE	FSE	451.267.357	48.928.317	53.622.083	67.007.180	68.348.230	69.716.076	71.111.252	72.534.219
Por Liguria FESR	FESR	196.272.620	26.399.726	26.928.266	27.467.309	28.017.027	28.577.729	29.149.633	29.732.930
Por Liguria FSE	FSE	177.272.384	21.510.126	22.677.314	25.572.737	26.084.537	26.606.564	27.139.021	27.682.085
Por Lombardia FESR	FESR	485.237.258	65.267.031	66.573.716	67.906.373	69.265.418	70.651.621	72.065.518	73.507.581
Por Lombardia FSE	FSE	485.237.258	49.966.579	55.795.389	72.917.501	74.376.837	75.865.334	77.383.570	78.932.048
Por Marche FESR	FESR	168.691.644	22.689.938	23.144.203	23.607.498	24.079.967	24.561.877	25.053.416	25.554.745
Por Marche FSE	FSE	143.989.809	16.853.904	17.984.529	20.973.818	21.393.578	21.821.725	22.258.427	22.703.828
Por Molise FESR FSE	FESR	52.950.497	7.122.129	7.264.717	7.410.140	7.558.443	7.709.710	7.863.998	8.021.360
	FSE	23.853.230	2.550.090	2.808.887	3.553.735	3.624.858	3.697.402	3.771.395	3.846.863
Por P.A. Bolzano FESR	FESR	68.310.599	9.188.144	9.372.097	9.559.705	9.751.028	9.946.175	10.145.220	10.348.230
Por P.A. Bolzano FSE	FSE	68.310.599	9.188.144	9.372.097	9.559.705	9.751.028	9.946.175	10.145.220	10.348.230
Por P.A. Trento FESR	FESR	55.296.099	7.437.623	7.586.530	7.738.395	7.893.267	8.051.235	8.212.358	8.376.691
Por P.A. Trento FSE	FSE	54.027.940	6.548.905	6.906.648	7.796.126	7.952.154	8.111.299	8.273.625	8.439.183
Por Piemonte FESR	FESR	504.063.942	67.799.321	69.156.705	70.541.067	71.952.842	73.392.828	74.861.583	76.359.596
Por Piemonte FSE	FSE	415.003.428	47.461.806	51.049.726	60.815.023	62.032.145	63.273.588	64.539.835	65.831.305
Por Puglia FESR FSE	FESR	2.718.070.047	365.595.097	372.914.530	380.379.444	387.992.175	395.757.025	403.677.012	411.754.764
	FSE	842.409.449	102.975.328	108.297.891	121.275.029	123.702.169	126.177.809	128.702.911	131.278.312
Por Sardegna FESR	FESR	466.636.206	62.765.088	64.021.684	65.303.255	66.610.203	67.943.266	69.302.964	70.689.746
Por Sardegna FSE	FSE	221.253.335	25.111.782	27.081.326	32.485.513	33.135.662	33.798.803	34.475.193	35.165.056
Por Sicilia FESR	FESR	3.418.431.018	459.797.428	469.002.850	478.391.236	487.965.528	497.731.135	507.691.853	517.850.988
Por Sicilia FSE	FSE	615.072.321	67.390.198	73.580.431	91.100.295	92.923.532	94.783.202	96.680.027	98.614.636
Por Toscana FESR	FESR	403.244.175	54.238.518	55.324.407	56.431.877	57.561.278	58.713.246	59.888.230	61.086.619
Por Toscana FSE	FSE	359.464.687	42.784.326	45.397.267	52.127.993	53.171.258	54.235.369	55.320.741	56.427.733
Por Umbria FESR	FESR	178.146.602	23.961.680	24.441.407	24.930.669	25.429.620	25.938.540	26.457.629	26.987.057
Por Umbria FSE	FSE	118.764.401	14.019.506	14.917.119	17.260.721	17.606.168	17.958.519	18.317.909	18.684.459
Por Valle d'Aosta FESR	FESR	32.175.475	4.327.775	4.414.420	4.502.787	4.592.903	4.684.820	4.778.574	4.874.194
Por Valle d'Aosta FSE	FSE	27.786.275	3.537.920	3.671.703	3.953.876	4.033.006	4.113.719	4.196.043	4.280.008
Por Veneto FESR	FESR	372.204.984	50.063.579	51.065.883	52.088.108	53.130.574	54.193.871	55.278.412	56.384.557
Por Veneto FSE	FSE	309.966.285	34.550.597	37.496.018	45.717.095	46.632.055	47.565.298	48.517.186	49.488.036
	FSE	567.511.248	318.826.544	248.684.704	-	-	-	-	-
Pon Occupazione giovani	YEI	567.511.248	318.826.544	248.684.704	-	-	-	-	-
Programma Nazionale	FEASR	963.000.000	136.671.624	136.963.401	137.260.943	137.564.363	137.874.080	138.185.542	138.480.047
Rete Rurale Nazionale	FEASR	45.001.767	6.386.776	6.400.410	6.414.316	6.428.495	6.442.966	6.457.522	6.471.282
Abruzzo	FEASR	207.742.000	29.483.319	29.546.263	29.610.450	29.675.904	29.742.718	29.809.907	29.873.439
Bolzano	FEASR	157.994.000	22.422.946	22.470.816	22.519.632	22.569.412	22.620.226	22.671.326	22.719.642
Emilia Romagna	FEASR	512.990.000	72.804.960	72.960.389	73.118.890	73.280.522	73.445.508	73.611.424	73.768.307
Friuli Venezia Giulia	FEASR	127.692.000	18.122.402	18.161.091	18.200.545	18.240.777	18.281.845	18.323.145	18.362.195
Lazio	FEASR	336.388.000	47.741.115	47.843.037	47.946.972	48.052.961	48.161.149	48.269.946	48.372.820
Liguria	FEASR	134.832.000	19.135.730	19.176.583	19.218.242	19.260.725	19.304.089	19.347.698	19.388.933
Lombardia	FEASR	499.177.000	70.844.581	70.995.825	71.150.058	71.307.338	71.467.881	71.629.330	71.781.987
Marche	FEASR	231.969.000	32.921.682	32.991.966	33.063.638	33.136.727	33.211.332	33.286.357	33.357.298
Piemonte	FEASR	471.325.000	66.891.748	67.034.553	67.180.181	67.328.685	67.480.271	67.632.711	67.776.851
Toscana	FEASR	414.746.000	58.861.900	58.987.562	59.115.708	59.246.386	59.379.775	59.513.916	59.640.753
Trento	FEASR	129.572.000	18.389.217	18.428.475	18.468.510	18.509.335	18.551.008	18.592.915	18.632.540
Umbria	FEASR	378.012.000	53.648.509	53.763.042	53.879.838	53.998.941	54.120.516	54.242.776	54.358.378
Valle d'Aosta	FEASR	59.814.000	8.488.968	8.507.091	8.525.572	8.544.418	8.563.655	8.583.001	8.601.295
Veneto	FEASR	510.679.000	72.476.976	72.631.706	72.789.492	72.950.396	73.114.639	73.279.807	73.435.984
Molise	FEASR	101.025.000	14.337.747	14.368.357	14.399.571	14.431.402	14.463.893	14.496.567	14.527.463
Sardegna	FEASR	628.035.000	89.132.464	89.322.751	89.516.798	89.714.678	89.916.665	90.119.789	90.311.855
Basilicata	FEASR	411.497.000	58.400.792	58.525.471	58.652.613	58.782.267	58.914.611	59.047.701	59.173.545
Calabria	FEASR	667.655.000	94.755.444	94.957.736	95.164.024	95.374.387	95.589.116	95.805.055	96.009.238
Campania	FEASR	1.110.935.000	157.666.968	158.003.568	158.346.818	158.696.849	159.054.145	159.413.453	159.753.199
Puglia	FEASR	990.918.000	140.633.824	140.934.060	141.240.228	141.552.444	141.871.140	142.191.631	142.494.673
Sicilia	FEASR	1.338.712.000	189.993.710	190.399.323	190.812.951	191.234.750	191.665.302	192.098.280	192.507.684
Totale		42.115.964.871	5.984.678.866	6.001.496.120	5.841.498.513	5.931.941.603	6.024.194.485	6.118.242.400	6.213.912.884

### 1.7 RICHIESTA DI TRASFERIMENTI DELLE ALLOCAZIONI DEI FONDI SIE TRA CATEGORIE DI REGIONI

L'assegnazione delle risorse della programmazione 2014-2020 ha comportato una minore disponibilità per le regioni in transizione rispetto alla programmazione 2007-2013 pari a 248,3 milioni di euro.

Per evitare che la dotazione finanziaria dell'area risulti tale, si propone il trasferimento di risorse tra differenti categorie di Regioni, in base all'art. 93, punto 2, del Regolamento 1303/2013.

Le circostanze che inducono lo Stato italiano ad avanzare tale proposta sono dovute all'esigenza che le regioni di tale area possano proseguire l'attuazione delle politiche in atto e perseguire in modo soddisfacente gli obiettivi tematici della programmazione 2014-2020.

Tenuto conto che tale area, a valori correnti, ha subito una forte riduzione in termini percentuali del 18,4 per cento, mentre le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate hanno visto incrementare le risorse loro assegnate, rispettivamente del 54,6 per cento e del 3,2 per cento, si ritiene necessario riportare la dotazione per quest'area al livello del periodo 2007-2013.

L'importo proposto, oggetto del trasferimento, viene prelevato per il 50 per cento dalle risorse destinate alle regioni meno sviluppate e per il restante 50 per cento dalle risorse delle regioni più sviluppate; in entrambi i casi il singolo importo rientra nel limite massimo del 3 per cento, ed è indicato nel dettaglio nella tabella sotto riportata.

**Tavola 6**

Categoria di regione	Allocazione finanziaria basata sulla decisione della Commissione	Trasferimento verso	Risorse trasferite		Allocazione finanziaria dopo il trasferimento
	euro		Euro	%	euro
Regioni meno sviluppate	22.324.558.760	Regioni in transizione	124.170.135	0,56	22.200.388.625
		Regioni più sviluppate			
Regioni in transizione	1.101.983.740	Regioni meno sviluppate			1.350.324.010
		Regioni più sviluppate			
Regioni più sviluppate	7.692.200.356	Regioni meno sviluppate		1,61	7.568.030.221
		Regioni in transizione	124.170.135		

### 1.8 RICHIESTA DI TRASFERIMENTI DALL'OBIETTIVO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE ALL'OBIETTIVO RIGUARDANTE GLI INVESTIMENTI PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE PER CATEGORIA DI REGIONI (ART. 94 REGOLAMENTO GENERALE) OVE APPLICABILE

**Tavola 7**

Non applicabile

### 1.9 RICHIESTA ALLA COMMISSIONE EUROPEA DI TRASFERIMENTO DI RISORSE DESTINATE ALL'ASSISTENZA TECNICA, OVE APPLICABILE (ART. 25 DEL REGOLAMENTO GENERALE)

**Tavola 8**

Non applicabile

**1.10 DATI SULLA DOTAZIONE COLLEGATA ALLA RISERVA DI EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE, DISAGGREGATI PER FONDO SIE E, SE APPROPRIATO, PER CATEGORIA DI REGIONI E IMPORTI ESCLUSI AI FINI DEL CALCOLO DELLA RISERVA DI EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE A NORMA DELL'ART. 20 DEL REGOLAMENTO GENERALE**

**Tavola 9**

Fund	CATEGORY OF REGION (1)	TOTAL UNION SUPPORT (€) (2)	MATCHING ESF SUPPORT TO YEI (€) (3)	CAP TRANSFERS (€) (3) (4)	UNION SUPPORT SUBJECT TO PERFORMANCE RESERVE (€) (5)	PERFORMANCE RESERVE (€) (6)
ESF	Less developed	5.811.037.508	231.187.537	0	5.579.849.971	334.790.998
ESF	Transition	509.072.151	37.348.552	0	471.723.599	28.303.416
ESF	More developed	4.057.569.799	298.975.159	0	3.758.594.640	225.515.678
TOTAL ESF		10.377.679.458	567.511.248	0	9.810.168.210	588.610.092
ERDF	Less developed	16.389.351.117	0	0	16.389.351.117	983.361.067
ERDF	Transition	841.251.858	0	0	841.251.858	50.475.111
ERDF	More developed	3.510.460.421		0	3.510.460.421	210.627.625
TOTAL ERDF		20.741.063.396	0	0	20.741.063.396	1.244.463.803
CF		0	0	0	0	0
EMMF		0	0	0	0	0
EAFRD		10.429.710.767	0	0	10.429.710.767	625.782.646

## **2. DISPOSIZIONI VOLTE A GARANTIRE L'EFFICACE ATTUAZIONE DEI FONDI SIE**

### **2.1 DISPOSIZIONI COERENTI CON IL QUADRO ISTITUZIONALE DEGLI STATI MEMBRI, CHE GARANTISCANO IL COORDINAMENTO TRA I FONDI E GLI ALTRI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO DELL'UNIONE E NAZIONALI E CON LA BEI**

#### **1) Modalità volte ad assicurare il coordinamento tra i Fondi SIE e tra questi e gli altri strumenti finanziari rilevanti a livello nazionale ed europeo.**

a) Come già anticipato nel par. 1.3, la proposta strategica dell'Accordo di Partenariato dell'Italia, nel confermare l'unitarietà delle politiche di sviluppo, comunitaria e nazionale, riconosce esplicitamente la necessità di valorizzare le complementarità tra le diverse fonti finanziarie e strumenti, anche nella logica di "specializzarne" il relativo utilizzo.

E' quindi sulla base di questa impostazione che i Fondi europei e di investimento agiranno in via complementare, in particolare, sull' OT 7 e l'OT 6, rispetto a quegli ambiti specifici di intervento per i quali occorre intervenire con investimenti infrastrutturali che per loro natura e portata travalicano l'orizzonte temporale della programmazione comunitaria. Anche nel caso delle misure di inclusione sociale attiva previste nell'ambito dell'OT 9, e affidate al Programma Nazionale Inclusione, la logica seguita è quella di utilizzare il FSE, in risposta alle specifiche Raccomandazioni comunitarie in materia per rafforzare i servizi territoriali, a complemento delle misure più propriamente di sostegno, finanziate con le risorse nazionali ordinarie.

Particolarmente rilevante, infine, l'esplicitazione del raccordo fra la programmazione comunitaria e l'azione promossa con le politiche nazionali ordinarie per migliorare l'offerta dei servizi sanitari, per l'istruzione e l'accessibilità, nelle aree interne nell'ambito della Strategia nazionale ad esse dedicata. In questo caso, infatti, l'azione delle politiche nazionali ordinarie rivolte al miglioramento di questi servizi, sostenuta da ultimo da un'apposita dotazione finanziaria stanziata con la Legge di Stabilità, è stata identificata, e come tale dovrà quindi essere assicurata e sviluppata, come una vera e propria condizione di efficacia dell'intervento complessivo.

Il completamento dell'esercizio di definizione delle strategie nazionali, richiesto dalle condizionalità ex ante per molte delle tematiche oggetto di finanziamento comunitario, consentirà di porre in evidenza, con ancor più forza e visibilità, laddove rilevante la complementarità, dei fondi europei e di investimento, rispetto alle politiche promosse con risorse e strumenti nazionali, ancorché lo spettro di azione di quest'ultime sia stato fortemente compresso dal necessario rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

b) Per la quasi totalità, i Programmi regionali dell'Italia sono monofondo, diverso è il caso dei Programmi nazionali. Questo richiede un forte impegno e un adeguato investimento, tanto dal lato dell'organizzazione delle strutture, quanto sul fronte delle procedure di attuazione, per assicurare la necessaria integrazione tra strumenti e risorse e scongiurare rischi di duplicazione e segmentazione dell'intervento.

Questo impegno, e le sue necessarie specificazioni, deve essere parte integrante del Piano di Rafforzamento Amministrativo richiesto a tutte le Autorità di Gestione dalla Commissione europea, con nota n. 969811 del 28 marzo 2014.

In aggiunta alle soluzioni che saranno attivate in attuazione di questo impegno, particolare rilevanza riveste una appropriata organizzazione e programmazione dei Comitati di Sorveglianza che, in particolare, per quanto riguarda i PO FESR e FSE dovranno essere, di norma, congiunti.

c) Il coordinamento tra Fondi è altresì assicurato da modalità di monitoraggio (vedi anche oltre paragrafi dedicati) e valutazione comuni tra Programmi.

Per quanto riguarda la valutazione, in continuità con l'esperienza del periodo 2007-13, si prevede che il Piano di Valutazione redatto e presentato ai sensi dell'art.56.1 del Reg. UE 1303/2013 sia unitario a livello regionale o tematico nel caso di Programmi Nazionali, e comprenda le valutazioni relative a tutti i Programmi Operativi FESR e FSE e il Piano di Sviluppo Rurale gestiti dalla stessa Amministrazione. I programmi Nazionali potranno concordare di inserire nei propri piani tematiche di interesse congiunto con i programmi Regionali. Nella predisposizione dei piani si avrà cura di inserire almeno alcune valutazioni costruite metodologicamente in modo congiunto agli interventi da valutare con la finalità di garantire disponibilità adeguata di informazione per la valutazione d'impatto. Nella definizione del Piano saranno adottate le modalità più utili per il coinvolgimento del partenariato e degli stakeholders.

L'unitarietà del Piano di valutazione, richiedendo un coordinamento in fase di pianificazione delle attività di valutazione, è uno strumento per facilitare l'integrazione tra Fondi nel perseguimento dei risultati attesi e per rafforzare altresì il ruolo di impulso e monitoraggio delle attività di valutazione, ai sensi dell'art. 49.4 del Reg. UE 1303/2013, del Comitato di Sorveglianza congiunto. L'unitarietà dei Piani di valutazione consente peraltro alle Autorità di gestione dei diversi Programmi di razionalizzare ed evitare duplicazioni nell'esercizio previsto dall'art.53.3 del Reg. UE 1303/2013, che richiede di valutare almeno una volta nel periodo di programmazione in che modo il sostegno dei fondi SIE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità, che sono di norma perseguiti attraverso l'azione congiunta dei diversi Fondi.

Anche a livello nazionale, si intende proseguire in maniera unitaria l'attività di orientamento e coordinamento della valutazione, avviata nei precedenti periodi con il Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria (SNV), oggetto peraltro di una azione di rafforzamento nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11. Il SNV, coordinato dall'Unità di Valutazione del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (UVAL), è composto dalle strutture che si occupano di valutazione nell'ambito dei diversi Fondi (oltre che l'UVAL, ISFOL e INEA) nonché dai Nuclei di valutazione delle amministrazioni centrali e regionali coinvolte nell'attuazione dei Programmi o per tematiche trasversali. Il SNV ha la missione di fornire una guida sui processi valutativi alle amministrazioni ed a tutti i soggetti impegnati nella valutazione della politica regionale. In particolare assicura la ricognizione periodica delle attività valutative realizzate a livello di Programma (attraverso uno strumento di rilevazione on line e la pubblicazione delle ricerche valutative in un database disponibile sul web), la redazione di linee guida e orientamenti metodologici, l'organizzazione di momenti di confronto su metodi, su processi valutativi e su risultati delle politiche attuate.

A livello nazionale sarà inoltre istituito un apposito Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei programmi 2014-2020. Il Comitato è presieduto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione e composto da rappresentanti di tutte le Amministrazioni Centrali capofila dei Fondi e/o titolari dei Programmi e priorità trasversali, da tutte le Autorità di Gestione dei Programmi regionali e aperto alla partecipazione del partenariato economico e sociale, sulla base di criteri in grado di assicurare la piena coerenza con il Codice Europeo di Condotta del partenariato.

Questo Comitato potrà avere proprie articolazioni territoriali e tematiche, in relazione alle specificità dei temi da trattare.

d) Nella fase di preparazione dell'Accordo di partenariato i termini di riferimento per il lavoro dei tavoli tematici richiedevano di esprimere anche le aree di complementarità e integrazione con la cooperazione territoriale europea, ma l'esercizio partenariale non ha prodotto alcun contributo. Ciò nonostante tutti i partner coinvolti nella preparazione dell'Accordo di partenariato hanno ricevuto i questionari utilizzati per la consultazione degli stakeholder della Strategia EUSAIR, avendo, dunque la possibilità di esprimere un proprio contributo. I risultati della consultazione sono stati forniti alla Commissione europea. Analogo esercizio potrà essere condotto al momento dell'avvio della consultazione degli stakeholder per la preparazione della Strategia EUSALP.

In attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) è stato creato un Gruppo di coordinamento strategico per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", allo scopo di imprimere all'attività di cooperazione un indirizzo coerente con le priorità di politica dell'intera nazione, in tutti gli ambiti tematici toccati da questi programmi. Del Gruppo fanno parte rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali e del partenariato economico e sociale. Il Gruppo prevede la redazione di Relazioni annuali da parte di ciascuna Regione, nelle quali le attività di cooperazione vengono inquadrare nel contesto della programmazione regionale. Il Gruppo conduce anche attività di monitoraggio dell'andamento complessivo della partecipazione italiana ai programmi. Sono stati altresì istituiti Comitati nazionali di accompagnamento all'attuazione dei programmi di cooperazione transnazionali e interregionali, dei quali sono membri rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali e del partenariato economico e sociale, i quali hanno il compito di valutare la coerenza strategica delle proposte progettuali proposte per il finanziamento a valere dei programmi CTE rispetto alle politiche nazionali e regionali e di delineare temi adeguati per lo sviluppo di progetti strategici, di rilievo per la programmazione regionale, da realizzare nell'ambito di questi programmi.

A seguito dell'avvio dei lavori di preparazione della Strategia dell'UE per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) e di quella per la regione alpina (EUSALP) sono state ampliate e potenziate le attività di coordinamento in essere, a livello nazionale e regionale. Lo schema di coordinamento adottato si fonda su una stretta collaborazione tra il DPS e il Ministero degli Affari Esteri (MAE-Direzione Generale Unione Europea), che prevede quanto segue: l'esercizio congiunto da parte delle due Amministrazioni del ruolo di punto di contatto nazionale per le strategie; l'utilizzo del suddetto Gruppo di coordinamento strategico per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" come sede di confronto e raccordo con lo sviluppo e l'attuazione delle Strategie; la creazione di un tavolo di coordinamento inter-amministrativo, co-presieduto da DPS e MAE, al quale partecipano le Amministrazioni di settore (e i *focal point* da esse designati) e le Regioni interessate; l'attivazione di un Gruppo di lavoro interdipartimentale del DPS dedicato alle strategie macroregionali, aperto alla partecipazione del MAE e dei *focal point*. A livello regionale le Regioni hanno costituito propri gruppi di lavoro dedicati alla Strategia EUSAIR (coordinato dalla Regione Marche) e alla Strategia EUSALP (coordinato dalla Regione Lombardia), nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, che assicura il coordinamento a livello regionale e il coinvolgimento dei territori nella definizione della Strategia.

Nel periodo febbraio 2013-febbraio 2014 il DPS ha convocato, d'intesa con il MAE, cinque riunioni del Gruppo di coordinamento strategico per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea, dedicate alle Strategie macroregionali. Diverse riunioni del tavolo inter-amministrativo coordinato da MAE-DPS sono



state convocate, in relazione alle fasi di consultazione della Strategia EUSAIR e allo sviluppo della Strategia EUSALP.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 si proseguirà in linea di massima con l'impianto già realizzato che potrà essere, se necessario, adattato alla luce delle modalità e dell'organizzazione complessiva che assumerà il presidio nazionale esercitato dal DPS sull'attuazione della politica di coesione e della *governance* che verrà messa a punto quando le Strategie macroregionali e i programmi di cooperazione territoriale saranno approvati ed entreranno nel vivo dell'attuazione.

## **2) Modalità per assicurare il coordinamento dei Fondi SIE con altri strumenti finanziari nazionali ed europei e con la BEI**

Il coordinamento e la complementarità dei Fondi strutturali con altri programmi e Fondi UE saranno garantiti attraverso apposite sedi di *governance* nell'ambito delle quali vi sarà un confronto sulla programmazione delle attività e sulle risorse assegnate alle politiche di coesione e ai diversi programmi e fondi UE. Tale coordinamento sarà di fondamentale importanza per garantire un'agevole programmazione, implementazione, evitando duplicazioni, degli interventi realizzati con i Fondi strutturali e con gli altri programmi/Fondi UE.

Tale coordinamento e complementarità verrà, in particolare, garantito sui seguenti programmi e Fondi UE:

Horizon: con particolare riferimento alle azioni relative all'Obiettivo Tematico 1, per il ciclo di programmazione 2014-2020 si utilizzeranno meccanismi per il rafforzamento delle sinergie tra i Fondi Strutturali e i programmi comunitari per la ricerca e l'innovazione, come previsto dal Regolamento Generale 1303/2013 (punto 30). In particolare, per quanto riguarda il programma Horizon 2020, si prevede la possibilità di combinare, nella stessa operazione, finanziamenti provenienti da diversi strumenti dell'Unione, garantendo le ricadute territoriali a livello nazionale e regionale di progetti europei, evitandone, allo stesso tempo, il doppio finanziamento.

Per rafforzare le capacità delle regioni, in particolare di quelle meno sviluppate, di partecipare alle opportunità offerte dal programma Horizon 2020, e di sfruttarne i risultati in una prospettiva di mercato, si sosterranno azioni di sistema nella forma di interventi "a monte" e "a valle" come consentito dallo stesso Regolamento Generale.

LIFE: la sinergia con il programma LIFE, e altre iniziative in materia di ambiente e clima, è perseguito nell'attuazione dei programmi operativi. Il programma LIFE sostiene la mitigazione del cambiamento climatico e l'adattamento ai medesimi, l'efficienza nell'uso delle risorse, nonché i settori della natura. Per questi temi si prevede il finanziamento dei progetti integrati promuovendo il coordinamento e la mobilitazione di altri Fondi con il coinvolgimento del *focal point* nazionale di LIFE".

Programma Erasmus+ per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport finalizzato a migliorare il livello di competenze e abilità chiave con specifica attenzione alla loro rilevanza per il mercato del lavoro, anche grazie ad una cooperazione rafforzata tra i settori dell'istruzione e formazione e mondo del lavoro. Il Programma prevede azioni di: mobilità transnazionale ai fini dell'apprendimento per l'istruzione e la

formazione di giovani, docenti e staff, cooperazione per l'innovazione e lo scambio di buone prassi, sostegno alle riforme delle politiche, con un focus particolare sul dialogo internazionale.

Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione (FEG): è lo strumento attraverso il quale l'Unione europea fornisce un sostegno ai lavoratori collocati in esubero in conseguenza di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale dovute alla globalizzazione, quali un aumento notevole delle importazioni nel mercato comunitario, un brusco calo della quota di mercato dell'Unione in un determinato settore o una delocalizzazione in paesi terzi, oppure a causa del grave deterioramento della situazione economica derivante dal persistere della crisi economica e finanziaria globale o da una nuova crisi. A differenza del Fondo Sociale Europeo (FSE), che segue una programmazione pluriennale con allocazioni finanziarie predefinite, il FEG è un fondo fuori bilancio che fornisce agli Stati Membri un sostegno puntuale e limitato nel tempo.

Il FEG, attivato su domanda degli Stati membri interessati, cofinanzia pacchetti integrati e personalizzati di misure di politica attiva (es. orientamento professionale, bilancio competenze, formazione, assistenza alla ricerca impiego, promozione imprenditorialità ecc ...) e volti a favorire la ricollocazione dei lavoratori in esubero e dei lavoratori autonomi la cui attività è cessata. L'integrazione delle azioni degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale, comprese le azioni cofinanziate dagli altri fondi dell'Unione europea, è espressamente prevista dal FEG.

Programma per l'Occupazione e l'Innovazione sociale. (EaSI): EaSI sostiene gli sforzi degli Stati membri nel programmare ed implementare le riforme sociali e l'occupazione a livello europeo, nazionale, regionale e locale, attraverso azioni innovative, il coordinamento sociale, l'individuazione, l'analisi e la condivisione delle migliori prassi. EaSI integra ed amplia la copertura di tre programmi esistenti: Progress (Programma per l'Occupazione e la solidarietà sociale), EURES (Servizi per l'occupazione in Europa), lo Strumento Europeo Progress di Microfinanza. EaSI sostiene, pertanto, azioni innovative, la mobilità geografica volontaria dei lavoratori, l'accesso alla microfinanza per le persone vulnerabili che desiderano avviare una microimpresa.

Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI): FAMI è il nuovo strumento finanziario destinato a sostenere le politiche migratorie degli Stati membri: si concentrerà sui flussi migratori e sulla gestione integrata della migrazione, e sosterrà azioni intese ad affrontare tutti gli aspetti della migrazione, compresi l'asilo, la migrazione legale, l'integrazione e il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente. In tale cornice, il Fondo contempla, tra l'altro, l'attivazione di misure rivolte all'integrazione dei migranti e ai minori stranieri non accompagnati. Il regolamento del FAMI prescrive la necessità della complementarietà del programma operativo nazionale del Fondo medesimo con il sostegno finanziario fornito da altri fondi dell'Unione, incluso il Fondo sociale europeo.

Azioni Marie Curie – Promuovere le carriere nella ricerca: le azioni Marie Curie sono borse di ricerca europee destinate ai ricercatori a prescindere da età, genere o nazionalità. Oltre a beneficiare di una sovvenzione, i ricercatori hanno la possibilità di maturare esperienza all'estero e nel settore privato e di integrare la loro formazione con altre competenze o discipline utili per la loro carriera. Tali borse sono finalizzate a promuovere l'eccellenza e l'innovazione in Europa.

### Strumenti per il coordinamento tra Sviluppo rurale e primo pilastro della PAC

La riforma dei pagamenti diretti e l'introduzione di nuove forme di sostegno nell'impianto dei pagamenti stessi richiede una attenta definizione di regole che consentano di evitare duplicazioni, sovrapposizioni e eventuali sovra compensazioni.

Per ciò che riguarda le condizioni di accesso ai seguenti regimi:

- *greening* a relative pratiche (diversificazione, mantenimento dei prati permanenti ed *ecological focus area*);
- pagamenti per le aziende localizzate in aree montane e con vincoli naturali e/o specifici;
- pagamento aggiuntivo per i giovani agricoltori;
- pagamento per le piccole aziende (che sostituisce gli altri pagamenti diretti rivolti all'agricoltore),

le regole necessarie per assicurare la coerenza e la complementarità verranno definite non appena saranno formalizzate le principali scelte nazionali assunte per questi regimi, attraverso provvedimenti previa concertazione tra lo Stato e le Regioni.

Per ciò che riguarda invece i regimi di aiuto agli investimenti, alla riconversione e ristrutturazione degli impianti, alla promozione, ecc., in alcuni settori compresi in organizzazioni di mercato (vino, ortofrutta, olio, ecc.), le regole di demarcazione con analoghe misure previste per lo sviluppo rurale verranno definite a livello nazionale con specifici provvedimenti, previa concertazione delle scelte tra Stato e Regioni.

## **2.2 INFORMAZIONI NECESSARIE PER LA VERIFICA EX ANTE DELLA CONFORMITÀ ALLE NORME IN MATERIA DI ADDIZIONALITÀ, DEFINITA DELLA PARTE III (ART. 15 (1) (B) (II) DEL REGOLAMENTO GENERALE)**

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 95 del Regolamento 1303/2013<sup>200</sup>, stabilisce che il sostegno dei fondi destinati all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione non sostituisce le spese strutturali pubbliche o assimilabili di uno Stato membro e che, nel periodo 2014-2020, dovrà essere mantenuto un livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili, mediamente pari, su base annua, al livello di riferimento stabilito nell'Accordo di partenariato.

L'Italia ha l'obbligo di effettuare la verifica anche a livello regionale, essendo la popolazione delle regioni meno sviluppate<sup>201</sup> pari a circa il 30 per cento della popolazione totale del Paese, quindi inclusa tra il 15 e il 65 per cento indicato nell'articolo 95.

Secondo quanto stabilito dal Regolamento, i dati nazionali assunti come base di riferimento per la stima regionale sono - fino al 2017 - quelli riportati nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2013, coerenti con i valori del Gross Fixed Capital Formation (GFCF) riportati nei Programmi di Stabilità e di Crescita, preparati dagli Stati membri in accordo con il Regolamento (CE) n. 2223/1996 del Consiglio<sup>202</sup>; per gli anni 2018-2020, in assenza di ulteriori indicazioni programmatiche, viene ipotizzata l'invarianza dei tre aggregati (Investimenti pubblici, Prodotto interno lordo e, quindi, quota) rispetto all'ultimo anno.

Il profilo programmatico regionale è stato costruito mettendo in relazione le informazioni della banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)<sup>203</sup> e i dati nazionali riportati nel DEF con il relativo profilo programmatico; è stata cioè calcolata la quota media degli investimenti nelle regioni meno sviluppate di fonte CPT sul dato nazionale di fonte DEF per gli anni confrontabili (2006-2011) e ricostruito il peso di tali investimenti rispetto al PIL nazionale.

Per le stime al 2020 la quota media storica degli investimenti delle regioni meno sviluppate è stata applicata al dato nazionale. Per gli anni 2014 e 2015 tale quota è stata incrementata per tenere conto del completamento dei programmi di spesa cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013. In assenza di informazioni sulle proiezioni di PIL a livello territoriale, si è usato, ai fini della costruzione della quota, il PIL nazionale con le sue stime.

La tavola 2.2.1 e la tavola 2.2.2 riportano quindi il profilo programmatico del rapporto tra Investimenti fissi lordi e Prodotto Interno Lordo rispettivamente a livello nazionale e a livello regionale.

---

<sup>200</sup> Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

<sup>201</sup> Le regioni considerate ai fini della verifica sono Campania, Calabria, Puglia, Basilicata e Sicilia.

<sup>202</sup> Regolamento (CE) n. 2223/1996 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

<sup>203</sup> La banca dati dei CPT è oggi parte del Sistema Statistico Nazionale e ha una disponibilità di dati a partire dal 1996. Presenta caratteristiche di completezza, flessibilità e dettaglio territoriale. Oltre a riferirsi a un universo particolarmente ampio di enti di spesa e alla totalità dei flussi finanziari pubblici (spese, sia correnti che in conto capitale, e entrate), i dati consentono una articolazione flessibile per svariati sub-aggregati relativi, ad esempio, a macro-aree e regioni amministrative, a diverse classificazioni settoriali, a diverse definizioni di spesa, a diversi erogatori finali. Il progetto CPT è stato avviato nel 1994 con lo scopo di disporre di uno strumento in grado di garantire la misurazione dei flussi finanziari sul territorio e la verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali. Per approfondimenti sul progetto CPT e sulle caratteristiche della banca dati cfr. <http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>.

**Tavola 2.2.1 - Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche a livello nazionale (in % del PIL)**

ANNI	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL</b> <b>(ESA code P.51)</b>	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5

**Tavola 2.2.2 - Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche nelle regioni meno sviluppate (in % del PIL)**

ANNI	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL</b> <b>(ESA code P.51)</b>	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Tenendo conto dei limiti delle disponibilità informative, le autorità italiane fissano quindi un valore medio del rapporto tra investimenti nelle regioni meno sviluppate e PIL nazionale nel periodo 2014-2020 pari allo 0,4 per cento. Tale valore tiene conto al tempo stesso della quota media storica degli investimenti delle regioni meno sviluppate rispetto a quelli nazionali, della chiusura della programmazione 2007-2013, ma anche della riduzione degli investimenti, nel livello e nella quota rispetto al PIL, evidenziati a livello nazionale nel DEF.

L'evoluzione di tutti i principali indicatori macroeconomici segnala una progressiva caduta - come si evidenzia nella tabella seguente - man mano che se ne segue l'evoluzione nei principali documenti programmatici italiani, costituendo la base del profilo prudenziale degli investimenti pubblici e del relativo rapporto al PIL che anche il DEF 2014 segnala e che viene recepito nel profilo di addizionalità.

# Evoluzione delle principali variabili macroeconomiche nei Documenti di Programmazione Nazionale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Totale Entrate PA</b>									
RPP 2007+DPEF 2007-2011 (dal 2006)	742.118	764.431							
RPP per il 2008	795.683	819.500							
RPP per il 2009	794.549	817.230	841.375	867.323					
RPP per il 2010	728.678	752.429	781.688	810.909					
DFP 2011-2013	730.529	746.072	776.933	802.573					
DEF 2011 (sez. II) Legislazione vigente	722.302	739.966	768.182	790.767	814.900				
DEF 2011 (sez. II) Tendenza	728.214	753.269	774.153	794.684	813.909				
DEF 2012		736.202	781.855	805.599	827.102	846.811			
DEF 2012 (sez. II) Tendenza		747.381	803.000	817.334	836.257	853.306			
DEF 2013			753.449	765.158	786.656	807.952	829.762	852.206	
DEF 2013 (sez. II) Tendenza			771.190	783.050	802.729	824.048	844.181	864.498	
DEF 2014		735.354	753.517	751.619	767.303	784.596	803.240	823.153	845.630
DEF 2014 (sez. II) Tendenza				765.418	781.252	799.254	818.322	840.037	863.375
<b>Totale conto capitale PA</b>									
RPP 2007+DPEF 2007-2011 (dal 2006)	67.830	68.000							
RPP per il 2008	67.784	68.144							
RPP per il 2009	61.944	55.725	56.588	57.218					
RPP per il 2010	61.540	57.483	59.539	57.926					
DFP 2011-2013	59.439	54.369	52.323	51.902					
DEF 2011 (sez. II) Legislazione vigente	53.899	48.691	45.217	46.037	45.956				
DEF 2011 (sez. II) Tendenza	58.789	59.786	53.303	52.292	52.212				
DEF 2012		47.917	47.970	47.999	47.341	47.554			
DEF 2012 (sez. II) Tendenza		54.809	54.099	50.707	49.163	49.260			
DEF 2013		47.827	55.297	45.380	45.988	42.500	42.842		
DEF 2013 (sez. II) Tendenza			52.239	52.643	50.035	47.062	44.364	44.114	
DEF 2014		48.680	42.536	45.407	45.925	43.860	41.891	41.488	
DEF 2014 (sez. II) Tendenza				49.935	53.832	53.139	49.696	47.072	45.985
<b>Investimenti PA</b>									
RPP 2007+DPEF 2007-2011 (dal 2006)	42.660	43.180							
RPP per il 2008	42.861	42.715							
RPP per il 2009	37.244	36.568	37.399	37.943					
RPP per il 2010	35.329	32.632	35.159	33.695					
DFP 2011-2013	33.447	30.800	28.550	29.480					
DEF 2011 (sez. II) Legislazione vigente	31.879	31.230	27.014	27.816	28.192				
DEF 2011 (sez. II) Tendenza	32.624	32.925	30.352	29.356	29.563				
DEF 2012		32.030	29.953	29.491	29.813	30.172			
DEF 2012 (sez. II) Tendenza		31.760	29.643	28.467	28.297	28.353			
DEF 2013			29.224	28.257	28.156	28.289	28.669	28.761	
DEF 2013 (sez. II) Tendenza			30.179	29.776	29.430	29.553	29.252	29.019	
DEF 2014		31.907	29.979	27.132	25.730	24.835	24.453	24.857	25.019
DEF 2014 (sez. II) Tendenza				28.530	28.362	28.274	27.688	27.163	26.879
<b>Crescita del PIL reale</b>									
RPP 2007+DPEF 2007-2011 (dal 2006)	1,7	1,7							
RPP per il 2008	1,7	1,8							
RPP per il 2009	0,9	1,2	1,5	1,5					
RPP per il 2010	0,7	2,0	2,0	2,0					
DFP 2011-2013	1,2	1,3	2,0	2,0					
DEF 2011 (sez. II)	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6				
DEF 2012	1,8	0,4	-1,2	0,5	1,0	1,2			
DEF 2013			-2,4	-1,3	1,3	1,5	1,3	1,4	
DEF 2013 Aggiornamento			-2,4	-1,7	1,0	1,7	1,8	1,9	
DEF 2014				-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
<b>Prezzi: deflatore del PIL</b>									
RPP 2007+DPEF 2007-2011 (dal 2006)	1,9	1,8							
RPP per il 2008	1,8	1,6							
RPP per il 2009	2,0	2,0	1,9	1,9					
RPP per il 2010	1,5	1,7	1,8	1,9					
DFP 2011-2013	1,0	1,8	1,9	1,9					
DEF 2011 (sez. II)	0,6	1,8	1,8	1,8	1,8				
DEF 2012	0,4	1,3	1,8	1,9	1,9	1,9			
DEF 2013			1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	
DEF 2013 Aggiornamento			1,6	1,2	1,9	1,9	1,7	1,7	
DEF 2014				1,4	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5
<b>Tassi di occupazione (ULA)</b>									
RPP 2007+DPEF 2007-2011 (dal 2006)	0,7	0,7							
RPP per il 2008	0,7	0,7							
RPP per il 2009	0,6	0,6	0,7	0,7					
RPP per il 2010	-0,1	1,1	1,1	1,1					
DFP 2011-2013	-1,5	0,7	0,8	1,0					
DEF 2011 (sez. II)	-0,7	0,5	0,6	0,6	0,7				
DEF 2012	-0,9	0,1	-0,6	0,1	0,4	0,6			
DEF 2013			-1,1	-0,3	0,6	0,8	0,7	0,8	
DEF 2013 Aggiornamento			-1,1	-1,8	-0,1	0,9	0,9	1,0	
DEF 2014				-1,9	-0,2	0,7	0,8	1,0	1,0
<b>Spesa c/c primaria</b>									
RPP 2007+DPEF 2007-2011 (dal 2006)	652.965	670.640							
RPP per il 2008	664.219	682.590							
RPP per il 2009	667.311	680.623	699.004	719.654					
RPP per il 2010	667.828	679.711	695.502	714.910					
DFP 2011-2013	676.145	679.169	688.777	705.737					
DEF 2011 (sez. II) Legislazione vigente	669.462	677.107	683.802	699.175	717.228				
DEF 2011 (sez. II) Tendenza	657.726	670.486	672.969	683.898	696.435				
DEF 2012		672.627	676.842	677.725	687.709	700.615			
DEF 2012 (sez. II) Tendenza		665.247	676.668	672.533	681.578	690.897			
DEF 2013			666.538	671.377	679.373	693.230	705.836	718.273	
DEF 2013 (sez. II) Tendenza			672.490	683.791	688.124	699.509	710.988	725.089	
DEF 2014				758.270	770.046	761.002	767.939	775.763	787.238

La programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 interviene in un periodo di perdurante recessione economica, in cui le difficoltà strutturali del sistema economico continuano a frenare la ripresa, con un aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali che minano la coesione nazionale e ostacolano la ripresa della crescita.

Tuttavia, benché permangano elevate le difficoltà attuali e prospettiche a conciliare gli obiettivi della politica regionali con gli ineludibili obiettivi di finanza pubblica, appare opportuno sottolineare che il lungo orizzonte temporale della programmazione comunitaria potrebbe consentire di ripristinare, nel medio-lungo periodo, condizioni favorevoli ad un miglioramento dell'impegno di spesa per investimenti nelle regioni meno sviluppate.

Pertanto lo stesso Programma Nazionale di Riforma 2014 prevede "nuovi spazi di azione per gli enti territoriali affrontando i limiti del Patto di Stabilità Interno, l'uso intelligente ed efficace dei fondi strutturali europei, il finanziamento di nuove opere nel settore idrico, la prosecuzione degli interventi già decisi in connessione con l'EXPO 2015 e la realizzazione di piccoli e medi progetti sul territorio, con una particolare attenzione alle regioni meridionali".

Al tempo stesso il Documento di Economia e Finanza 2014 assume l'impegno di una forte accelerazione al processo di riforma strutturale dell'economia, per una nuova e sostenibile ripresa della crescita e dell'occupazione. L'urgenza e l'ambizione delle azioni di riforma - fondate al tempo stesso su un consolidamento fiscale sostenibile e sulla accelerazione sulle riforme strutturali per favorire la crescita - sono in piena sintonia con il quadro europeo. Diventerà quindi fondamentale utilizzare anche gli spazi di flessibilità esistenti nel Patto di Stabilità e Crescita per rendere possibile, mantenendo le finanze pubbliche in ordine, un rilancio degli investimenti pubblici produttivi.

Inoltre, l'immediato collegamento con lo sviluppo dell'economia reale attraverso il legame al PIL ridurrà l'impatto di rischi attuali e potenziali e auspicabilmente l'incertezza nel raggiungere i target di investimento previsti.

### **2.3 UNA SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'ADEMPIMENTO DELLE CONDIZIONALITÀ EX ANTE APPLICABILI, AI SENSI DELL'ART. 19 E DELL'ALLEGATO XI, A LIVELLO NAZIONALE E, OVE LE CONDIZIONALITÀ EX ANTE APPLICABILI NON SIANO SODDISFATTE, DELLE AZIONI DA ADOTTARE, DEGLI ORGANISMI RESPONSABILI E DELLE TEMPISTICHE DI ATTUAZIONE DI TALI AZIONI**

Si riporta di seguito lo schema riassuntivo delle condizionalità ex ante che richiedono una responsabilità del livello nazionale. Per le tavole di dettaglio (Tavola 11, Tavola 13, Tavola 14) confronta Allegato II - Condizionalità ex ante

#### **Condizionalità ex ante TEMATICHE FESR, FSE FEASR e FEAMP**

##### **SODDISFATTE**

2.2 Infrastruttura di reti d'accesso di nuova generazione (NGA)

3.1 PMI

- 4.1 Efficienza energetica di infrastrutture, edifici pubblici ed abitazioni
- 4.2 Cogenerazione
- 4.3 Energie rinnovabili
- 5.1 Prevenzione e gestione dei rischi
- 5.2 Buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA) (FEASR)
- 5.3 Requisiti minimi per fertilizzanti e prodotti fitosanitari (FEASR)
- 5.4 Altri standard previsti dalla legislazione nazionale (FEASR)
- 6.2 Rifiuti
- 8.1 Accesso al mercato del lavoro
- 8.2 Lavoro autonomo, imprenditorialità e creazione d'impresa
- 8.3 Modernizzazione delle Istituzioni del mercato del lavoro
- 8.4 Invecchiamento attivo
- 8.5 Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti
- 8.6 Occupazione giovanile
- 9.2 Integrazione delle comunità a rischio discriminazione
- 10.1 Abbandono scolastico
- 10.2 Istruzione superiore
- 10.3 Apprendimento permanente
- 10.4 Sistemi di istruzione e formazione
- 11. Capacità istituzionale e Amministrazione Pubblica efficiente

#### **PARZIALMENTE SODDISFATTE**

- 6.1 Risorse idriche
- 7.1 Strade
- 7.2 Ferrovie
- 7.3 Altre modalità di trasporto
- 9.1 Inclusione attiva

#### **NON SODDISFATTE**

- 1.1 Ricerca e innovazione
- 1.2 Infrastrutture per la ricerca
- 2.1 Crescita digitale

#### **Condizionalità ex ante GENERALI**

#### **SODDISFATTE**

- B.1 Antidiscriminazione
- B.2 Uguaglianza di Genere



B.3 Disabilità

B.6 Normativa ambientale: VIA VAS

B.7 Sistemi statistici e indicatori di risultato

**PARZIALMENTE SODDISFATTE**

B.4 Appalti pubblici

B.5 Aiuti di Stato

**NON SODDISFATTE.**

Nessuna.

## **2.4 METODOLOGIA E MECCANISMI VOLTI A GARANTIRE LA COERENZA NEL FUNZIONAMENTO DEL QUADRO DI RIFERIMENTO DELL'EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE AI SENSI DELL'ART. 21 DEL REGOLAMENTO GENERALE**

Per garantire la coerenza e l'uniformità di trattamento tra Programmi (PON, POR, PSR, PSRN) nella definizione e attuazione del *"performance framework"* è previsto un insieme di attività di indirizzo e presidio nazionale sia nella fase di preparazione dei Programmi, sia nella fase di loro attuazione e monitoraggio.

Tali attività, i cui dettagli saranno resi disponibili con atti successivi, sono strettamente legate ad una completa adesione alla struttura, e a un pieno e regolare utilizzo, del "sistema di monitoraggio comune" (cfr. par. 4.1) riguardo alle definizioni di riferimento e all'ottemperanza di fornitura delle informazioni per l'attuazione finanziaria, procedurale e fisica delle azioni/operazioni previste nei Programmi. Tali informazioni dovranno essere fornite per singola operazione e secondo un format comune. L'utilizzo del sistema di monitoraggio comune è, infatti, elemento fondante per la coerenza e la parità di trattamento tra programmi in tutte le fasi del processo di impostazione e attuazione del *"performance framework"*: per la scelta degli indicatori, per il loro monitoraggio periodico e per la verifica del conseguimento dei target intermedi al 2019 e finali al 2023.

In fase di programmazione, per assicurare la coerenza nell'utilizzo degli indicatori nella definizione del *"performance framework"*, per tutti i Programmi sono previsti:

- l'utilizzo di indicatori finanziari, la cui omogeneità è garantita dalle indicazioni fornite dal Regolamento UE di esecuzione n. 215/2014 (art. 5 comma 2) per tutti i Fondi;
- l'utilizzo di indicatori di output-realizzazione comuni tratti da una lista di indicatori associati alle azioni che sono incluse nei PO [derivanti dallo schema risultati attesi - azioni, (Allegato I all'Accordo di Partenariato)]; tale lista, inserita nel sistema di monitoraggio comune, integra con indicatori nazionali la lista di indicatori comuni del FESR (Regolamento (UE) n. 1301/2013 - allegato 1) e del FSE (Regolamento (UE) N. 1304/2013.- allegato 1). Per il FEASR la lista di indicatori comuni corrisponde alla lista di indicatori elencati nell'allegato IV, parte 5, del regolamento di esecuzione derivante dal Reg. Ue n.1305/2013, con possibili integrazioni definite a livello nazionale per garantire il raggiungimento della soglia del 50 per cento prevista dall'art. 5.1 del Reg. UE n. 215/2014. Nel sistema di monitoraggio unitario si terrà conto delle modalità di raccolta dei dati e della periodicità del loro rilascio così come previsto nell'ambito del Sistema Comune di Monitoraggio e Valutazione del FEASR;
- l'utilizzo di indicatori di attuazione (cd. *key implementation steps*) comuni associati alle azioni che sono incluse nei PO [derivanti dallo schema risultati attesi- azioni (Allegato I all'Accordo di Partenariato)]; tale lista fa riferimento a fasi procedurali critiche/fondamentali identificate nel sistema di monitoraggio comune ed è corredata da indicazioni metodologiche per giustificare l'utilizzo di tali indicatori in sostituzione degli indicatori di output. Anche per il FEASR sono previsti, ad integrazione degli indicatori di output definiti a livello regolamentare, alcuni indicatori di attuazione per gli interventi di tipo infrastrutturale;
- il riferimento e l'adesione applicativa alle indicazioni metodologiche comuni per la fissazione dei target intermedi e finali degli indicatori finanziari, di output e di attuazione definite per opportune e omogenee tipologie di azione- operazione dall'Amministrazione di coordinamento unitamente alle Autorità responsabili di Fondo. La metodologia comune per la quantificazione dei target intermedi terrà

conto delle differenze previste tra i diversi Fondi relativamente al tipo di operazione da considerare per la quantificazione stessa, ai sensi del Regolamento (UE) di esecuzione n. 215/2014 (art. 5 comma 3).

La lista degli indicatori e le indicazioni metodologiche sono messe a disposizione delle Autorità responsabili, con un atto successivo, in tempo utile per la trasmissione dei Programmi entro la scadenza prevista dal Regolamento generale. Per i Programmi che si discostano dalle indicazioni comuni per la scelta degli indicatori e la fissazione dei target, è prevista una istruttoria ad hoc a livello nazionale a cura delle Amministrazioni responsabili di Fondo.

Per quanto riguarda la fase di attuazione del *“performance framework”*, ai fini dell’individuazione tempestiva di eventuali problemi e criticità (meccanismi di allerta) e della corretta e omogenea contabilizzazione dei livelli di avanzamento degli indicatori scelti in vista della verifica intermedia del 2019 (rilevante per il meccanismo di assegnazione della riserva di efficacia) e finale del 2023, è considerata indispensabile da parte di tutti i programmi la regolare alimentazione del sistema di monitoraggio comune e la piena corrispondenza tra i dati inseriti in tale sistema e i dati forniti dalle Autorità di Gestione nelle Relazioni annuali sullo stato dell’attuazione dei programmi.

Per tutti i Programmi sono dunque previsti:

- l’adesione alle indicazioni metodologiche e operative per l’alimentazione del sistema di monitoraggio comune, eventualmente differenziate se del caso per Fondo di riferimento in virtù di disposizioni regolamentari specifiche legate a sistemi comuni di monitoraggio e valutazione;
- la generazione di report periodici da parte del sistema comune di monitoraggio sull’avanzamento procedurale delle azioni a cui si riferiscono gli indicatori di output e di avanzamento dell’attuazione individuati nella tavola del *“performance framework”* di ogni programma;
- l’autovalutazione periodica, sulla base dei report di monitoraggio e di altre informazioni rilevanti, da parte dell’amministrazione responsabile per il programma, finalizzata a individuare criticità e a definire eventuali azioni correttive da intraprendere, previa comunicazione all’autorità responsabile di Fondo, e per il FESR e FSE anche all’amministrazione di coordinamento, ovvero con il loro concorso attivo.

Oltre ad indicazioni comuni per la definizione e il monitoraggio del *“performance framework”*, con un atto successivo saranno altresì definiti i principi fondamentali per la riassegnazione degli importi corrispondenti della riserva di efficacia non assegnata alle priorità dei programmi che singolarmente non risultano aver conseguito i propri target intermedi alla verifica del 2019. Tali principi, ferma restando la conformità ai requisiti richiamati nell’ art. 22 commi 4 e 5 del Regolamento generale, sono tesi a privilegiare in prima istanza il mantenimento delle risorse, ove possibile, all’interno dello stesso Programma o, comunque, ad altri che intervengono nello stesso territorio regionale, e in ultima istanza l’assegnazione delle stesse ai programmi più performanti. Nella riallocazione si terrà in ogni caso conto del residuo fabbisogno di intervento da soddisfare e della capacità di utilizzo delle risorse.

## **2.5 VALUTAZIONE CHE INDICHI SE SUSSISTA O MENO LA NECESSITÀ DI RAFFORZARE LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DELLE AUTORITÀ COINVOLTE NELLA GESTIONE E NEL CONTROLLO DEI PROGRAMMI E, SE DEL CASO, DEI BENEFICIARI NONCHÉ, SE NECESSARIO, UNA SINTESI DELLE AZIONI DA ADOTTARE A TALE SCOPO**

### **Sezione relativa ai Fondi FESR E FSE**

In Italia, il rafforzamento della capacità amministrativa degli attori coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali continua a rivestire una importanza cruciale per il buon esito delle politiche di sviluppo, come rilevato nella Raccomandazione Specifica Paese n. 2 del 2013<sup>204</sup>, dal "Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020" e in coerenza con quanto segnalato dall'Annual Growth Survey 2013 della Commissione Europea che, rivolgendosi a tutti gli Stati membri, ha sottolineato l'importanza di disporre di amministrazioni efficienti e adeguatamente strutturate ai fini del miglioramento dell'utilizzo dei Fondi Strutturali.

Alcuni studi<sup>(205)</sup> confermano specifici fabbisogni di intervento connessi ad elementi di carattere organizzativo, funzionale e procedurale, che finora hanno minato l'uso efficiente ed efficace dei Fondi ed il relativo impatto sul territorio.

I risultati finora conseguiti sono stati, infatti, poco incisivi<sup>206</sup>. In diversi casi l'assistenza tecnica è divenuta un outsourcing e una sostituzione della PA, la quale negli ultimi anni ha incontrato sempre maggiori difficoltà di reclutamento e riorganizzazione. Ha pesato in tal senso il progressivo e sostanziale indebolimento dell'azione ordinaria per il rafforzamento della Pubblica Amministrazione (anche collegato alla politica di bilancio più restrittiva).

I recenti provvedimenti di revisione della spesa pubblica, infatti, hanno inciso profondamente sulla capacità delle amministrazioni centrali e regionali di avviare specifiche politiche in materia di risorse umane e rafforzamento delle competenze. Nell'ambito della *spending review* l'intervento normativo nazionale ha inciso sul lato quantitativo, mentre si rileva la necessità di individuare azioni qualitative che tengano conto dei profili, delle funzioni e delle competenze delle Pubbliche Amministrazioni.

Il rafforzamento amministrativo non dipende tuttavia principalmente da una mancanza di competenze e quindi non può essere risolta solamente con il reclutamento di nuove professionalità, con attività formative o con l'introduzione di nuove tecnologie. Esso dipende anche e in misura significativa, dal mancato orientamento ai risultati e da rigidità operative ed organizzative delle amministrazioni sulle quali i policy maker non hanno inteso sinora intervenire in modo determinante.

---

<sup>204</sup> RACCOMANDA che l'Italia adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di(...) adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi dell'UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020

<sup>(205)</sup> si fa riferimento, ad esempio, ai seguenti studi: "Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano" Bassanini - 2010 "Gestione della programmazione negoziata da parte del Ministero dello sviluppo economico" Corte dei Conti - 2010; "Selezione ex ante dei progetti di ricerca industriale" Gruppo di lavoro -2011 "I tempi di attuazione delle opere pubbliche" Uver - 2011; "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari" Corte dei Conti - 2011; "Mappatura e miglioramento dei processi di selezione nei bandi di ricerca industriale e sviluppo pre-competitivo" Gruppo di lavoro - 2012.

<sup>206</sup> Nota del valutatore indipendente sulla capacità istituzionale nella programmazione del FSE - Maggio 2013

Le attività di assistenza tecnica e supporto alla gestione richiedono un ripensamento per sviluppare processi di apprendimento, evitare deresponsabilizzazione organizzativa e promuovere un maggiore orientamento ai risultati delle amministrazioni<sup>207</sup>.

Tali indirizzi sono confermati anche dagli esiti della ricognizione svolta sul soddisfacimento della specifica Condizionalità ex ante prevista dall'art.17 della bozza di Regolamento Generale.

Il processo di analisi condotto, pur indicando un sostanziale soddisfacimento, non ha restituito un quadro omogeneo riguardo all'esistenza ed alla diffusione di strumenti pienamente efficienti e consolidati. Tali considerazioni si riflettono anche sulla valutazione riguardante l'adeguatezza dei sistemi di gestione e controllo relativi ai Fondi Strutturali, rispetto alla quale, pur rilevandosi un soddisfacimento sul piano formale, si ravvisa il permanere di debolezze a livello organizzativo e di funzionamento dei flussi informativi, che potrebbero agevolmente essere superate con l'ausilio di strumenti di pianificazione strategica applicati alla definizione delle competenze e dei processi chiave determinanti per l'esito della programmazione in termini di efficienza ed efficacia.

C'è da dire, tuttavia, che esistono livelli estremamente diversificati tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, con una certa distinzione anche all'interno di quest'ultimo in termini di capacità amministrativa nell'attuazione e controllo dei Fondi, in particolare per ciò che riguarda l'inadeguata pianificazione, selezione, monitoraggio, valutazione e controllo di progetti, così come la lenta attuazione dei programmi, di cui non si può non tener conto nell'elaborazione di un quadro strategico che deve necessariamente basarsi sulle specificità territoriali.

Un'esperienza fondamentale in tal senso è derivata dal Piano di Azione Coesione e dalla sperimentazione delle task force operative, operanti a supporto delle Regioni Convergenza per affrontare nel modo più appropriato, in raccordo con le autorità nazionali ed europee, le difficoltà riscontrate in relazione alla sofferenza nell'attuazione dei Programmi.

Le risposte da fornire in termini strategici ed operativi per rispondere alle criticità accennate, presuppongono infatti un'attenzione peculiare all'individuazione di soluzioni idonee al superamento delle sacche di debolezza persistenti soprattutto nel Mezzogiorno e all'ottimizzazione dei processi di cambiamento già avviata nel resto del Paese, garantendo la disponibilità di una macchina amministrativa "intelligente" nella gestione dei fondi.

Parimenti, occorre tener conto delle specifiche esigenze di rafforzamento dei diversi attori coinvolti nella gestione dei fondi, che richiedono adeguati modelli di dotazione di personale improntati ad un'equilibrata e giustificata organizzazione delle risorse e delle competenze interne ed esterne.

A tali finalità potrà dare un contributo sostanziale la diffusione delle sette innovazioni di metodo previste dal documento "Metodi e obiettivi per un uso efficiente dei fondi comunitari 2014-2020" e presenti nel nuovo impianto regolamentare.

In particolare sarà necessario investire sulla capacità di programmazione strategica, che dovrà essere basata su risultati definiti con precisione e corroborati da indicatori e target espliciti; azioni per conseguirli chiare e circostanziate.

---

<sup>207</sup> Vedi nota precedente

La definizione compiuta e il rispetto della tempistica di realizzazione (e quindi della capacità delle azioni di conseguire i risultati) richiede l'accrescimento del valore assegnato alle capacità organizzative ordinarie (risorse umane, strumenti, sistemi e processi che possano assicurare l'ordinato e tempestivo svolgersi delle attività programmate e quindi il conseguimento dei risultati attesi).

Agli elementi appena delineati si aggiungono quelli provenienti dal nuovo quadro regolamentare che, per la definizione delle strutture dei sistemi di gestione e controllo, conferisce una maggiore evidenza dei processi di supervisione nazionale, con la previsione di un processo strutturato di accreditamento delle Autorità e della verifica in itinere sulla persistenza dei requisiti validati.

Per rispondere adeguatamente a tali esigenze si prevede la definizione, per ogni Autorità di Gestione, di un Piano di Rafforzamento Amministrativo(PRA), che contenga i riferimenti a un livello minimo di struttura e di competenze, rapportata alla natura e articolazione del programma e dei suoi ambiti di intervento e commisurata alle necessità derivanti dall'esercizio delle responsabilità attribuite, da mantenere e aggiornare nel corso dell'intero periodo di programmazione. Ogni Amministrazione, al livello più elevato di responsabilità politico-amministrativa, dovrà quindi esplicitare il modello di miglioramento organizzativo che intende adottare per gestire il programma operativo, indicando le misure di riorganizzazione, potenziamento e ottimizzazione promosse a tal fine, supportate da un cronogramma puntuale e monitorabile. I benchmark contenuti nei piani saranno individuati in relazione alle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella filiera di attuazione: Autorità di Gestione, Organismi Intermedi, Beneficiari.

In armonia con le indicazioni fornite dalla CE nella nota Ares(2014)969811 del 28 marzo2014 l'elaborazione dei PRA si baserà su un'analisi organizzativa delle strutture e delle risorse umane, (a tutti i livelli) coinvolte nella gestione del programma, che evidenzia i fabbisogni di revisione e/o rafforzamento.

Il documento evidenzierà, di conseguenza, i fattori critici su cui intervenire in modo da garantire le condizioni di fattibilità della riorganizzazione (procedure, strumenti, modalità di gestione del personale e dei flussi informativi).

Parallelamente saranno individuati benchmark di riferimento per le competenze specifiche di cui le strutture dovranno dotarsi, attraverso opportuni piani formativi/di rafforzamento delle capacità e attraverso l'apporto aggiuntivo e mai sostitutivo dell'Assistenza Tecnica.

A tal fine sarà sperimentato il ricorso alle risorse di assistenza tecnica per sostenere il reclutamento tramite concorsi pubblici in modo da assicurare una effettiva internalizzazione delle competenze e conseguire così un rafforzamento strutturale della capacità delle amministrazioni, prevedendo solo in via residuale e puntualmente circoscritta l'acquisizione di specifiche professionalità esterne che possano operare in affiancamento delle strutture secondo le modalità tradizionali.

Elemento di forza per il presidio nell'attuazione dei PRA, sarà l'integrazione degli strumenti ordinari di pianificazione della Pubblica Amministrazione con le strategie delineate per la gestione dei fondi, collegandole ai piani strategici e di gestione ed alla valutazione delle performance.

A ciò si aggiungerà l'utilizzo dei Nuclei di Valutazione, come strumento di valutazione diretta e/o di supporto alla definizione di linee guida per valutazioni effettuate da altri soggetti, anche a garanzia della disponibilità di meccanismi e strumenti di valutazione indipendenti dalle AdG.

In considerazione delle profonde criticità riscontrate nei precedenti periodi di programmazione e in ottemperanza agli adempimenti richiesti dalla condizionalità ex ante in relazione alla gestione degli appalti,

i piani di rafforzamento dovranno necessariamente considerare un miglioramento stabile nella capacità amministrativa a ciò collegata. Nel merito, si prevede di realizzare un'Azione a livello nazionale, attraverso la costituzione di un Gruppo di Lavoro mirato. Per i dettagli si rinvia al documento sulla condizionalità ex ante in materia di appalti pubblici.

Inoltre, nell'ottica di innovare strutturalmente i processi informativi in modo da garantire la trasparenza e la partecipazione dei cittadini, il monitoraggio, con cadenza mensile, sarà basato sulla piena interoperabilità tra livello nazionale e regionale. Sarà garantita inoltre, la disponibilità dei dati sul modello di Open Coesione con l'attivazione di modalità di confronto stabile tra AdG, CE, giornalisti, valutatori e gli altri soggetti interessati

A garanzia della piena implementazione delle misure di rafforzamento, è necessario altresì prevedere un cambiamento strutturale nell'organizzazione della *governance* multilivello, che possa condurre al superamento definitivo della frammentarietà delle azioni volte al cambiamento organizzativo, che ha caratterizzato gli interventi realizzati nelle precedenti esperienze di programmazione.

L'approccio di riforma che caratterizza la strategia italiana per il rafforzamento della Pubblica Amministrazione tocca infatti necessariamente anche i processi che caratterizzano il governo delle risorse. Al fine quindi di poter disporre di un presidio costante degli interventi che consenta anche la progettazione dei processi di cambiamento secondo logiche di sistema e non solo legate alle specificità contingenti, è stata istituita<sup>208</sup> l'Agenzia per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e nel cui Comitato direttivo è assicurata una adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali, con funzioni di vigilanza, coordinamento e indirizzo strategico e, laddove necessario, di affiancamento nella gestione dei programmi. L'Agenzia potrà svolgere anche azioni di sostegno e di assistenza tecnica a beneficio delle amministrazioni titolari dei programmi, sia attraverso apposite iniziative di formazione del personale, che con interventi per l'accelerazione e la realizzazione dei programmi, anche con riferimento alle procedure relative alla stesura e gestione di bandi pubblici e la prosecuzione ed estensione del metodo di cooperazione rafforzata attuato con successo con la Task force già operanti nell'attuale ciclo di programmazione.

I nuovi modelli di *governance* sulla gestione dei fondi riguardano anche le strutture di controllo, con l'attribuzione al MEF-IGRUE della funzione di organismo di coordinamento per assicurare l'efficacia e l'univocità di azione delle Autorità di audit a garanzia dell'adeguatezza dei sistemi di audit. Per un approfondimento nel merito si rinvia all'Allegato IV sulla proposta di Si.Ge.Co 2014-2020.

### Sezione relativa al Fondo FEASR

In aggiunta al quadro complessivo che delinea gli orientamenti per il rafforzamento della capacità amministrativa di tutti i Fondi SEI, è opportuno esporre alcune valutazioni specifiche per il FEASR, in considerazione dei fabbisogni, caratteristiche e modalità di intervento propri della programmazione dello sviluppo rurale.

Innanzitutto, giova ricordare che nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale, il rafforzamento della capacità amministrativa si inquadra nel contesto delle attività finanziabili attraverso la linea di intervento dedicata dall'assistenza tecnica.

---

208 Con decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, articolo 10.

Quest'ultima non esaurisce il proprio ruolo con il supporto agli organi preposti alla gestione e controllo dei programmi che, seppure fondamentale e rispondente al fabbisogno di garantire un adeguato e puntuale funzionamento dei suddetti organi, non è sufficiente a soddisfare le necessità legate al miglioramento complessivo della capacità di governo del sistema di programmazione, in termini organizzativi, gestionali e procedurali.

Sarà quindi necessario porre in essere una serie di attività, di carattere regionale e nazionale, volte ad accrescere e sostenere le capacità e le competenze delle pubbliche amministrazioni coinvolte, anche attraverso azioni che consentano di creare strutture capaci e competenti all'interno delle stesse amministrazioni.

#### **Attività di supporto alla capacità amministrativa**

Nel quadro di un percorso orientato all'accrescimento delle capacità amministrative, la attività di supporto (ovvero le azioni di assistenza tecnica in senso stretto) saranno orientate a soddisfare fabbisogni specifici o temporanei di risorse umane e strumentali, necessari per assicurare la puntuale e corretta esecuzione dei PSR.

In tale ottica, le suddette attività di supporto saranno realizzate a livello di singolo programma per l'attuazione dei seguenti processi: preparazione, gestione, monitoraggio, valutazione, informazione, comunicazione e controllo dei programmi nonché per la risoluzione delle controversie ad essi inerenti. Una particolare attenzione dovrà essere dedicata verso quei processi che incidono sul rischio di errore dei singoli programmi (così come identificati nei pertinenti Piani di azione) nonché nei confronti di quelli legati alle condizionalità ex ante, applicabili al FEASR, per le quali non sia stato riscontrato un completo soddisfacimento (es. appalti pubblici, aiuti di stato).

Inoltre, nel contesto di una riduzione generalizzata delle risorse disponibili per le pubbliche amministrazioni, causata dal processo lineare di revisione della spesa pubblica, le attività di supporto avranno un ruolo fondamentale per assicurare il presidio delle funzioni essenziali di attuazione dei PSR. In tale ambito, particolare attenzione dovrà essere posta nell'utilizzo, laddove opportuno, delle risorse dell'assistenza tecnica per il personale interno alle pubbliche amministrazioni impegnato nelle attività di gestione e di esecuzione dei controlli. A tale scopo, dovranno essere predisposti specifici piani che giustifichino chiaramente i fabbisogni in tal senso e che dispongano un adeguato utilizzo di tali risorse.

In aggiunta, il reclutamento di personale esterno, necessario allorquando determinate qualifiche non siano presenti nell'ambito delle amministrazioni, sarà accompagnato, laddove appropriato, dalla predisposizione di un percorso di internazionalizzazione delle competenze da realizzarsi nel medio-lungo periodo. Infine, dovrà essere previsto un percorso trasparente di valorizzazione delle risorse umane impegnate nell'attuazione dei PSR, al fine di minimizzare gli effetti negativi legati ad un eccessivo turn-over del personale e a fenomeni di selezione avversa dello stesso.

#### **Attività di sviluppo della capacità amministrativa**

Accanto alle azioni di supporto, saranno realizzate una serie di attività volte allo sviluppo complessivo della capacità amministrativa, per assicurare un miglioramento continuo del sistema di governo della programmazione, in termini di efficienza e di efficacia. Le azioni di sviluppo, realizzate sia a livello nazionale (attraverso la Rete Rurale) sia a livello regionale, avranno come destinatari una ampia gamma di soggetti



che spazia dagli organismi coinvolti nella gestione e controllo dei PSR alla società civile nel suo complesso, passando attraverso i portatori di interesse ed i potenziali beneficiari della politica di sviluppo rurale.

Tra le priorità da affrontare, si segnala innanzitutto la necessità di **migliorare le capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi** e di attuare semplificazione amministrativa allo scopo di migliorare la qualità dei processi di gestione, quantificare e ridurre i tempi per la gestione ed il controllo nonché per diminuire gli adempimenti a carico dei beneficiari

A tale scopo sarà fondamentale perseguire l'obiettivo di armonizzazione e semplificazione delle procedure (es. omogeneizzazione procedure di gestione e controllo, sistematizzazione e valutazione degli impegni e delle condizioni di ammissibilità, individuazione modalità di attuazione costi standard) e fornire un forte impulso per l'adozione di sistemi di gestione orientati a principi di qualità internazionalmente riconosciuti.

Inoltre, ai fini della semplificazione dei procedimenti e del flusso informativo tra le differenti autorità coinvolte nel processo di attuazione dei PSR, adeguati risultati dovranno essere ottenuti per lo sviluppo dell'interoperabilità ed affidabilità delle banche dati e dei sistemi e strumenti informatici impiegati nella gestione e nel controllo, soprattutto per ciò che riguarda la cooperazione applicativa tra amministrazioni.

Sempre ai fini del miglioramento delle capacità degli organismi coinvolti nella gestione e controllo dei PSR, un'attenzione particolare verrà riservata al miglioramento della qualità, tempestività e utilizzabilità del sistema di monitoraggio dei programmi, anche attraverso la predisposizione ed il miglioramento della reportistica di monitoraggio e statistica sull'attuazione ed alla definizione di adeguate cadenze temporali per il rilascio dei dati

Infine, allo scopo di raggiungere un adeguato grado di internalizzazione delle risorse, saranno definite modalità dedicate di reclutamento presso le pubbliche, per il rafforzamento delle strutture impegnate nella programmazione e gestione degli interventi.

Un seconda priorità riguarda il **miglioramento della governance multilivello** che, tenendo conto di una adeguata attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato, sarà improntato ad intensificare e migliorare la qualità e il grado di incisività della consultazione ed il livello di coinvolgimento attivo delle parti economiche e sociali, della società civile, e dei cittadini nel sistema di programmazione.

Il miglioramento della governance multilivello, sarà orientato anche allo sviluppo delle performance delle forme di progettazione partecipata (es. Progettazione integrata, Leader, EIP) attraverso azioni di coordinamento, animazione, informazione e networking, specificatamente concepite ed attuate.

Infine, sarà necessario rafforzare la filiera di cooperazione tecnica tra istituzioni, operatori economici e altri portatori di interesse sia attraverso azioni di rete che attraverso la previsione di specifici modelli/procedure attuativi, tenendo conto delle esperienze maturate in tal senso nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale e nel contesto della politica di coesione.

Una terza priorità è legata al **miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione** nell'ottica di semplificare e ridurre gli oneri a carico dei beneficiari. In tale contesto, concreti risultati dovranno essere raggiunti in termini di diffusione di procedure de-materializzate in attuazione dei processi di gestione e controllo dei PSR (es. informatizzazione delle procedure di gestione dei bandi e delle domande di aiuto, sviluppo e miglioramento dei sistemi per l'automazione dei controlli). Inoltre, un forte impegno sarà profuso per sviluppare e migliorare l'utilizzo di modalità telematiche nei rapporti tra beneficiari ed

amministrazioni, rafforzamento la capacità di queste ultime amministrazioni pubbliche di fornire servizi di e-government.

Una quarta priorità fa riferimento alla necessità di **diminuire il rischio di errori e di aumentare i livelli di legalità** nell'attuazione della politica di sviluppo rurale. A tale scopo sarà fondamentale definire ed attuare strumenti adeguati per l'individuazione e la mitigazione del rischio di corruzione, delle irregolarità e delle frodi e loro integrazione con i sistemi di controllo interno, in collegamento con i Piani di azione per la riduzione del rischio ed il Piano Nazionale Anticorruzione. In aggiunta, una maggiore diffusione dovrà essere assicurata per le azioni supporto informativo e formativo (ad esempio su temi sensibili quali appalti pubblici, aiuti di stato, principi di concorrenza) destinate agli addetti alla gestione ed ai controlli nonché introduzione ed attuazione di forme di razionalizzazione e sviluppo quanti-qualitativo dei controlli.

Da ultimo, al fine di soddisfare le esigenze espresse dalla società civile, dai portatori di interesse e dai contribuenti, sarà prioritario perseguire l'obiettivo di **aumento della trasparenza e miglioramento dell'accesso ai dati pubblici** rafforzando la capacità delle pubbliche amministrazioni di rendere accessibili e diffondere le informazioni inerenti l'attività amministrativa e di renderle disponibili anche attraverso sistemi "open data".

Sulla base di quanto stabilito dall'art. 54 del Reg. UE 1305/2014, sarà finanziato il programma **Rete rurale nazionale 2014-2020**, con gli obiettivi di stimolare la partecipazione dei portatori di interesse all'attuazione dello sviluppo rurale, migliorare la qualità dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale, informare il pubblico e i potenziali beneficiari sulla politica di sviluppo rurale e su eventuali possibilità di finanziamento, promuovere l'innovazione nel settore agricolo, nella produzione alimentare. Nell'assetto logico del programma, le priorità di intervento saranno coerenti con quanto previsto dai Regolamenti comunitari e correlate a specifici gruppi target di riferimento (Autorità di Gestione, Organismi pagatori e altri soggetti coinvolti nell'attuazione dei PSR, Portatori d'interesse, Società civile). Tali priorità saranno articolate in un sistema di obiettivi e linee di intervento finalizzate a supportare le politiche di sviluppo rurale, qualificando in maniera chiara il ruolo strategico della rete nel processo di *governance* di una programmazione regionalizzata come quella italiana, nell'attività di networking su tematiche di interesse del partenariato, nel garantire trasparenza (su interventi e modalità di accesso ai finanziamenti) e visibilità (riguardo a ruolo e funzioni) al programma.

### Sezione relativa al Fondo FEAMP

Per quanto concerne specificatamente il fondo FEAMP, la programmazione 2014/2020 non differenzia più il territorio nazionale in area convergenza e fuori convergenza. L'attuazione del Programma FEP ha riscontrato analoghe difficoltà di altri Fondi in merito alla capacità amministrativa delle Regioni del Mezzogiorno. Il sistema di gestione che verrà adottato per il FEAMP prevedrà, presumibilmente, la designazione delle Regioni in qualità di Organismi intermedi per la gestione di parte delle misure previste dal Programma, e dei relativi fondi, ad esclusione del Programma Raccolta Dati e del Controllo.

In tal senso, si prevede di mantenere l'organizzazione già stabilita per il periodo di programmazione 2007/2013, fermo restando la necessità di provvedere a:

- potenziare le risorse a disposizione dell'Autorità di gestione per la gestione del Programma ed il monitoraggio delle attività delegate. Le criticità emerse nel ciclo di programmazione 2007/2013, seppur in parte affrontate e risolte, hanno evidenziato la necessità di migliorare le modalità di

sorveglianza degli Organismi intermedi e di potenziare il ruolo di coordinamento e monitoraggio dell'Autorità di gestione. Oltre a prevedere specifici percorsi formativi per il personale dell'autorità di gestione, anche attraverso le possibilità offerte a tale scopo dai fondi strutturali, si prevede l'utilizzo di risorse dell'assistenza tecnica per l'acquisizione di specifiche professionalità esterne che possano operare in affiancamento delle strutture secondo le modalità tradizionali;

- utilizzare le risorse di assistenza tecnica per sostenere il reclutamento tramite concorsi pubblici, in modo da assicurare una effettiva internalizzazione delle competenze e conseguire così un rafforzamento strutturale della capacità delle amministrazioni, prevedendo solo in via residuale e puntualmente circoscritta l'acquisizione di specifiche professionalità esterne che possano operare in affiancamento delle strutture secondo le modalità tradizionali. Dovranno a tal fine essere definiti criteri precisi sulla base dei quali adottare modalità di reclutamento dedicate per il rafforzamento delle strutture impegnate nella programmazione e gestione degli interventi;
- rafforzare la formazione attraverso un piano di formazione aggiuntivo rispetto a quanto previsto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in attuazione del piano anticorruzione per il personale coinvolto nella gestione a tutti i livelli con particolare riguardo agli appalti pubblici, agli aiuti di Stato, ai cambiamenti climatici e, più in generale, all'applicazione dei principi di concorrenza, pari opportunità e sostenibilità;
- implementare il supporto ed il monitoraggio dei Gruppi di Azione Costiera (FLAGs) di concerto con le competenti Amministrazioni regionali. Le criticità emerse nel periodo di programmazione 2007/2013 in merito all'attuazione dell'Asse 4, delegato alle Regioni in qualità di Organismi intermedi, hanno evidenziato la necessità di prevedere un adeguato supporto da parte dell'Autorità di gestione sia in fase di programmazione sia in fase di attuazione, nonché la definizione di un adeguato e preciso sistema di gestione e di attribuzione delle responsabilità dall'avvio della programmazione;
- attuare azioni mirate all'informazione e pubblicità nonché alla valutazione in linea con quanto già attuato nei precedenti periodi di programmazione;
- valutare la possibilità di utilizzare le risorse dell'AT, anche nell'attuale ciclo di programmazione, per attività mirate di progettazione, in modo da assicurare un parco progetti cantierabili all'avvio del nuovo ciclo, per anticipare la progettualità anche prima dell'approvazione dei nuovi Programmi;
- migliorare la qualità e la tempestività del monitoraggio finanziario e fisico, anche a livello dei beneficiari. Il sistema comune di indicatori previsto per il Programma FEAMP necessita di azioni mirate di informazione nei confronti dei beneficiari nonché di azioni volte alla "validazione" dei dati da parte dell'Amministrazione; per quanto concerne il Programma Raccolta dati, al termine del periodo di validità del piano pluriennale 2014-2016 attualmente approvato dalla Commissione europea, l'Amministrazione valuterà sulla base dei risultati dell'attuazione, la possibilità di continuare l'esecuzione del programma secondo le modalità attuali ovvero l'eventualità di designare un Organismo Intermedio.
- per ciò che riguarda il programma controlli l'Autorità di gestione coincide con l'Autorità competente ai sensi dell'*articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1224/2009* e coordina le relative attività di controllo. Ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'*articolo 5 del regolamento (CE) n. 1224/2009*, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali -Direzione

Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura si avvale ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 4 del 9 gennaio 2012 del Corpo delle capitanerie di porto, quale Centro di controllo nazionale della pesca. Per l'effetto, l'Autorità di gestione si avvarrà del Corpo delle Capitanerie di Porto, mediante la stipula di apposita convenzione ai sensi dell'art. 15 della L. n. 241/1990, per l'attuazione di specifici interventi finanziabili con il FEAMP a sostegno del regime unionale di controllo, ispezione ed esecuzione.

## **2.6 SINTESI DELLE AZIONI PREVISTE NEI PROGRAMMI, COMPRESO UN CALENDARIO INDICATIVO PER CONSEGUIRE UNA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI A CARICO DEI BENEFICIARI**

Nel periodo di programmazione 2007/2013 buona parte dei sistemi di monitoraggio delle autorità di Gestione permettono di rispettare il principio del "single-input". Infatti, i beneficiari già inseriscono nei sistemi tramite applicazioni dedicate via internet sia dati strutturati sia dati in formato non strutturato o cartaceo. Nel periodo 2014-2020 le Amministrazioni titolari dei Programmi dovranno in alcuni casi migliorare e completare, in altri predisporre apposite interfacce con l'obiettivo di raggiungere la complessiva integrazione del flusso informativo dal beneficiario alla Commissione europea. Tale integrazione coprirà tutta la filiera informativa, dalla proposta di ammissione di finanziamento fino alla chiusura dei progetti, permettendo ai beneficiari di inviare e ricevere dati e documenti relativi alla gestione sorveglianza e al controllo, alla certificazione delle spese, alla valutazione.

I sistemi delle Autorità di Gestione dovranno rispettare il dettato dell'art. 122.3 del Regolamento (UE) 1303/2013, del 17 dicembre 2013, che prescrive che "Gli Stati membri garantiscono che entro il 31 dicembre 2015 tutti gli scambi di informazioni tra beneficiari e un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione, un'autorità di audit e organismi intermedi possano essere effettuati mediante sistemi di scambio elettronico di dati".

A tal fine l'Amministrazione centrale (MEF-IGRUE) in quanto responsabile del sistema nazionale di monitoraggio, emanerà opportune direttive al fine di fare in modo che i sistemi locali siano conformi alle norme dettagliate che saranno previste negli atti di esecuzione che saranno adottati dalla Commissione ai sensi del citato articolo del Regolamento (UE) 1303/2013.

### 3. APPROCCIO INTEGRATO ALLO SVILUPPO TERRITORIALE DA REALIZZARE MEDIANTE I FONDI SIE

La dimensione territoriale della programmazione 2014-2020 costituisce la naturale prosecuzione di un percorso ormai quasi ventennale, che, a partire dal 2000, ha attraversato gli ultimi due cicli di programmazione comunitaria operando in stretto raccordo con le azioni intraprese dalla politica aggiuntiva nazionale nel medesimo periodo. Tale esperienza ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi *place-based*, che guidati da obiettivi di sviluppo locale, hanno fatto leva sul coinvolgimento ed il protagonismo delle istituzioni e del partenariato locale e d'area vasta (tra questi, i Patti Territoriali, i Progetti Integrati Territoriali del QCS 2000-2006, i Gruppi di Azione Locale del programma LEADER, i progetti urbani e territoriali promossi dalle Regioni nel 2007-2013). Su porzioni limitate del territorio nazionale, poi, numerose altre esperienze e strumenti di sviluppo locale hanno contribuito a costruire presso le amministrazioni regionali una capacità di interlocuzione con gli enti locali e di analisi di scenari territoriali prima inesistente. Da tali iniziative sono stati tratti numerosi insegnamenti, da cui discende l'impostazione di metodo e l'articolazione della strategia 2014-2020. I principali di questi insegnamenti possono riassumersi nei punti che seguono:

- ricercare l'integrazione su scala territoriale attraverso un approccio parziale e tematico, evitando la tentazione di costruire sottoprogrammi territoriali generalisti, e dettagliando già in fase di programmazione la parte operativa dei progetti territoriali di intervento, per confrontarsi anticipatamente con i problemi concreti della fattibilità;
- far leva sulle istituzioni pubbliche elettive di livello locale, investendole senza incertezza del ruolo di sintetizzare le varie istanze di sviluppo economico territoriale, rafforzando e consolidando le istituzioni più deboli anche agevolando processi di razionalizzazione e riforma;
- superare posizioni teoriche circa il coinvolgimento ed il contributo del partenariato privato, per attribuirgli un ruolo chiaro e delimitato, commisurato alle sue competenze e capacità di rappresentanza,
- enfatizzare gli elementi immateriali dell'intervento territoriale, spesso trascurato a vantaggio di opere pubbliche e contenitori, nella convinzione che l'intervento addizionale profonde i suoi effetti sui beneficiari quando attiva le responsabilità ordinarie in materia di erogazione di servizi pubblici per la cittadinanza.

Al di là di questi punti comuni l'integrazione degli interventi della politica di coesione a livello di territorio va ricercata in modo differenziato in funzione delle caratteristiche delle aree bersaglio, e specializzando le modalità di intervento integrate e territoriali consentite in funzione dei punti di forza di ciascuna. Nei paragrafi che seguono si fissano gli indirizzi per l'utilizzo delle due principali modalità di intervento integrate e territoriali previste dal Regolamento Comune ai fondi strutturali europei (ITI e CLLD) e successivamente si stabiliscono le coordinate principali delle due direttrici strategiche territoriali della programmazione 2014-2020 dedicate rispettivamente alle aree urbane ed alle aree interne, soprattutto per chiarirne i contorni e le differenze.

Quanto agli strumenti ITI e CLLD, essi condividono la finalità di promuovere l'integrazione a livello territoriale di tipologie di intervento e di fondi diversi, di cui cercano di far convergere le regole verso il superiore principio di adattamento e rispondenza alle peculiarità locali. Si distinguono però, più che per altri aspetti, principalmente in relazione al ruolo che attribuiscono a soggetti locali privati nella definizione e gestione delle strategie di intervento. Questa differenza, con il suo portato di rischi e vantaggi,

rappresenta il criterio guida per le amministrazioni nella scelta fra l'uno e l'altro strumento. Nei casi in cui, posta di fronte ad un insieme di problemi o opportunità riscontrati in un ambito territoriale delimitato, l'amministrazione ritenga di dover cercare al di fuori di sé l'intelligenza, l'impulso e/o le soluzioni, per rispondervi, lo strumento adottato sarà l'approccio locale partecipativo (CLLD). Quando queste competenze, soluzioni, leadership o capacità gestionali sono individuate all'interno dell'amministrazione o semplicemente non sono delegabili, la manovra di intervento integrata potrà essere configurata come un ITI. Il ruolo dei privati nell'ITI non è certamente assente e può essere valorizzato nella fase di proposta e disegno dell'intervento, nonché di sorveglianza esterna sull'attuazione.

L'Agenda Urbana e la Strategia aree interne, le due principali focalizzazioni territoriali con cui la politica di coesione 2014-2020 affronta le sfide poste dalle tendenze evolutive più profonde, e fra loro intimamente legate, all'opera nei diversi territori italiani, marcano i rispettivi confini e trovano possibilità di collegamento e sinergia, nel comune impianto conoscitivo ed attuativo della programmazione. Ambedue le tipologie di aree si basano per la loro individuazione sulle stesse fonti informative che riguardano principalmente la demografia territoriale e la disponibilità di servizi (il concetto di polo in rapporto al quale sono individuate le aree interne, così come la nozione di "urbanità" nell'agenda). In ambedue i casi, i criteri per l'individuazione delle aree bersaglio forniti dal centro saranno recepite e adattate da parte delle amministrazioni regionali che in ambo le politiche hanno un ruolo centrale nella sfera dell'attuazione, così assicurando la non sovrapposizione delle aree, la tracciabilità e la comprensibilità delle scelte.

Nel merito, l'Agenda Urbana (cfr. Par. 3.1.3) si fonda su una strategia comune di livello nazionale che è finalizzata a rafforzare alcune funzioni di servizio che i poli urbani offrono al resto del Paese, e insieme volta a risolvere alcune problematiche specifiche delle grandi agglomerazioni attraverso il potenziamento e l'innovazione nell'offerta di servizi a cittadini e imprese; la strategia per le Aree Interne (cfr. Par. 3.1.6) punta a sollecitare territori periferici e in declino demografico, spesso connotati da vocazione prettamente rurale, verso obiettivi di rilancio socio-economico anche agendo simultaneamente sul rafforzamento e la razionalizzazione della gestione dei servizi collettivi essenziali e di cura del territorio. Ambedue propongono un'innovazione di metodo nella filiera attuativa che è parte sostanziale della rispettiva portata trasformatrice.

Tra le innovazioni di metodo, specificate in maggior dettaglio nei paragrafi a seguire, la dimensione territoriale della programmazione 2014-2020 recepisce le proposte di strumenti territoriali integrati (ITI e CLLD) quali modalità attuative adottabili nell'ambito delle strategie territoriali regionali, o nell'ambito della cooperazione territoriale, secondo il criterio di fondo sopra espresso e seguendo gli indirizzi enunciati nei paragrafi che seguono.

Tra le focalizzazioni territoriali della politica di coesione ha un ruolo non di poco conto la programmazione operativa per la Cooperazione territoriale di cui al successivo par. 3.1.4, con cui nei molti territori di confine (interregionale e internazionale) si mira a condividere metodi e modelli unitari e innovativi nella gestione ottimale dei servizi e dell'azione pubblica in generale.

### **3.1 DISPOSIZIONI VOLTE A GARANTIRE UN APPROCCIO INTEGRATO ALL'USO DEI FONDI SIE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE DI SINGOLE AREE SUB REGIONALI, IN PARTICOLARE LE MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEGLI ART. 32, 33 E 36, CORREDATE DEI PRINCIPI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE URBANE IN CUI DEVONO ESSERE REALIZZATE LE AZIONI INTEGRATE PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE**

#### **3.1.1 PRINCIPALI SFIDE DA AFFRONTARE CON IL CLLD**

Il *Community-led local development* (CLLD) è uno strumento normato dai regolamenti comunitari per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali. IL CLLD si basa su una progettazione e gestione degli interventi per lo sviluppo da parte degli attori locali che si associano in una partnership di natura mista (pubblico-privata) e affidano un ruolo operativo (gestionale e amministrativo) al Gruppo di Azione Locale, il quale deve elaborare un Piano di Azione Locale per tradurre gli obiettivi in azioni concrete dotandosi di una struttura tecnica in grado di effettuare tali compiti. Si richiede perciò che le iniziative che, ispirandosi allo stesso metodo, perseguano finalità di sviluppo locale di tipo partecipativo adottino tutte questa denominazione e questo strumento. Nell'attuazione di strategie di sviluppo locale bottom-up, l'Italia ha accumulato un ricco e diversificato patrimonio di esperienze, susseguitesi a partire dagli anni '90 con denominazioni ed in contesti diversi, che vanno messe a frutto anche attraverso la valorizzazione di capacità ed energie già esistenti sul territorio. Nel futuro, le sfide che il CLLD dovrà affrontare sono strettamente legate al contributo che tale strumento può concretamente fornire al miglioramento delle politiche di sviluppo. Queste possono essere declinate nel seguente modo:

- **migliorare il design e l'implementazione delle politiche a favore di specifiche aree**, attraverso un maggiore focus territoriale su tali aree in modo da accrescerne l'efficacia.
- **promuovere una maggiore qualità della progettazione locale;**
- **promuovere con flessibilità** e su un terreno concreto **il coordinamento tra le politiche**, con una logica ispirata alla semplificazione sia degli strumenti di governance, sia delle procedure per accedere ai finanziamenti comunitari.

In passato questi risultati sono stati perseguiti fra numerose difficoltà, con effetti diseguali ma comunque rilevanti in alcuni territori. In altri, sono stati mancati in tutto o in parte per la novità del compito e la prevalenza di logiche amministrative poco compatibili e per l'incapacità di promuovere approcci innovativi da parte delle strutture nazionali o regionali. Il potere disciplinante di una visione condivisa fra i diversi livelli di governo espressa nelle regole proprie dello strumento CLLD, unito alla consapevolezza frutto dell'esperienza del passato, possono consentire nel periodo 2014-2020 di affrontare queste sfide con maggior successo.

#### **Gli obiettivi e le priorità**

Lo strumento CLLD ha la proprietà distintiva di arruolare le forze e le competenze del settore privato, in partenariato con gli enti locali, al perseguimento agli obiettivi di sviluppo territoriale. Per questo gli obiettivi che ciascun piano di azione CLLD perseguirà saranno finalizzati a precisi ambiti tematici in cui i partner coinvolti dispongano di competenze ed esperienze specifiche. Al fine di rafforzare la concentrazione finanziaria e orientare le esperienze maturate in tema di progettazione locale su obiettivi realistici e suscettibili di reale impatto locale, gli ambiti tematici su cui puntare devono essere più specifici di quelli utilizzati in passato.

I Piani di Azione<sup>209</sup> dovranno concentrarsi su un esiguo numero di ambiti di intervento, non superiore a tre, su cui impostare la progettazione locale 2014-2020. I GAL<sup>210</sup> sceglieranno gli ambiti tematici di intervento per i rispettivi piani di azione da una lista definita all'interno dei programmi regionali con un livello di ampiezza adeguato allo scopo di stimolare e non restringere le possibilità di azione dei GAL. Gli ambiti di intervento scelti dai GAL dovranno essere coerenti con i fabbisogni emergenti e le opportunità individuate per i propri territori, nonché con le competenze e le esperienze maturate dai soggetti facenti parte del GAL, per rafforzare la qualità della progettazione e dell'attuazione degli interventi. All'interno degli ambiti tematici, competerà ai GAL scegliere le azioni/misure da attivare in funzione dei risultati attesi individuati nel Piano d'Azione. I programmi operativi dovranno quindi consentire tutta la flessibilità necessaria ai GAL, come è nello spirito del regolamento, per la definizione delle azioni coerenti con gli ambiti tematici selezionati. Nel caso in cui il Piano di Azione includa più di un ambito tematico su cui costruire la strategia locale, questi devono essere connessi tra loro per il raggiungimento dei risultati attesi e non essere concepiti come una mera sommatoria di ambiti tematici.

La concentrazione su risultati ben specificati non implica l'elaborazione di una strategia mono-tematica, quanto piuttosto di una strategia che ricerchi e valorizzi i legami tra gli interventi proposti (es. turismo-beni culturali-prodotti tipici). Tale strategia dovrebbe avere carattere innovativo (di processo e di prodotto), puntare alla creazione di occupazione in ambito locale e alla valorizzazione di risorse locali, incentivando attività produttive sostenibili sotto il profilo ambientale ed economico-sociale e servizi per la popolazione e l'inclusione sociale.

La lista degli ambiti tematici di intervento, integrabile dai programmi operativi regionali all'atto del suo recepimento, comprende i seguenti:

- Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali e manifatturieri, produzioni ittiche);
- Sviluppo della filiera dell'energia rinnovabile (produzione e risparmio energia);
- Turismo sostenibile;
- Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale);
- Valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali;
- Valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio;
- Accesso ai servizi pubblici essenziali;
- Inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali;
- Legalità e promozione sociale nelle aree ad alta esclusione sociale ;
- Riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità;
- Reti e comunità intelligenti;

---

<sup>209</sup> L'art. 29 del regolamento comune stabilisce che ogni strategia di sviluppo locale debba articolarsi nei seguenti punti: a) la definizione dell'area e della popolazione interessata; b) una analisi dei bisogni e delle potenzialità dell'area; c) una descrizione della strategia e degli obiettivi; d) la descrizione del coinvolgimento della comunità locale; e) un piano di azione che dimostri come gli obiettivi si traducano in azioni concrete; f) i meccanismi di gestione, monitoraggio e valutazione del piano di azione; g) il piano finanziario, con l'allocazione di ciascun Fondo.

<sup>210</sup> Il riferimento ai GAL presente nel documento include naturalmente anche i gruppi di azione costiera (GAC) previsti dal fondo FEAMP.



- Diversificazione economica e sociale connessa ai mutamenti nel settore della pesca

Occorre evitare, nella definizione di ulteriori tematismi, di identificare tipologie di misure o azioni dettagliate, che vincolerebbero la strategia dei Piani di Azione. Vi sono azioni e misure di natura trasversale rispetto agli ambiti tematici sopra menzionati, quali, ad esempio, la formazione del capitale umano, il trasferimento tecnologico, la diffusione delle ICT, ecc. che possono rivelarsi funzionali al raggiungimento dei risultati negli ambiti di cui sopra e, come tali, dovrebbero essere inclusi, laddove necessario, nel Piano di Azione. Non appare, quindi, opportuno inserire tali interventi tra gli ambiti tematici su cui concentrare l'intero Piano di Azione.

Per una definizione del ruolo del CLLD nell'ambito degli interventi previsti per le aree interne, si rinvia al punto 1.5.4.

### **I Fondi coinvolti nel finanziamento del CLLD**

Nel finanziamento di progetti CLLD in ciascuna regione potranno essere coinvolti più Fondi, sia pure in modo diverso in funzione dei territori interessati e degli ambiti tematici di intervento prescelti (si veda paragrafo 5). L'approccio multi-fondo è da ritenersi preferibile per assicurare una maggiore apertura ed efficacia dei Piani di Azione.

Per assicurare l'utilizzo dello strumento CLLD in forma coerente con le sue potenzialità occorre che i programmi regionali allochino una dotazione minima di risorse finanziarie comunitarie e nazionali a beneficio del CLLD. Per il FEASR il regolamento sullo sviluppo rurale impone una riserva minima di allocazione finanziaria del 5 per cento di ciascun PSR. Per gli altri fondi (FESR e FSE), qualora le Regioni decidano di utilizzarli con modalità attuativa community-led, dovrà essere assicurata una adeguata dotazione di risorse finanziarie, indicativamente comparabile a quella che il Programma di Sviluppo Rurale deve destinare al CLLD all'interno della regione. Il FEAMP determinerà l'ammontare delle risorse che contribuiranno agli interventi Community-led a seguito dell'emanazione del relativo regolamento. Per stimolare la capacità progettuale e realizzativa dei GAL potrà essere opportuno prevedere la creazione di una riserva finanziaria da assegnare in base al raggiungimento di target prefissati, con criteri e meccanismi definiti nei programmi regionali.

### **I meccanismi di coordinamento**

L'impiego di più fondi strutturali richiede necessariamente la messa a punto di efficaci meccanismi di coordinamento a livello nazionale e regionale.

In ciascuna regione, al fine di guidare il processo di individuazione dei temi di intervento e la selezione dei GAL sulla base dei piani d'azione che essi propongono e delle caratteristiche del partenariato, sarà necessario creare un *Comitato tecnico regionale per l'attuazione dell'intervento Community-led*. A questo prenderanno parte le autorità di gestione di tutti i programmi coinvolti (una per ciascun Fondo) ed esperti di sviluppo locale, con il compito di seguire l'attuazione degli interventi CLLD in tutte le loro fasi, nonché di garantire il collegamento con la più ampia politica territoriale della regione inclusiva della strategia per le aree interne e dell'agenda urbana. Detto comitato si occuperà di definire i risultati attesi e gli obiettivi dell'intervento community-led, le priorità territoriali e tematiche che lo guidano, rendendoli operativi attraverso opportuni criteri di selezione di Piani di Azione e GAL. Per queste ragioni, tale Comitato regionale per l'attuazione inter-fondo dovrà contemplare la presenza di adeguate competenze tecniche per Fondo e

potrà includere altre amministrazioni che la regione eventualmente consideri rilevanti o competenti in relazione agli interventi da attivare. Nello specifico, il Comitato tecnico regionale avrà il compito di:

- Individuare le risorse dei vari Fondi da impegnare in ciascun processo di selezione
- Definire i criteri di selezione dei Piani di Azione e dei GAL
- Istruire e valutare i Piani, predisporre e trasmettere le graduatorie alle AdG dei programmi;
- Armonizzare i tempi nel funzionamento dei diversi Fondi;
- Monitorare le operazioni (finanziario e procedurale);
- Esprimere un parere su modifiche/emendamenti dei Piani di Azione.

La predisposizione e la pubblicazione dei bandi per la selezione dei Piani e dei GAL, l'approvazione della graduatoria, i flussi finanziari e di controllo saranno curati dalle AdG dei programmi regionali, che dovranno lavorare in modo coordinato, nell'ambito del Comitato di cui sopra, per evitare discrasie temporali. I GAL potranno presentare proposte di Piano mono-fondo o pluri-fondo. Nel caso di PdA finanziati da più fondi, il fondo prevalente in termini di dotazioni finanziarie assumerà il ruolo di *fondo capofila (lead)* ai fini degli adempimenti previsti dai regolamenti comunitari.

A livello nazionale, la sfida dell'approccio pluri-fondo impone un'assunzione di responsabilità anche per le amministrazioni nazionali capofila di Fondo,. A tal fine appare necessaria la creazione di un *Comitato di Pilotaggio nazionale* che, rispecchiando la composizione dei comitati regionali, ma con competenze più di indirizzo generale e trasversale:

- affronti problematiche di carattere tecnico, amministrativo, giuridico, e finanziario comuni attinenti la selezione, il controllo e l'eleggibilità delle spese;
- individui iniziative comuni di supporto ai Comitati regionali di attuazione, per migliorare la qualità del coordinamento e la velocità della attuazione del CLLD (su temi quali ad es. la gestione dei flussi finanziari, , ecc);
- imposti e conduca attività di monitoraggio e valutazione;
- diffonda al pubblico informazioni sistematiche sullo stato di attuazione e sugli effetti del CLLD.

Per ciò che riguarda la cooperazione interterritoriale e transnazionale, in particolare, un sistema di regole e procedure amministrative comuni per la selezione dei progetti di cooperazione e una lista di spese ammissibili verranno stabiliti a livello nazionale, al fine di evitare che si creino discrasie tra programmi e ritardi ingiustificati nell'attuazione.

Il Comitato nazionale dovrà includere anche una rappresentanza delle Regioni.

### **I territori interessati**

I territori nei quali applicare il CLLD potranno essere molteplici: rurali, urbani e riconducibili alla pesca<sup>211</sup>. La loro individuazione dovrà essere effettuata dai programmi regionali, in modo coordinato dai diversi Fondi,

---

<sup>211</sup> Intendendo con questo termine le aree marine costiere, lagunari, lacustri e fluviali.

allo scopo di evitare che sullo stesso territorio si sovrappongano due o più GAL e che si duplichino strutture e costi amministrativi.

Nelle aree rurali - con priorità per le aree C e D della classificazione delle aree 2014-2020 e per limitate aree della programmazione precedente<sup>212</sup>, il fondo capofila (lead) dei PdA sarà in genere il FEASR, in particolar modo laddove le aree tematiche di intervento siano quelle di responsabilità primaria del Fondo medesimo. Le aree costiere e della pesca sono quelle considerate eleggibili dal programma nazionale FEAMP. In queste aree il ruolo di fondo capofila sarà assunto dal FEAMP o anche dal FEASR se si adotterà un approccio pluri-fondo.

In alcuni casi, si potranno prevedere progetti di cooperazione inter-territoriale, ad esempio, tra GAL "rurali", GAL "urbani" e Gruppi di Azione Costiera (GAC) per sviluppare iniziative e interventi comuni che colleghino aree diverse per raggiungere risultati concreti.

### Il ruolo dei Gruppi di Azione Locale ed i criteri di selezione per GAL e PDA

Il ruolo previsto per i GAL includerà almeno quei compiti minimi stabiliti dal regolamento comune (art. 30.3)<sup>213</sup>, che a sua volta ciascun programma dovrà assumere come dimensione minima in riferimento alle funzioni da assicurare ai GAL. Partendo da queste funzioni minime, le AdG potranno eventualmente delegare altre funzioni, ove opportuno.

La realizzazione di progetti secondo le modalità del CLLD impone che sia assicurata ai GAL una dotazione adeguata di risorse finanziarie e che gli interventi siano caratterizzati da una certa «massa critica», pur senza raggiungere livelli di complessità attuativa e gestionale eccessivi. Per tale motivo, è necessario che la dotazione finanziaria pubblica complessiva (comunitaria + nazionale) messa a disposizione di ciascun GAL e PdA sia delimitata da una soglia minima ed una massima. Queste soglie sono fissate a livelli diversi in relazione al fondo che svolge ruolo di capofila per l'attuazione di ciascun progetto, indipendentemente dal fatto che le risorse finanziarie ad esso attribuite provengano da un unico Fondo Strutturale o da più di uno.

Fondo interessato	Soglia minima (€)	Soglia massima (€)
FEASR	3 milioni	12 milioni
FESR/FSE	1 milione	5 milioni
FEAMP	1 milione	5 milioni

<sup>212</sup> Vale a dire le aree rurali con problemi di sviluppo e le aree rurali intermedie, le aree protette e ad alto valore naturale, alcune limitate aree rurali intensive e specializzate interessate dalla programmazione leader 2007-2013.

<sup>213</sup> Tali compiti minimi comprendono:

a) costruire la capacità degli attori locali a definire e implementare le operazioni;  
b) predisporre procedure e criteri di selezione non discriminatori e trasparenti;  
c) assicurare la coerenza con la strategia di sviluppo locale nella selezione delle operazioni, dando priorità a quelle che raggiungono obiettivi e targets della strategia;  
d) preparazione e pubblicazione dei bandi o delle procedure per la presentazione di progetti, includendo la definizione dei criteri di selezione;  
e) raccolta delle domande di finanziamento e loro valutazione;  
f) selezione delle operazioni e decisione sull'ammontare di finanziamento e, laddove rilevante, presentazione delle proposte (di operazioni da finanziare) all'autorità responsabile per una verifica finale dell'eleggibilità prima dell'approvazione;  
g) monitoraggio dell'attuazione della strategia di sviluppo locale e delle operazioni finanziate, svolgimento di attività specifiche di valutazione della strategia di sviluppo locale (coerenti con i sistemi di monitoraggio e valutazione dei programmi).

L'introduzione di una soglia minima al valore dei piani si giustifica principalmente con riferimento all'esperienza passata ed alle realtà più consolidate, con lo scopo di evitare che vengano proposti interventi finanziariamente irrilevanti sotto il profilo dell'impatto territoriale. Inoltre, occorre considerare che la gestione di un Piano locale e le relative attività di informazione e animazione territoriale impongono un impiego di risorse umane adeguate alla realizzazione di una strategia efficace. L'esigenza di una soglia massima si associa alla focalizzazione tematica dei piani di intervento, che non costituiscono sottoprogrammi generalisti, ed all'eventualità che in alcuni contesti nuovi soggetti territoriali poco esperti nella gestione diretta di risorse comunitarie possano essere chiamati a guidare Gruppi di azione locale in virtù delle loro competenze in alcuni ambiti tematici.

Tra i criteri previsti per la selezione di GAL, da definire in modo coordinato a cura dei programmi regionali, vanno inclusi, oltre alla qualità della proposta progettuale contenuta nel PdA, la sua focalizzazione tematica, l'integrazione tra i tematismi prescelti, la coerenza fra l'esperienza e le competenze dei partner associati al GAL e l'ambito di intervento proposto, la capacità amministrativa della struttura tecnica, la previsione di meccanismi attuativi degli interventi che siano capaci di evitare conflitti di interessi e di assicurare efficacia rispetto agli obiettivi del piano locale, la chiara identificazione di risultati realisticamente conseguibili e misurabili.

### **Il supporto al CLLD**

Il supporto al CLLD dovrebbe perseguire tre diversi obiettivi:

- 1) Il sostegno alla qualità della strategia locale con particolare riguardo per la sua focalizzazione tematica di tipo non generalista, ed all'individuazione di indicatori di risultato che siano ad un tempo realistici e stringenti;
- 2) La condivisione del metodo e dell'approccio Community Led all'interno della filiera di attuazione, attraverso interventi di affiancamento e di formazione che saranno rivolti particolarmente ai soggetti che andranno ad utilizzare il CLLD per la prima volta e che per questo presentano un fabbisogno più elevato;
- 3) L'efficiente ed efficace funzionamento dei Comitati tecnici regionali nelle diverse fasi di programmazione, selezione e finanziamento dei Piani Locali, finalizzato ad agevolare e snellire la governance e l'attuazione degli interventi, come già sottolineato nel paragrafo 5.

Tale supporto, nelle sue diverse forme, andrebbe attuato con risorse nazionali e una struttura tecnica adeguata alle diverse esigenze. Le risorse nazionali potrebbero essere assicurate da programmi di assistenza tecnica nazionali che, fra le altre cose, coprano anche le esigenze di supporto dei CLLD.

### **3.1.2 INVESTIMENTI TERRITORIALI INTEGRATI**

L'ITI è uno strumento di programmazione cui le Amministrazioni titolari di programmi potranno ricorrere ogni volta che intendono affrontare esplicitamente, attraverso l'utilizzo della capacità programmatoria, le esigenze di uno specifico territorio, facendo leva sull'integrazione di interventi di tipo differente utilizzando combinazioni di assi prioritari di un unico o di più programmi.

Che si tratti della valorizzazione di uno specifico attrattore culturale, di una strategia d'area costruita tra gli attori esistenti lungo le rive di un fiume, o dell'esigenza di migliorare le relazioni di una città di media dimensione con le aree peri-urbane circondanti, valorizzandone i legami *funzionali*, l'ITI permette: l'integrazione tra priorità appartenenti a obiettivi strategici di diversa natura, facendo leva possibilmente anche su fondi differenti, e incrociando le potenzialità di più di un programma. In qualità di strumento eminentemente di programmazione territoriale specifica, l'ITI non prevede necessariamente anche la definizione di una delega di attuazione e tale decisione rimane nella disponibilità dei titolari dei programmi. Non si esclude, peraltro che l'ITI possa estendersi fino al caso limite di maturazione tale che ente attuatore – e delegato – possano anche essere Enti intermedi (Comuni, Associazioni di Comuni, altri) nell'ottica della delega a soggetti più vicini al territorio.

Senza precludere la possibilità di un utilizzo più esteso di questo strumento - che potrà essere utilizzato ogni volta che una Regione intenda dare enfasi ad una "priorità programmatica territoriale" per rispondere ad un bisogno, o per valorizzare le opportunità di una determinata area subregionale -nell'ambito della programmazione 2014-2020 della politica regionale in Italia, l'ITI risulta particolarmente indicato – benché non esclusivo quale modalità – per la programmazione integrata collegata con l'applicazione della Strategia nazionale in favore delle Aree Interne.

Questa strategia infatti:

- 1) Si concentra su aree con caratteristiche specifiche (lontane dai servizi di base e con perdita demografica acuta), persegue un approccio integrato con obiettivi strategici specifici legati alle esigenze e le opportunità di tali territori;
- 2) Ha come controparte vicina al territorio Associazioni di Comuni, che abbracciano un percorso strategico e progettuale di medio termine, affiancato da un impegno a mettere in comune la gestione di determinati servizi;
- 3) Prevede la partecipazione dei diversi fondi comunitari al finanziamento del Progetto d'Area attuativo della corrispondente strategia individuata;
- 4) Combina caratteristiche top down (pianificazione partecipata) a caratteristiche bottom up (progetti locali partecipati attuati sulle aree individuate).

#### **Tavola 21**

Non applicabile
-----------------

### **3.1.3 SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE**

Le Città occupano un posto centrale nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale. Questa priorità strategica territoriale, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione Europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – ha trovato una traduzione operativa nella proposta di Regolamenti per le politiche di coesione 2014-2020.

Anche in Italia:

- Il modello del «vivere urbano» è quello tendenziale per la maggioranza della popolazione e genera costantemente nuove istanze per qualità della vita, organizzazione sociale e gestione sostenibile delle risorse di queste collettività.
- Allo stesso tempo le città sono anche il luogo collettivo principale della diversificazione dei percorsi di intere comunità, dove spesso gli effetti di un rapido sviluppo economico convivono con situazioni di emarginazione e disagio.
- Il modello produttivo si va sempre più concentrando su segmenti di attività che trovano nelle città un momento di produzione e di indirizzo strategico dell'attività economica.

Di fronte a tali fabbisogni e sfide, la **legge di riforma costituzionale e amministrativa** che prevede la nascita delle Città metropolitane<sup>214</sup> e, più in generale, la modifica delle Province, assegna un ruolo sempre più importante ai Comuni e alle loro Unioni nel governo di problemi e territori molto più ampi di quelli delimitati dai confini amministrativi abituali. Tuttavia, i **vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti** – in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali – impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistente. In tale contesto, peraltro, l'urgenza di raccogliere liquidità attraverso la cessione di diritti edificatori alimenta il rischio di **usi impropri e inconsistenti degli spazi urbani e del suolo**. La politica di coesione comunitaria non può certo costituire l'unico contesto di policy che interviene su questi temi, ma certamente intende contribuire, in linea con gli strumenti ordinari dedicati, a conseguire importanti risultati, quali:

- Rafforzare il ruolo delle istituzioni di governo urbano **come soggetti chiave** delle strategie di investimento locali, del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, così come della gestione dei servizi collettivi.
- Favorire la corretta declinazione **territoriale** degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi.
- Contribuire a dare concretezza attuativa alle **innovazioni tematiche previste dai Regolamenti** per i Fondi Strutturali Europei (es. inclusione sociale)
- Sostenere una **sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie**.
- Favorire con esperienze concrete il percorso di avvio delle **città metropolitane** e della riforma del livello locale dell'Amministrazione.

Alle sollecitazioni ed indicazioni dalla Unione Europea, l'Italia intende rispondere con una strategia specifica per le città e per il patrimonio che esse rappresentano, facendo tesoro della esperienza accumulata negli ultimi due cicli di programmazione, con risultati positivi e alcuni insuccessi.

Su queste basi sono stati individuati i cardini della **strategia comune dell'Agenda urbana per i fondi comunitari 2014-2020**, che si articola in **tre driver di sviluppo** – ovvero ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che su di esse gravita. La strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un **quarto**

<sup>214</sup> Legge 7 aprile 2014 n.56, "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni".

**driver che sarà definito da ciascuna Regione** con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere.

Di seguito si illustrano i tre driver tematici comuni dell'Agenda urbana, già proposti nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", e discussi in varie sedi con amministrazioni regionali e comunali, e con partner socioeconomici:

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

Verranno sostenuti l'avvio (o la prosecuzione o il completamento) dei piani di investimento per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici delle aree urbane con **ricadute dirette e misurabili sui cittadini residenti e più in generale sugli utilizzatori della città**.

Gli ambiti di servizio riguarderanno una selezione circoscritta e individuata ex ante delle attribuzioni funzionali assegnate dalla legge a Comuni e Città metropolitane, con priorità per:

- Azioni di **mobilità e logistica sostenibile**, temi per i quali ha prevalso l'approccio per grandi opere o il finanziamento occasionale di iniziative con logiche sperimentali, mentre è necessaria e matura l'adozione di soluzioni strutturali sulla frontiera tra regolazione degli usi e gestione di servizi innovativi;
- Azioni di **risparmio energetico e fonti rinnovabili**, con priorità al risparmio energetico nell'edilizia pubblica e negli impianti di illuminazione, per abbattere i costi di gestione e le emissioni causate dalle Amministrazioni comunali.

In coerenza con i piani nazionali e regionali di settore, gli interventi promuoveranno:

- Il **miglioramento della gestione dei servizi collettivi erogati**, facendo leva sulla dimensione tecnologica ed organizzativa con il ricorso agli strumenti propri del **paradigma "smart cities"** insieme ad azioni di capacitazione istituzionale;
- Il loro **rafforzamento attraverso interventi in piccole infrastrutture e start-up di nuovi servizi**. Questo secondo tipo di progettazione, più complessa e onerosa, è indirizzata prioritariamente alle Regioni meno sviluppate, ma anche più in generale là dove il progetto intenda coprire un deficit di servizio e quindi raggiungere una utenza in precedenza non considerata.

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

Proseguendo il percorso avviato con il Piano d'Azione per la Coesione, la programmazione 2014-2020 finanzia interventi di inclusione sociale in ambito urbano rafforzando le filiere delle politiche ordinarie ed intervenendo attraverso il coinvolgimento del tessuto associativo e dell'economia sociale.

Sono previsti due ambiti di intervento prioritari (da integrarsi e non sovrapporsi con altre azioni previste):

- **sostegno alle politiche sociali**, attraverso il **rafforzamento degli strumenti ordinari esistenti**, con particolare riferimento ai servizi per infanzia e gli anziani non autosufficienti nelle Regioni meno sviluppate;

- **contrasto alla povertà e al disagio**, con focus su alcune dimensioni cruciali, tra cui il disagio abitativo, anche mediante interventi di incentivazione o sostegno sociale (in particolare per le Regioni meno sviluppate), il disagio occupazionale e l'esclusione relazionale/culturale per target di popolazione emarginata, attraverso la realizzazione di infrastrutture a destinazione socio-culturali (privilegiando la riattrezzatura di spazi esistenti) e, soprattutto, azioni immateriali per la partecipazione all'istruzione, la riduzione dell'abbandono scolastico, la diffusione della legalità e la sicurezza degli spazi pubblici.

Le strategie di intervento e gli indicatori di risultato potranno essere declinate secondo due approcci:

- **target territoriali a scala sub-comunale**, in aree caratterizzate da elevata concentrazione di marginalità e illegalità diffusa (in primis nelle Città metropolitane e nei centri di grandi dimensioni), con parametri e attività di coinvolgimento partenariale coerenti con l'estensione territoriale dei fenomeni di disagio affrontati;
- **target di popolazione** in situazione di grave esclusione (es. rom, persone senza dimora, anziani, in condizioni di forte disagio socio economico, etc.), con indicatori che siano in grado misurare i miglioramenti dello standard di servizi e della qualità di vita di quel target specifico di popolazione.

In entrambi i casi la programmazione porrà **limiti parametrici alle spese per la struttura fisica degli spazi**, lasciando **priorità al contenuto vero e proprio dell'intervento di cura, incentivazione e sostegno**. Inoltre particolare attenzione dovrà essere data alla **sostenibilità di gestione nel medio-lungo periodo dei servizi realizzati**, garantendo adeguate analisi di fattibilità ex ante, l'individuazione di risorse per lo start-up e l'avvio immediato delle procedure di selezione degli eventuali soggetti gestori, anche contestuale alla progettazione così da incorporare l'effettivo fabbisogno del gestore. A tal fine, potrà essere prevista l'adozione di **strumenti di sviluppo locale partecipativo** (CLLD) da attivare alla scala territoriale interessata dall'intervento.

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

La programmazione sosterrà interventi volti a **far crescere e attrarre l'insediamento di segmenti locali pregiati delle filiere produttive globali a vocazione urbana**, con priorità per:

- **Servizi avanzati per le imprese industriali, agricole ed ittiche**, da individuare in stretto raccordo con le strategie regionali di smart specialization per favore filiere produttive anche esterne, per localizzazione immediata, ai confini urbani;
- **Imprese sociali, creative e per servizi per i cittadini**, con azioni volte a sostenere l'affermazione di nuovi soggetti (giovani imprenditori, terzo settore) capaci di garantire il miglioramento dell'offerta locale nelle filiere dei servizi alla persona, nel welfare inteso sia in senso stretto sia per cultura e creatività, valorizzando le potenziali ricadute in termini di capacità di creare occupazione e generare servizi pregiati.

L'individuazione delle aree tematiche specifiche e delle azioni da mettere in campo sarà oggetto di un processo di analisi di fattibilità e sviluppo progettuale che vedrà la **condivisione delle metodologie su base nazionale** per l'identificazione delle concrete potenzialità e risultati attesi. I progetti e gli interventi dovranno prevedere il **coinvolgimento dei presidi stabili di ricerca e innovazione**, che saranno incoraggiati



a rappresentarsi come attori urbani e a stimolare attività comuni delle rappresentanze degli interessi dell'impresa.

Le priorità dell'Agenda urbana sono dunque riconducibili ad un sottoinsieme degli Obiettivi Tematici (OT) della programmazione e contribuiscono direttamente al raggiungimento dei risultati attesi più generali definiti nel confronto partenariale. La matrice, sintetica e non esclusiva, degli ambiti potenziali di lavoro è riconducibile prioritariamente al seguente schema:

1. **OT 2 Agenda digitale** (risultato atteso *“Potenziamento della domanda di ICT dei cittadini in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete”*); e **OT 4 Energia sostenibile e qualità della vita** (*“Ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e ad uso pubblico, residenziale e non residenziali”* e *“Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane”*).
2. **OT 9 Inclusione sociale e lotta alla povertà** (*“Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità”, “Aumento dei servizi di cura e potenziamento della rete infrastrutturale e dell’offerta dei servizi sanitari e sociosanitari”* e *“Riduzione del numero di persone in condizioni di disagio abitativo”*).
3. **OT 3 Competitività dei sistemi produttivi** (*“Aumento delle attività economiche, profit e non profit”* e *“Nascita di nuove imprese nelle filiere che hanno bisogno delle economie di contesto urbano”*).

Come anticipato, la strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un **quarto driver che sarà definito da ciascuna Regione**. Esso potrà fare riferimento, ad esempio, ai seguenti obiettivi:

- **OT 5 Clima e rischi ambientali** (*“Ridurre il rischio idrogeologico e di erosione costiera”, “Ridurre il rischio incendi e il rischio sismico”*).
- **OT 6 Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali** (*“Ridurre alla fonte la produzione dei rifiuti urbani; Migliorare il servizio idrico integrato per usi civili”, “Migliorare le condizioni e gli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione”* e *“Migliorare la competitività e la capacità di attrazione delle destinazioni turistiche”*).

### Principi per l'identificazione delle aree urbane

Con riferimento ai tre drivers e con l'obiettivo di concentrare lo sforzo della policy negli ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del paese, l'Agenda urbana si declina su **due tipologie di territori che identificano le Autorità urbane rilevanti**:

- le **10 città metropolitane individuate con legge nazionale** (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia<sup>215</sup>; Reggio Calabria<sup>216</sup>) e le **4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale** (Cagliari<sup>217</sup>; Catania, Messina, Palermo<sup>218</sup>). Per la costruzione ed attuazione dell'Agenda urbana con riferimento alle città metropolitane, gli interlocutori saranno i Sindaci dei Comuni capoluogo e gli uffici da questi individuati assumeranno pertanto il ruolo di Autorità urbana con funzioni di Organismo intermedio. Allo stesso modo saranno incoraggiate la

<sup>215</sup> Cfr. art. 22, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>216</sup> Cfr. art. 23, L. 5 maggio 2009, n. 42.

<sup>217</sup> Cfr. Regione Sardegna, art. 6, L.R. 2 gennaio 1997, n. 4.

<sup>218</sup> Cfr. Regione Siciliana, art. 19 e ss., L.R. 6 marzo 1986, n. 9 e s.m.i.

costituzione di **partnership e progetti di scala inter-comunale** che anticipino e favoriscano l'attuazione della riforma amministrativa<sup>219</sup>. Su queste città si concentrerà l'intervento del **Programma operativo nazionale Città metropolitane in parallelo ed in modo complementare agli interventi dell'Agenda urbana sostenuti dai Programmi regionali** e dai Programmi operativi nazionali che intervengono su Obiettivi tematici rilevanti per i tre driver. E' importante considerare, quindi, che l'azione del PON METRO non potrà essere meccanicamente intesa come sostitutiva o alternativa all'azione regionale anche nelle città metropolitane.

- le **città medie e i poli urbani regionali**, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di **erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative** (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia). In questi territori interverranno i **Programmi operativi regionali** che assumeranno come interlocutori privilegiati i Sindaci dei Comuni individuati come città medie e poli urbani regionali, ai fini dell'identificazione degli uffici responsabili del ruolo di Autorità urbana

### Le città metropolitane in Italia



Per l'**individuazione delle aree territoriali (città) poste come target dell'Agenda urbana all'interno dei Programmi operativi regionali**, secondo un'impostazione condivisa a livello nazionale ma applicata nei diversi programmi operativi regionali secondo le rispettive specificità territoriali, è indispensabile scindere due diversi momenti logici e le attività di programmazione corrispondenti:

- **Definizione dei criteri per la individuazione delle aree territoriali potenzialmente interessate dall'Agenda urbana.** Occorre identificare alcuni requisiti oggettivi che consentano di circoscrivere l'ammissibilità potenziale di quei territori che effettivamente presentano problemi e opportunità di natura urbana. Oltre ad un criterio prettamente demografico sarà possibile identificare alcune funzioni tipicamente urbane di servizio a cittadini e imprese residenti in bacini territoriali di area vasta, sul modello dell'esercizio analitico sperimentato per le aree interne (vedi oltre) ma con riferimento a tipologie di servizio di rango superiore. Assumendo come punto iniziale questo

<sup>219</sup> Cfr. DDL 1542, proposto dal Ministro per gli Affari Regionali.

criterio, l'Agenda urbana si pone sulla frontiera nell'affrontare le relazioni tra aree urbane e aree interne. Tali criteri dovranno essere chiaramente indicati all'interno dei Programmi operativi.

- **Individuazione delle Autorità urbane (AU) titolari di progetti dell'Agenda Urbana.** In questa fase sarà necessario identificare alcuni requisiti in grado di rappresentare la effettiva capacità dell'Autorità urbana di svolgere le funzioni ad essa delegate ai sensi dei Regolamenti FESR, in particolare riguardo alla selezione e attuazione di interventi tale da assicurare il pieno rispetto dei tempi e dei profili di qualità anche ai fini della certificazione della spesa. I programmi operativi, per l'individuazione delle Autorità urbane, potranno:
  - **prendere in considerazione l'esperienza e performance pregressa** nella realizzazione di interventi e spesa effettivamente certificabile ovvero l'effettiva **rispondenza della governance locale e della struttura organizzativa** agli obblighi imposti dal regolamento;
  - ricorrere a **procedure di selezione delle AU** in modo da circoscrivere il numero di AU per poi sviluppare congiuntamente un numero limitato di progetti (le "azioni integrate") in poche città processo di co progettazione.

Le Regioni potranno valutare **se indicare già nel programma non solo i criteri di individuazione dei territori target ma anche le Autorità urbane di riferimento, oppure se limitarsi a descrivere il processo di selezione che applicheranno per la individuazione delle Autorità urbane (metodo e calendario).**

In ogni caso, **la conclusione della procedura per l'individuazione delle Autorità urbane e delle rispettive strategie di intervento dovrà essere esplicitamente indicata come milestone nel performance framework di ciascun Programma operativo**, per assicurare una rapida conclusione e non incorrere nella lunga durata della fase di gestazione nella programmazione 2007-2013 che, registrata in diversi casi, ha causato ritardi all'avvio dei progetti nelle città, risultati in alcuni casi fatali precludendo il raggiungimento degli obiettivi nelle priorità urbane dei POR.

#### **Co-progettazione per la selezione delle operazioni**

L'Autorità urbana svolgerà i **compiti relativi alla selezione delle operazioni**, all'interno di un percorso condiviso ex ante con l'Amministrazione titolare del programma e in stretto rapporto con l'Autorità di Gestione, secondo un'impostazione che può essere definita di **"co-progettazione"**. Questo è il significato che si intende dare al Reg. FESR, che assegna all'Autorità urbana la responsabilità circa i *"compiti relativi almeno alla selezione degli interventi"* (art 7.2 bis) e, contestualmente, specifica che l'AdG *"può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione"* (art. 7.2 ter).

La traduzione operativa di tale rapporto, nel **rispetto delle prassi di programmazione già sperimentate dalle singole Regioni**, dovrà:

- **Attribuire un'ampia autonomia alle Autorità urbane (AU)** nella definizione dei propri fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi richiesta dallo spirito e dalla lettera dei Regolamenti.

- **Garantire i risultati attesi dagli interventi** e la loro coerenza con gli obiettivi di policy identificati nei programmi operativi , attraverso la chiara indicazione del contributo di ciascun intervento/azione al conseguimento dei risultati attesi.
- **Assicurare certezza sui tempi della fase di selezione degli interventi.** L'Autorità di Gestione (AdG) manterrà un ruolo proattivo di impulso e accompagnamento a sostegno dell'AU, a tutela degli obiettivi di spesa del programma, mettendo eventualmente in campo condizionalità e schemi premiali oltre a modalità di intervento sostitutivo – da chiarire ex ante nel programma – da attivare in caso di evidenti e irrecuperabili ritardi nella realizzazione.
- **Sostenere la qualità della progettazione e della spesa,** per garantire la performance in fase attuativa. A tal proposito è auspicabile che, nel processo di selezione, l'AdG eserciti un ruolo di coordinamento rispetto all'identificazione e validazione dei criteri adottati dalle AU per la selezione delle operazioni, oltre a strutturare sin dall'inizio azioni di supporto e condizionalità per le AU che garantiscano la qualità della progettazione e, di conseguenza, la possibilità di certificare tempestivamente la spesa evitando ricorsi giudiziari sulle gare, varianti in corso d'opera o sospensioni dei lavori. Specifica attenzione sarà dedicata ad affiancare le AU su particolari tipologie e tematiche progettuali (tra cui, ad esempio, le azioni immateriali) e a sostenere la realizzazione di studi di fattibilità per gli investimenti (con particolare attenzione alla sostenibilità gestionale ed economico-finanziaria di strutture erogatrici di servizi), anche per mezzo di risorse e strumenti ad hoc (ad es. fondi di progettazione, già in via di sperimentazione in alcune regioni).
- **Favorire la messa a sistema, capitalizzazione e divulgazione delle conoscenze.** Le Autorità di gestione attiveranno iniziative di coordinamento, scambio e apprendimento per i decisori politici, gli operatori e gli altri organismi coinvolti nell'Agenda urbana nazionale ed europea, per allineare le strategie e gli strumenti di intervento all'interno dei Programmi nazionali e regionali. A tale fine, saranno individuate le modalità più appropriate affinché suddette attività siano sviluppate in partnership con Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), anche attraverso l'affidamento di specifiche deleghe gestionali alle strutture tecniche di supporto (in particolare, la Fondazione IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale) dell'Associazione, previa attenta valutazione dei requisiti funzionali e organizzativi e la verifica del possesso di adeguata capacità amministrativa.

Nel caso specifico delle **città metropolitane**, le Regioni saranno coinvolte direttamente dall'AdG nel processo di co-progettazione attraverso **incontri trilaterali per discutere il merito delle proposte progettuali** promosse dalle AU e assicurarne la coerenza con la pianificazione regionale di settore e le sinergie di programmazione necessarie.

#### **Delega di funzioni alle Autorità urbane**

Fatto salvo il riconoscimento del ruolo dell'Autorità urbana nella fase di selezione degli interventi, è **prerogativa di ciascuna Autorità di gestione regionale definire la gamma di responsabilità da delegare alle AU anche attraverso l'identificazione di organismi intermedi.**

Sarà compito dell'AdG, in ragione di attente valutazioni circa la capacità amministrativa ed audit di sistema effettuati ex ante, stabilire – anche con declinazione specifica caso per caso – l'opportunità o meno del trasferimento all'AU delle funzioni connesse ai controlli di 1° livello e alla certificazione, in modo da assicurare che gli organismi intermedi operino in Amministrazioni realmente capaci di affrontare il

significativo carico amministrativo, di rispettare i principi di terzietà proprie delle attività di controllo, e di conseguire celermente l'accreditamento previsto dall'IGRUE per tali soggetti.

A valle della selezione degli interventi, inoltre, le AdG potranno adottare ulteriori **dispositivi a tutela del rispetto dei tempi e della performance di spesa**, ad esempio mediante: la certificazione di qualità sulla progettazione (ad es. certificazione ISO 17020); l'attivazione di premialità e sanzioni connesse all'avanzamento procedurale; o l'obbligo di alimentare i sistemi di monitoraggio come condizione per la liquidazione delle spesa rendicontata.

In ogni caso dovrà essere prevista, secondo le modalità più adatte, l'attivazione di misure di assistenza tecnica a favore delle Autorità urbane.

### **Azioni integrate e principi di programmazione orientata al risultato**

L'art. 7.1 del Reg. FESR stabilisce che *“il FESR sostiene [...] lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle zone urbane”*.

Per garantire il coordinamento e l'integrazione territoriale degli interventi, la strategia di sviluppo urbano perseguita nell'Agenda urbana individua nell'Azione integrata il suo strumento attuativo. Ciò ponendo l'accento sull'integrazione intesa in termini funzionali e di filiera, ovvero tra vari interventi – materiali e immateriali – per perseguire un **singolo obiettivo di cambiamento/miglioramento riferibile ad un singolo risultato atteso che si realizza concretamente in uno/a o più servizi/iniziative rivolti ad una specifica tipologia di utenza/gruppo target**.

La strategia integrata di sviluppo urbano di ciascuna città sarà articolata in diverse Azioni integrate, tra loro coordinate e sinergiche, ciascuna delle quali sarà coerente con uno dei driver tematici dell'Agenda urbana e assicurerà la massa critica degli investimenti e il conseguimento dei risultati attesi avvenga entro il periodo di programmazione.

Allo stesso tempo, la ricca esperienza italiana in materia suggerisce **numerose buone pratiche e alcune cautele**, rispetto alle quali nel ciclo 2014-2020 si propongono alcune **innovazioni di metodo che interpretano il concetto di “azione integrata”** per guidare la progettazione delle AU:

- **Aderire alla strategia comune dell'Agenda urbana.** Le amministrazioni coinvolte nella programmazione definiscono insieme, già nell'Accordo di Partenariato, un set significativo e circoscritto di obiettivi tematici e risultati attesi nell'ambito di una strategia comune da sostenere con l'apposita dotazione finanziaria destinata all'Agenda urbana. Ai tre driver tematici prima richiamati (e già individuati nel documento “Metodi e obiettivi”), a completamento della strategia comune, le Regioni potranno aggiungere una ulteriore priorità secondo specifici fabbisogni che riportino ad altri obiettivi tematici. Le AU aderiscono alla strategia comune e identificano autonomamente le operazioni necessarie al loro conseguimento, utilizzando e valorizzando gli strumenti esistenti/vigenti di pianificazione settoriale, di programmazione di investimenti, e di strategia locale.
- **Identificare poche azioni integrate tematicamente orientate, ciascuna riferita a singoli risultati attesi.** Le AU sono invitate –nell'ambito della proposta strategica per l'agenda urbana– a selezionare specifici ambiti di intervento e risultati attesi che si confanno alla interpretazione delle potenzialità/dei problemi della propria città. Su questi propongono le azioni integrate, anche

indirizzate su specifici quartieri o aree sub-comunali. Ciò dovrebbe evitare un processo in cui le AU propongano generali programmi di investimento che, senza una vera e comune “narrativa”, riguardino numerosi settori con interventi disgiunti tra loro e a limitato impatto.

- **Perseguire l’attuazione e il rafforzamento delle politiche ordinarie, nell’ambito di strumenti di pianificazione e/o programmazione vigenti.** Per assicurare coerenza con la pianificazione regionale di settore e ridurre i tempi necessari alla concertazione locale, senza attendere la formazione ex novo del consenso e i conseguenti accordi multi-livello, le AU daranno priorità ad azioni che attuino e/o rafforzino porzioni significative in termini di risultato – anche se circoscritte e puntualmente individuate, ed in linea con la strategia comune dell’Agenda urbana- di piani e programmi di settore ordinari già esistenti, validati ed adottati dai livelli amministrativi coinvolti (ad es., per il primo driver, interventi dei Piani urbani della mobilità ex L.340/2000, o anche strumenti non normati come strategie per la *smart city* in diverse città; per il secondo driver, interventi che attuino o aumentino servizi e bacini di utenza dei Piani di zona sociali ex L. 328/2000). Di conseguenza, le strategie integrate di sviluppo urbano e, al loro interno, ciascuna delle Azioni integrate delle città dovranno reggersi sulla pianificazione e gli strumenti attuativi ordinari esistenti, promuovendo -al loro interno- innovazioni significative in termini di coordinamento, accelerazione attuativa e reciproca valorizzazione tra le iniziative in essi previste e tra i singoli settori amministrativi e gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti.
- **Prevedere un approccio che richieda nella progettazione operativa l’integrazione logica, funzionale e di governo amministrativo tra le azioni proposte,** riducendo e semplificando il più possibile i passaggi di programmazione. Per rendere effettivamente operativi gli investimenti, le AU ne assicureranno l’integrazione verso il risultato di riferimento, anche attraverso il coordinamento degli interventi da realizzare sotto la responsabilità di settori amministrativi e fonti finanziarie differenti. In tal modo ci si assicura che sia ben progettato il sostegno dell’intero ciclo di vita di un intervento, fino ad assicurare l’attivazione dei servizi e la fruibilità delle opere.

Inoltre le Regioni e l’Autorità di Gestione del PON METRO potranno avvalersi di **strumenti di ingegneria finanziaria**, effettuando le attività diagnostiche e di valutazione ex ante di tali strumenti richieste dal Regolamento Generale (Art.32).

### **Organizzazione e contenuti specifici del programma operativo nazionale città metropolitana**

Il Programma nazionale dedicato alle Città metropolitane risponde a molteplici esigenze e a sollecitazioni dei percorsi di policy europea e nazionale:

- La **centralità delle Città nell’agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale**, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione Europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall’inclusione sociale alla crescita sostenibile – che richiede un’attenzione ampia nella costruzione della programmazione.
- La **concentrazione nelle grandi aree urbane di questioni urgenti di sviluppo e coesione**. Il modello del «vivere urbano» è quello tendenziale per la maggioranza della popolazione e genera costantemente nuove istanze per qualità della vita, organizzazione sociale e gestione sostenibile delle risorse di queste collettività, anche perché gli effetti di un rapido sviluppo economico convivono con situazioni di emarginazione e disagio.

- Il **disegno di riforma costituzionale e amministrativa per l'istituzione delle Città metropolitane**<sup>220</sup> che, in una fase storica caratterizzata da forti vincoli di finanza pubblica e riduzione dei trasferimenti, assegna un ruolo sempre più importante ai Sindaci dei grandi Comuni nel governo di problemi e territori più ampi di quelli delimitati dai confini amministrativi abituali.
- L'esigenza di **rafforzare il ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave** delle strategie di investimento e del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, per conseguire risultati condivisi attraverso la sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie per la gestione dei servizi collettivi.

Di fronte a tali sfide, il **Programma operativo nazionale Città metropolitane** (in seguito Programma o PON METRO), adottando una logica sperimentale sia nella costruzione del programma stesso che nel governo della sua attuazione, ed interviene in modo **complementare ai Programmi operativi regionali**, per sostenere alcuni specifici interventi che saranno promossi dalle 14 Città metropolitane.

In questa ottica il Programma intende focalizzarsi sui primi due driver previsti per l' Agenda urbana per i fondi comunitari 2014-2020. In particolare intende concentrarsi sull'**applicazione del paradigma della "smart city" per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città**. L'applicazione di soluzioni "intelligenti" per migliori servizi urbani intesa non solo in senso tecnologico, costituisce, infatti, un ambito unificante delle questioni che le diverse Città si trovano ad affrontare e, insieme, caratterizzante la responsabilità primaria di governo urbano.

Inoltre, ferma restando l'esigenza di focalizzazione comune, il Programma intende dare un segnale di attenzione speciale alla questione della coesione interna delle Città favorendo interventi nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base soprattutto laddove vi siano forti concentrazioni di discriminazione e bisogni sociali, e quindi promuovere **"social innovation" per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati**.

In linea prioritaria e senza voler esaurire le esigenze di intervento nelle città metropolitane il Programma intende quindi contribuire ad una selezione dei risultati attesi dall'Obiettivo Tematico 2 "Agenda digitale" e dall'Obiettivo tematico 4 "Energia sostenibile e qualità della vita", e dell'Obiettivo tematico 9 "Inclusione sociale", con eventuale apertura verso alcune azioni dell'Obiettivo tematico 6 "Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali".

Inoltre, secondo l'impostazione condivisa con le Regioni, il Programma **non dovrebbe concorrere direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali** o porsi obiettivi di mera **riqualificazione urbanistica**, né di interventi prettamente attinenti all'estensione della banda ultra-larga e delle *smartgrid*, che troveranno nei Programmi regionali o in altre iniziative nazionali la loro possibile fonte di programmazione e copertura finanziaria.

Infine, verranno incoraggiati la costituzione di **partnership e progetti di scala inter-comunale** che anticipino e favoriscano l'attuazione della riforma amministrativa, attraverso ricadute e benefici diretti anche per cittadini e territori localizzati al di là dei confini amministrativi del Comune capoluogo.

In coerenza con quanto stabilito dai Regolamenti ed incorporato nella declinazione strategica dell'Agenda urbana, il Programma attribuisce **ampia autonomia all'Autorità urbana (l'ufficio designato del Comune capoluogo)** nella definizione dei fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi anche in

<sup>220</sup> Legge 7 aprile 2014 n.56 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni".



risposta alla richiesta dei Regolamenti della CE. Tale attività si svolgerà attraverso il percorso di “**co-progettazione**” con l’Autorità di Gestione del Programma che coinvolgerà anche le Amministrazioni regionali al fine di renderle partecipi delle scelte progettuali e di complementare l’azione del Programma con altri interventi.

L’esito di tale percorso porterà sia all’**identificazione per ogni Città metropolitana di un numero limitato e motivato di azioni integrate**, sia alla **definizione ed articolazione interna del Programma** con particolare riferimento al suo carattere plurifondo (FESR e FSE)

**L’Autorità di Gestione del Programma sarà incardinata a regime** nella costituenda **Agenzia per la Coesione Territoriale** ai sensi della Legge 30 ottobre 2013, n. 125 e, nelle more della sua costituzione operativa, nel Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

Le **Autorità urbane avranno la responsabilità di selezionare gli interventi e di gestirne l’attuazione**. Di conseguenza, i Comuni capoluogo titolari di tale responsabilità saranno chiamati a dotarsi di una struttura organizzativa e di risorse umane e tecniche idonee allo svolgimento dei compiti assegnati, nel rispetto dei Regolamenti dei fondi strutturali.

#### **Organizzazione dei Programmi operativi regionali in riferimento all’agenda urbana**

I temi e le priorità d’intervento dell’Agenda urbana sono declinate nei programmi Operativi Regionali secondo le specificità di ciascuna Regione all’interno della cornice comune stabilita nell’AP.

Inoltre, le **Regioni stabiliscono esplicitamente nei loro programmi le modalità organizzative con cui strutturare gli investimenti dell’Agenda urbana e gli strumenti attuativi**, tenendo conto dell’esperienza del passato e dei necessari approfondimenti tecnici rispetto ai modelli previsti dal Regolamento:

- **Asse dedicato riferito a diversi Obiettivi tematici.** Tale opzione appare preferibile per consentire: i) la semplificazione e riduzione di numero dei processi amministrativi per la gestione finanziaria e contabile del programma; ii) l’inclusione nell’asse dedicato allo sviluppo urbano del riferimento anche ad obiettivi tematici-OT non presenti nel Programma; iii) la facilitazione dell’integrazione tra FESR e FSE nel caso di programmi pluri-fondo.  
Nell’adozione di tale opzione, ciascuna Regione sarà chiamata ad individuare e quantificare nell’asse urbano gli OT di riferimento e la corrispondente dotazione finanziaria, elemento che consentirà per ciascun OT presente nel programma una migliore chiarezza di programmazione tra contributo all’Agenda urbana e agli altri interventi più prettamente settoriali/tematici. Tale opzione consente, inoltre, di misurare l’investimento complessivo per lo sviluppo urbano sostenibile e verificare il raggiungimento/superamento della quota del 5 per cento del FESR e, soprattutto, di garantire maggiore equilibrio, chiarezza, trasparenza e più immediata operatività al confronto tra Amministrazioni regionali e Autorità urbane nel programmare, selezionare e attuare gli interventi.
- **Investimento Territoriale Integrato (ITI) per ciascuna Agenda Urbana.** Tale modello, sebbene possa costituire una novità regolamentare in altri paesi dell’Unione, è già stato sperimentato in Italia (sia nella presente, che nella passata programmazione) con strumenti dedicati alla progettazione integrata che in alcuni PO FESR (es. Sardegna 2000-2006, o Sicilia 2007-2013) hanno impegnato risorse finanziarie da misure o linee di intervento in distinti assi prioritari. Un’architettura che, a fronte di una notevole complessità amministrativa, non ha realmente condotto a corrispondenti innovazioni di facilitazione di processo o di efficacia di risultato. Anche



alla luce di questa esperienza si ritiene opportuno indicare questa opzione solo nel caso in cui la declinazione dell'Agenda urbana sia concentrata in poche aree target e a condizione di un efficace percorso di co-progettazione.

Per entrambi i modelli sarà necessario esplicitare nei Programmi operativi le assegnazione di risorse dedicate all'Agenda urbana declinandole per Obiettivo tematico.

**Tavola – Indicazione allocativa a livello nazionale per azioni integrata di sviluppo urbano sostenibile cofinanziate dal FESR (Cfr. Tavola 15 Template AP)**

Fondo	Allocazione indicativa per l'Agenda urbana (Euro)	Peso sulle risorse totali del fondo
FESR	1.659.284.216,71	8,0%
FSE	271.066.500,00	2,6%

### **3.1.4 PRINCIPALI SETTORI PRIORITARI PER LA COOPERAZIONE NELL'AMBITO DEI FONDI SIE TENENDO CONTO, SE DEL CASO, DELLE STRATEGIE MACROREGIONALI E DELLE STRATEGIE RELATIVE AI BACINI MARITTIMI**

L'Italia partecipa per il periodo di programmazione 2014-2020 a diciannove programmi in attuazione dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea (CTE)<sup>221</sup>. Lo stato di definizione dei contenuti dei diversi programmi è disomogeneo: i quattro programmi interregionali e i programmi transnazionali Alpine Space e Central Europe sono definiti in tutte le loro parti; il programma transnazionale MED e i programmi frontalieri Italia-Francia marittimo, Alcotra, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Malta stanno affinando la definizione della logica di intervento, la scelta delle priorità d'intervento e il quadro degli obiettivi specifici e dei risultati attesi; il programma transnazionale Adriatic-Ionian, i programmi frontalieri Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Italia-Grecia IPA-CBC Italia-Albania-Montenegro si accingono ad avviare ora la fase di predisposizione delle proposte di programma; i programmi ENI-CBC Italia-Tunisia e ENI-CBC Mediterranean Sea Basin sono ancora nella fase di consultazione preliminare sulle opzioni strategiche di base.

A parte i programmi interregionali, che hanno natura e contenuti specifici e si rivolgono indifferentemente a tutti i territori dell'UE, gli obiettivi e le priorità di intervento scelte dai programmi transnazionali e frontalieri offrono ampie opportunità di complementarità con le scelte strategiche adottate dall'Accordo di partenariato, di cui si è tenuto conto nella elaborazione dei programmi di cooperazione. Questi tendono ad allinearsi alla concentrazione tematica richiesta dal FESR per le regioni più sviluppate, privilegiando gli obiettivi tematici (OT) 1. Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (in particolare privilegiando la priorità d'investimento 1.b, facilitare lo sviluppo di cluster e per migliorare la collaborazione tra imprese, centri di ricerca, amministrazioni, cittadini), 2. Agenda digitale (in particolare le priorità d'investimento 2.b e 2.c, per e promuovere lo sviluppo di servizi e applicazioni dell'ICT operabili in ambito sovranazionale) e 4. Energia sostenibile e qualità della vita (in particolare le priorità d'investimento 4.b, 4.c, 4.e e 4.f, per promuovere la diffusione delle migliori pratiche, aumentare la consapevolezza delle popolazioni e promuovere modelli organizzativi delle imprese più efficienti). Gli investimenti relativi all'OT 3-rafforzamento della competitività delle PMI, se presenti, sono strettamente connessi agli investimenti previsti in attuazione dell'OT1. Non tutti i programmi includono l'OT5 e, se lo includono, privilegiano le azioni rivolte alla gestione dei rischi specifici dell'area di cooperazione: i programmi di cooperazione territoriale, specialmente quelli che interessano le frontiere alpine, hanno infatti esplorato ampiamente, nei periodi di programmazione precedenti, le possibilità di azione congiunta nel campo della mitigazione del cambiamento climatico e ci si

<sup>221</sup> La lista dei programmi, delle aree geografiche e delle risorse FESR assegnate sarà pubblicata con atto di esecuzione della Commissione europea.

aspetta, dunque, che le esperienze accumulate siano ora capitalizzate dai programmi in attuazione dell'Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione". Diversi programmi investono anche nell'OT6-Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali, in particolare a supporto di azioni di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e per sperimentazioni di metodi innovativi di miglioramento dell'ambiente urbano. I programmi CTE hanno difficoltà a operare scelte appropriate per quanto riguarda l'OT 7.-Mobilità sostenibile di persone e merci: i programmi transnazionali percepiscono la potenzialità di questo obiettivo tematico per sostenere lo sviluppo dei corridoi transeuropei, ma le priorità di investimento considerate non sono coerenti con questo scopo, essendo evidentemente rivolte alla realizzazione di infrastrutture già puntualmente identificate nei Piani di trasporto nazionali e regionali; i programmi frontaliere possono meglio intervenire operando nell'ambito dell'obiettivo tematico 4, in relazione alla organizzazione della mobilità sostenibile in ambito urbano o locale. Del tutto marginale è il ricorso agli OT 8,9 e 10, per i quali le basi normative e le regole necessarie per operare efficacemente in modo congiunto a livello frontaliere e transnazionale risultano ancora insufficienti a sostenere azioni concrete efficaci e durature. L'OT 11. Capacità istituzionale e amministrativa viene al momento incluso solo da alcuni programmi, in relazione allo sviluppo e all'attuazione delle Strategie macroregionali.

L'Italia partecipa a sette GECT, che interessano: le isole (ARCHIMED), le aree alpine di confine orientale (EUREGIO-regione senza confini e EUREGIO Tirolo-Alto Adige-Trentino); il parco marino internazionale delle bocche di Bonifacio e il parco naturale Alpi Marittime-Mercantour, l'area urbana Gorizia- Nova-Gorizia; la filiera produttiva della ceramica. Tuttavia i GECT non hanno espresso propri contributi nel confronto partenariale, né per quanto riguarda l'Accordo di partenariato, né per quanto riguarda la preparazione dei programmi di cooperazione, pur essendo i partner dei GECT a vario titolo implicati nel processo di programmazione. Questi organismi si pongono, quindi, al momento, soltanto con un ruolo di potenziali beneficiari di progetti.

L'Italia partecipa alla Strategia UE per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) e alla Strategia UE per la regione Alpina (EUSALP). Da parte italiana è stata condotta un'ampia e sistematica azione di sensibilizzazione e confronto con le Regioni e i partner rilevanti, al fine di garantire che i programmi tenessero conto, nella loro concezione e attuazione, delle Strategie (vedi quanto illustrato al paragrafo 2.1.d). La tavola allegata (Allegato IV) indica una prima selezione dei risultati e delle azioni incluse nell'Accordo di partenariato, che potrebbero contribuire all'attuazione delle Strategie. Un confronto più puntuale potrà essere effettuato una volta che la Commissione avrà pubblicato la Strategia e il Piano d'azione EUSAIR (giugno 2014) e la Strategia e il Piano d'azione EUSALP (giugno 2015).

L'esperienza acquisita nel periodo di programmazione 2007-2013 ha mostrato che molte Regioni si sono dimostrate inizialmente interessate ad intervenire con azioni di cooperazioni bilaterale al di fuori del proprio territorio, ma non hanno poi concretamente dato corso a iniziative di questo genere, anche a fronte delle difficoltà attuative riscontrate. Nonostante l'art 70 del Regolamento generale offra un base giuridica più chiara che in passato i partner non hanno manifestato interesse all'utilizzo della deroga territoriale consentita dall'art.70. L'Accordo di partenariato non indica dunque orientamenti specifici in materia, lasciando alle Autorità responsabili dei vari programmi di valutare, direttamente in fase di attuazione, se e in quali casi questo tipo di operazioni sia utile ed opportuno.

La tavola allegata rappresenta una estrazione dei risultati considerate dall'Accordo di Partenariato, per ciascuno degli obiettivi tematici, che in, prima approssimazione, potrebbero contribuire ad attuare la Strategia dell'UE per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR). La tabella è indicativa e potrà essere aggiornata e

riveduta nel momento in cui tanto il percorso di definizione dei contenuti della Strategia (Piano d'azione), quanto le scelte strategiche adottate dai programmi diventeranno più definite.

**3.1.5 OVE APPROPRIATO, APPROCCIO INTEGRATO PER RISPONDERE A SPECIFICI BISOGNI DI AREE GEOGRAFICHE PARTICOLARMENTE COLPITE DALLA POVERTÀ O DEI GRUPPI DI DESTINATARI A PIÙ ALTO RISCHIO DI DISCRIMINAZIONE O ESCLUSIONE SOCIALE, CON PARTICOLARE RIGUARDO PER LE COMUNITÀ EMARGINATE, LE PERSONE CON DISABILITÀ, I DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO E I GIOVANI CHE NON SONO OCCUPATI E CHE NON FREQUENTANO CORSI DI ISTRUZIONE O DI FORMAZIONE**

**3.1.6 APPROCCIO INTEGRATO VOLTO AD AFFRONTARE LE SFIDE DEMOGRAFICHE DELLE REGIONI O A RISPONDERE A ESIGENZE SPECIFICHE DI AREE GEOGRAFICHE CARATTERIZZATE DA GRAVI E PERMANENTI SVANTAGGI NATURALI O DEMOGRAFICI DI CUI ALL'ART. 174 TFUE (OVE APPROPRIATO)**

Al perseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale volto a rallentare il fenomeno dello spopolamento delle Aree interne, presente nella "Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese" – parte integrante del Piano Nazionale di Riforma -, concorrono i diversi fondi ESI, attraverso un approccio di intervento integrato rivolto al recupero e valorizzazione delle potenzialità presenti anche nelle aree marginalizzate, critiche per la tenuta complessiva del territorio nazionale e dei percorsi di sviluppo equilibrato, ma tendenzialmente sempre meno presidiate e curate da comunità locali attive.

Per contrastare e invertire i fenomeni di spopolamento in queste aree, si intende pertanto agire attraverso progetti di sviluppo locale (area di intervento privilegiata per i Fondi europei), integrati da un intervento nazionale per assicurare alle comunità coinvolte condizioni di fruizione di servizi essenziali adeguate all'obiettivo di mantenere ovvero di attrarre, in questi territori, una popolazione di dimensioni adeguate all'obiettivo di tenuta del presidio del territorio e con una struttura demografica equilibrata.

La presenza di tali servizi costituisce in questi territori una preconditione per lo sviluppo, l'occasione per il radicamento di nuove attività economiche, nonché un fattore essenziale per l'effettivo successo dei progetti di sviluppo locali supportati dalle politiche della programmazione dei fondi comunitari.

Gli obiettivi per il perseguimento dello sviluppo delle Aree Interne del Paese (cfr. paragrafo 1.5.4) saranno perseguiti con due classi di azioni relative a:

- I. Progetti di sviluppo locale;
- II. Adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali<sup>222</sup>;

#### **Prima classe di azioni: Progetti di sviluppo locale**

Perché la strategia per le Aree Interne possa tradursi in interventi capaci di innescare processi di sviluppo è necessario partire dalla "Domanda". Occorre quindi sapere da dove verrà la domanda in grado di generare i processi di sviluppo desiderati. I bacini di questa domanda vanno ricercati nella "diversità" insita nelle

---

<sup>222</sup> Istruzione, sanità e mobilità.

caratteristiche e potenzialità delle Aree Interne (cfr. paragrafo 1.1), e nei processi di differenziazione in corso nelle tendenze dei consumatori a livello nazionale, europeo e globale.

Ciascuna Area Interna offre una peculiarità di qualche tipo: di stile vita, di aria, di alimentazione, di relazioni umane, di natura. Siamo in una fase nella quale è ampiamente riconosciuta e documentata una forte domanda di specificità a livello globale. Molti studi segnalano che le preferenze di consumo, e di conseguenza delle composizioni del portafoglio di offerta degli operatori della produzione di beni e servizi stiano da tempo tornando a essere molto diversificate.

L'intervento per innescare processi di sviluppo nelle Aree Interne sarà focalizzato dunque su tali "specificità", su fattori latenti di sviluppo e su temi catalizzatori e di grande rilevanza, legati anche (ma non solo) alle consistenti potenzialità di risorse "nascoste e non ancora valorizzate" che esistono in queste aree. Per essere efficace tale intervento muoverà dall'analisi della domanda di mercato.

Esistono certamente anche realtà produttive già localizzate in alcune aree interne che, con un certo grado di successo, servono i mercati globali con prodotti industriali non collegati ai saperi locali. Queste realtà, che non costituiscono la norma, sono considerate nella strategia come alleati co-interessati al miglioramento delle condizioni socio-ambientali del territorio e di benessere dei suoi residenti. La politica di supporto alla competitività ed alla capacità adattiva di queste realtà produttive esula ovviamente dalla missione primaria della strategia per le aree interne, che invece guarda con attenzione a questi presidi, dove presenti, per la forza modernizzatrice che essi rappresentano a livello locale. Le rilevanti presenze industriali operanti in settori competitivi aperti possono contribuire ai progetti di sviluppo delle aree interne attraverso alcune delle proprie risorse soprattutto umane a carattere innovativo, nel caso in cui esse decidano di guardare al territorio che le ospita, prendendosi in carico una parte delle responsabilità delle azioni necessarie per il cambiamento di quel territorio.

La strategia Aree Interne – che punta alla valorizzazione delle risorse esistenti nelle aree considerate in un'ottica di sviluppo economico per l'incremento e la diversificazione delle fonti di reddito funzionale, concorrendo allo stesso tempo anche ad un obiettivo di sostenibilità demografica e di tutela del territorio, implica che i progetti di sviluppo locale si focalizzino su:

- tutela del territorio e comunità locali;
- valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- sistemi agro-alimentari e sviluppo locale;
- risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile;
- saper fare e artigianato.

Queste azioni saranno a valere su tutti i Fondi Comunitari (FESR, FSE e FEASR), ciascuno nel rispetto delle proprie regole in termini di priorità di investimento.

## Seconda classe di azioni. Adeguare i servizi essenziali: scuola, sanità e mobilità

Se nelle aree interne non sono soddisfatti i servizi “essenziali” di cittadinanza, in queste aree non si può vivere e quindi non è immaginabile alcuna sostenibilità a lungo termine dei progetti promossi, se considerati isolatamente dal contesto complessivo dell’organizzazione di vita delle comunità interessate.

Se una quota importante della popolazione ha difficoltà ad accedere a scuole in cui i livelli di apprendimento e la qualità degli insegnanti sia equivalente a quella garantita nei maggiori centri urbani, a presidi sanitari capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso; emergenze; punti parto; trasfusioni) e ad adeguati sistemi di mobilità interna ed esterna si pone da un lato una rilevantissima questione di diritto di cittadinanza che ha un rilievo certamente in sè; ma da un altro – assai rilevante per considerare appieno i termini di effettiva potenzialità di risultato stabile degli interventi di sviluppo promossi sub A - si entra pericolosamente in un circolo vizioso di marginalità per cui all’emorragia demografica segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi, precludendo l’utilità di un qualsiasi intervento di sviluppo.

Il tema della cittadinanza è condizione necessaria alla prospettiva di sviluppo – se in queste aree non sono garantiti i servizi di base, se non se ne monitorano i livelli essenziali e la qualità dell’offerta, è inutile investire in strategie di sviluppo e progettualità. L’intervento della politica ordinaria in linea con quanto descritto sarà parte indispensabile e irrinunciabile della strategia e sarà collegato a ciascuna delle iniziative progettuali e strategiche in favore delle Aree Interne realizzato dalla politica regionale.

A queste azioni sono stati destinati finanziamenti ad hoc dalla legge di stabilità in favore delle Aree Interne (cfr. legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17)<sup>223</sup>, finanziamenti che verranno rinnovati sulla base di una valutazione dell’avanzamento della strategia. In aggiunta a questo, potranno anche prevedersi interventi dei fondi comunitari ove ne ricorrano i presupposti per le tipologie di attività comunque previste dall’accordo di partenariato e nei limiti di ammissibilità. La finalità di ciascuno di questi interventi rimane quella del sostegno allo sviluppo autonomo, a garanzia di un diritto di cittadinanza effettivamente pieno in termini di qualità della vita e di prospettive di reddito.

L’intervento della politica ordinaria si articolerà quindi in due direzioni::

- a) A ciascuna filiera dell’offerta dei diversi servizi essenziali sarà garantito un monitoraggio della rete dei servizi, delle diverse soluzioni per l’offerta, delle modalità di accesso e della qualità ottenuta in termini di esiti che queste diverse soluzioni garantiscono sui cittadini.
- b) Per ogni area-progetto saranno individuate, sulla base della ricognizione dei fabbisogni e delle criticità, le necessarie soluzioni di ribilanciamento nell’offerta programmata dei servizi di base e di incentivo per gli operatori a prestare servizio in queste aree (ad esempio la migliore distribuzione possibile dei plessi scolastici e/o l’apertura di una nuova scuola), anche ricorrendo, quando necessario, a soluzioni innovative per l’offerta dei servizi stessi (come l’utilizzo della telemedicina e la previsione di diagnostica mobile, per la salute).

Il prevalere nelle Aree Interne di Comuni di piccole dimensioni – che nelle aree periferiche costituiscono fino all’86 per cento del totale – implica che **un’organizzazione in forma associata** (formalizzata in varie forme) e/o consorziale dei Comuni è requisito indispensabile per l’organizzazione dei servizi sul territorio. La programmazione comunitaria in materia di aree interne rappresenta un’occasione unica di spinta a coniugare azioni di sviluppo locale e una gestione associata dei servizi. Questa associazione tra Comuni

<sup>223</sup> Il riparto del finanziamento previsto nella legge di stabilità verrà deciso con Delibera CIPE d’attuazione dell’Accordo di Partenariato.

potrà assumere forme e ampiezza diverse a seconda della natura del servizio preso in considerazione. In alcuni casi – come ad esempio quello della mobilità interna – la scala potrà superare l’associazione dei Comuni e arrivare a una dimensione più ampia, come quella della Provincia. In ogni caso, l’esistenza di associazioni adeguate o la previsione di nuove associazioni secondo scadenze pre-stabilite e cogenti sono condizioni indispensabili dell’intervento.

### Organizzazione dell’azione - Governance

Il complesso dell’intervento pubblico nelle aree-progetto può essere distinto in tre blocchi, i primi due corrispondenti alle due classi di azioni finanziate dalla Strategia:

- I. Le azioni pubbliche specifiche destinate a “Progetti di sviluppo locale” finanziate prioritariamente dai programmi operativi regionali con i **fondi comunitari** 2014-2020 (nonché, ogni volta che sia possibile, con il Fondo di Sviluppo e Coesione) in base al quadro strategico comune esplicitato nell’Accordo di Partenariato.
- II. Interventi di politiche settoriali ordinarie (definite a più livelli di responsabilità, nazionali e regionali), finanziate primariamente con risorse ordinarie addizionali (cfr. legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17), per l’adeguamento dell’offerta dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità – realizzati sugli stessi territori interessati dai “Progetti di sviluppo locale”.
- III. Eventuali ulteriori misure nazionali, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura su cui da più parti sono pervenute sollecitazioni fondate e che vanno rese attuali quali strumenti operativi complementari, e forse essenziali, al successo della strategia.

Per perseguire gli obiettivi della strategia, l’intervento conterrà tre forti innovazioni. Avrà carattere di azione collettiva nazionale e vedrà dunque convergere l’azione di tutti i livelli di governo, dei diversi fondi europei disponibili e dell’intervento ordinario di Comuni, Regioni e Stato centrale. Riguarderà un numero limitato di aree-progetto (nell’ottica del realismo operativo) e verrà avviato con la selezione di una sola area per ogni Regione o Provincia Autonoma. Prevedrà tempi certi per l’attuazione e si doterà di un cogente e aperto monitoraggio degli esiti e di un confronto delle esperienze realizzate.

La selezione iniziale di poche aree-progetto per ciascuna Regione – comprendenti più Comuni avrà luogo da parte delle Regioni secondo una procedura di selezione effettuata – col supporto del Comitato tecnico aree interne – attraverso l’applicazione di criteri oggettivi condivisi e considerando le indicazioni di attenzione derivanti dallo strumento analitico di identificazione geografica delle aree interne (cfr. paragrafo 1.5.4). Fra le Aree selezionate una costituirà il prototipo, ovvero quello che verrà avviata nel 2014, primo anno di programmazione e che servirà a testare e consolidare il metodo di progettazione locale, per poi estenderlo alle altre aree.

## **Identificazione delle aree su cui concentrare gli interventi in attuazione della Strategia Aree Interne a livello regionale**

La Procedura per la selezione delle aree-progetto si articola in tre stadi:

1. *Analisi desk su dati di base (tipologie di aree e demografia) e prime informazioni disponibili a livello regionale (l'analisi è effettuata in collaborazione tra la Regione interessata e il Comitato aree interne);*

2. *Analisi desk specifica su dati elaborati ad hoc riguardanti i servizi dell'istruzione, della salute e della mobilità, le dotazioni agro-alimentari, turistiche, culturali e naturali*

3. *Incontri partenariali sul territorio di delegazione tecnica di Stato e Regioni con i Comuni e il partenariato socio-economico rilevante*

*Criteri per la Selezione delle Aree e del Prototipo su cui concentrare l'intervento*

A. *Appartenenza ad Aree Interne (facendo riferimento alla mappa nazionale eventualmente modificata dalla Regione con criteri condivisi a livello nazionale) con priorità a zone periferiche e ultra periferiche (ovvero zone rurali di tipo C e D)<sup>224</sup>*

B. *Intensità della caduta demografica negli ultimi quarant'anni, e persistenza nell'ultimo decennio*

C. *Intensità della riduzione di superficie agricola utilizzata (SAU) e di fenomeni di dissesto o livelli di rischio idro-geologico (anche connessi ai fenomeni di cambiamento climatico)*

D. *Intensità della riduzione di superficie agricola utilizzata (SAU) e di fenomeni di dissesto o livelli di rischio idro-geologico (anche connessi ai fenomeni di cambiamento climatico)*

E. *Esistenza di Unioni o Associazione di servizi effettive (che comprendano un numero sufficientemente elevato di Comuni e che assicurino le economie di scala necessarie), ovvero espressa disponibilità a realizzarle durante la costruzione del progetto;*

F. *Esistenza delle condizioni per la costruzione di una Strategia integrata d'area che faccia perno su almeno due dei cinque settori chiave individuati, e sui servizi di base. In particolare si verificherà:*

1. *La partecipazione congiunta dei Comuni a enti/istituzioni che hanno attuato piani di sviluppo (Parchi, Comunità montane, Contratti di fiume, GAL, patti territoriali, pit, distretti territoriali)*

2. *Esistenza di complementarietà ovvero necessità di raggiungere una massa critica per la sostenibilità di residenza e per la manutenzione ordinaria e continuativa del territori e per la realizzazione di piani efficaci di miglioramento della qualità dei servizio;*

3. *Presentazione da parte dei Comuni di idee progetto collettive*

*Queste condizioni saranno testate attraverso il lavoro istruttorio delle Regioni, supportate dal Comitato Tecnico Aree Interne e attraverso gli incontri partenariali di campo sul territorio. Per la selezione del prototipo le Regioni potranno anche ricorrere a procedure leggere di manifestazione di interesse nell'ambito delle aree pre-selezionate, e che facciano leva sul criterio dell'associazionismo dei Comuni.*

<sup>224</sup> La Regione può decidere di inserire alcuni Comuni fuori mappa purché tale decisione sia dovutamente giustificata in termini di legami funzionali tra i territori dell'area e purché non si tratti di Poli.

Per le aree-progetto selezionate, il finanziamento degli interventi di sviluppo locale riguarderà necessariamente tutti i fondi comunitari disponibili (FESR, FSE, FEASR), nel rispetto delle loro competenze, e sarà integrato da due condizioni vincolanti, che troveranno puntuale riferimento in accordi espliciti (Accordi di Programma Quadro appartenenti alla strumentazione nazionale) fra Enti locali, Regioni e Amministrazioni centrali.

Per quanto riguarda i servizi di base, le Amministrazioni competenti, per la rispettiva parte di responsabilità, realizzeranno interventi specifici e a carattere permanente per adeguare la qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità avvalendosi dello stanziamento finanziario dedicato nella legge di stabilità 2014 (cfr. legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17), nonché di altre risorse ordinarie, nonché dell'FSC.

Ne sono possibili esempi: la riorganizzazione dei plessi scolastici, ovvero la realizzazione di nuovi plessi di qualità in posizione baricentrica nell'area in sostituzione di plessi antiquati e inefficienti nelle singole località; la riorganizzazione dell'offerta sanitaria in modo da assicurare a tutti i residenti rapidità dei servizi di emergenza e avvicinamento di servizio e pazienti per la diagnostica; l'adeguamento dei servizi di trasporto, con particolare attenzione all'accessibilità alla rete ferroviaria.

Allo stesso tempo, le Amministrazioni centrali istituiranno – nell'ambito delle attività del Comitato Tecnico Aree Interne - un monitoraggio aperto delle caratteristiche e dell'efficacia dei servizi, anche finalizzato alla verifica dell'impatto prevedibile delle misure di razionalizzazione e rafforzamento adottate.

Quanto ai Comuni partecipanti a ogni area-progetto, essi realizzeranno (se non già esistenti), forme appropriate di associazione di servizi (anche unioni o fusioni) funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

Le aree-progetto entreranno a far parte di una Federazione di progetti per le aree interne che offrirà molteplici servizi: monitoraggio e valutazione in itinere del rispetto dei tempi previsti e degli esiti; confronto e assistenza in merito alle criticità; accesso a una banca dati delle pratiche; condivisione dei progressi nel sistema degli indicatori; confronto con le azioni di politica ordinaria. Entro il 30/09/2014 verrà predisposto un rapporto di valutazione sul lavoro sino a quel momento svolto, sulla base del quale si assumeranno le necessarie decisioni in merito al proseguimento della strategia e alle modifiche da apportare.

Con la cooperazione dell'Istituto nazionale di statistica, verrà inoltre assicurato l'aggiornamento continuo delle statistiche alla base della costruzione della cartografia di riferimento per le aree di interesse della Strategia Aree Interne e per gli indicatori rilevanti ai processi di identificazione specifica delle aree progetto.

### **Ruolo dei livelli istituzionali**

Le **Regioni** gestiscono i Programmi operativi regionali e i Programmi di sviluppo rurale e, pertanto, per questa via – selezionando e inserendo le aree-progetto (e fra queste il prototipo) nei loro programmi, diventano i primi finanziatori delle iniziative della strategia condivisa. In particolare le Regioni – per la loro vicinanza ai territori e per il fatto di avere responsabilità ordinarie in materie decisive per la realizzazione della strategia (oltre alla gestione dei programmi regionali, programmazione territoriale generale e salute), avviano la selezione, propongono le aree-progetto e definiscono nei propri programmi le linee generali



delle proprie specifiche strategie d'area, sulla base della procedura di istruttoria e dei criteri condivisi. I criteri e le aree individuate - quella prototipale per il 2014 e le altre - dovranno essere indicate nei diversi programmi (POR FESR, POR FSE e PSR). La scelta delle aree si innesta nella zonizzazione delle aree rurali, per cui le risorse a valere del PSR saranno usate esclusivamente per interventi ricadenti nelle aree rurali, con una particolare attenzione alle aree C e D<sup>225</sup>.

Le Regioni - inoltre - definiscono all'interno dei POR e dei PSR l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR; FSE; FEASR) da destinare all'attuazione di interventi per la strategia, gli obiettivi strategici specifici che intendono perseguire, e le modalità di individuazione delle risorse finanziarie mobilitate da ciascun programma interessato (ad esempio in percentuali dedicate e variabili, a valere sulle diverse priorità o assegnazione attraverso ITI (cfr paragrafo 3.1.2) e un chiaro riferimento alla tempistica di attuazione dei progetti stessi.

Per la sua natura di strumento di programmazione che agevola lo stanziamento di fondi anche diversi e anche appostati su programmi differenti, su priorità d'area chiaramente definite, l'ITI è lo strumento maggiormente indicato - ma non esclusivo - per la programmazione dell'intervento in favore delle aree interne. Le regioni potranno ricorrere anche ad un unico "ITI aree interne", definito a livello regionale che indicherà: l'Area prototipale per l'avvio operativo nel 2014, le altre aree se già selezionate ovvero i criteri per selezionarle in un secondo momento, e il finanziamento totale in favore della Strategia per le Aree Interne. Un altro strumento utilizzabile, esclusivamente per gli interventi per lo sviluppo locale, è il CLLD (cfr. paragrafo 3.1).

Le Regioni parteciperanno con i propri Piloti inizialmente, e con gli altri progetti d'area in seguito, alla Federazione di progetti (vedi di seguito).

I **Comuni** costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di **aggregazione di comuni contigui** – sistemi locali intercomunali – sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo. Per alcuni servizi che richiedono una "visione di area vasta" e che sono di loro competenza – come ad esempio la mobilità – anche le Province costituiscono un interlocutore rilevante nell'ottica della *governance* multilivello.

Inoltre, il prevalere nelle Aree Interne di Comuni di piccole dimensioni implica che un'organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei Comuni è fondamentale per l'organizzazione efficiente dei servizi sul territorio. I Comuni, che parteciperanno, in forma associata, alla strategia operativa, dovranno pertanto provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la **gestione associata** di servizi essenziali di funzionalità per la strategia stessa (ovvero processi di fusione).

Il **Centro**<sup>226</sup> concorda con le Regioni la scelta delle Aree-Progetto e il prototipo con cui avviare la strategia in ogni Regione, garantendo la coerenza dei criteri adottati. Definisce e realizza di intesa con le Regioni gli interventi di adeguamento dei servizi per l'istruzione di propria competenza, assicura la verifica in itinere dell'attuazione della strategia e promuove il confronto e l'apprendimento dalle esperienze in atto garantendo l'operatività della Federazione delle Aree-Progetto. Realizza, ove opportuno, una specifica (e limitata) attività progettuale di carattere sperimentale e di metodo.

---

<sup>225</sup> Aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

<sup>226</sup> Si denomina Centro l'insieme di responsabilità centrali che collaboreranno in maniera congiunta per fornire alla strategia la garanzia e lo sforzo di un'attenzione di 'sguardo nazionale' a beneficio delle comunità territoriali interessate e per l'interlocazione stabile e costruttiva con le responsabilità regionali e con quelle territoriali intermedie.

**Centro e Regioni** – assieme – garantiscono una politica ordinaria coerente nel campo dell’offerta, della gestione e della qualità dei servizi della salute, dell’istruzione e della mobilità.

### L’Accordo di Programma Quadro

La Strategia Aree Interne si concretizza attraverso l’individuazione di Progetti d’Area, aventi ad oggetto uno o più ambiti di intervento. Lo strumento per inquadrare l’attuazione della Strategia d’area e per assumere impegni puntuali (nella descrizione progettuale, nel funzionamento e nelle scadenze) fra Regioni, Centro, Comuni e Province, è l’**Accordo di Programma Quadro (APQ)** – sottoscritto dalle Regioni, dagli Enti Locali, dall’Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia. Il ricorso all’APQ è necessario per permettere di lavorare con i referenti e i presidi che a livello locale, regionale e centrale gestiscono i temi oggetto dell’intervento – e simultaneamente garantire il legame con i temi che costituiscono i pre-requisiti di riferimento.

Le Regioni potranno favorire la partecipazione di attori rilevanti, soggetti pubblici e privati ricorrendo allo strumento del CLLD. In tal caso il GAL interessato parteciperà all’APQ per le azioni rilevanti comprese nel piano di sviluppo locale, concorrendo agli obiettivi della strategia. Il ricorso al CLLD è particolarmente indicato per quei progetti d’area che non coinvolgono un numero elevato di Comuni, che intendono arruolare le forze e le competenze del settore privato e che individuano nelle Comunità locali i soggetti portanti del cambiamento.

### La Federazione delle Aree-progetto

Le aree-progetto che divengono oggetto di Accordi di programma quadro partecipano e si avvalgono dei servizi di una “Federazione nazionale dei progetti aree interne”.

La Federazione Aree Interne serve a promuovere e facilitare il raggiungimento dei risultati della strategia attraverso la condivisione e la messa in comune di esperienze che facciano proprie e rendano note le istanze di **metodo** e di **merito** della strategia. Ciò è possibile non già individuando una figura sovraordinata, ma attraverso la costituzione di una “federazione di progetti”. Questa scelta implica la possibilità di costruire e quindi di disporre di una **piattaforma di conoscenze e competenze**.

Per la partecipazione alla federazione, non sarà rilevante il fondo di finanziamento per i progetti che partecipano: si tratta quindi di progetti che potranno essere finanziati dalla politica regionale (POR), agricola e di sviluppo rurale (PSR), con il fondo nazionale di sviluppo e coesione (FSC) ma anche da finanziamenti ordinari attinenti ad altre politiche settoriali. Non si tratta del vecchio concetto di assistenza tecnica ma piuttosto di una piattaforma di confronto. Il maggior portato di questo strumento è far uscire i singoli progetti dalle esperienze isolate al fine di far progredire nel tempo la capacità dei protagonisti di attuare e innovare la strategia.

La Federazione servirà anche a garantire lo scambio di esperienze tra progetti che concorrono ad un medesimo obiettivo in favore dello sviluppo delle Aree Interne. La Federazione potrà contare su una infrastruttura di riferimento in cui i progetti potranno collocarsi e rendersi visibili e di competenze specifiche con cui i protagonisti dei progetti potranno interagire. In breve la Federazione consentirà agli attori di:

- fruire di servizi di *know how* rilevanti (metodi di analisi territoriale; statistiche e mappe; metodi di valutazione; capacità di gestione e valutazione progettuale; etc.);
- entrare in un circuito di informazione e fruire dell'effetto reputazione di partecipazione alla Federazione;
- avere occasioni di confronto e conoscenza reciproca su questioni chiave per lo sviluppo delle Aree Interne;
- creare occasioni di scambio/gemellaggio con aree impegnate su obiettivi simili;
- effettuare attività di comunicazione della Strategia sui territori.

## **4. MODALITÀ PER GARANTIRE L'EFFICACE ATTUAZIONE DEI FONDI SIE**

### **4.1 VALUTAZIONE DEI SISTEMI ESISTENTI PER LO SCAMBIO ELETTRONICO DI DATI E SINTESI DELLE AZIONI PIANIFICATE PER CONSENTIRE GRADUALMENTE CHE TUTTI GLI SCAMBI DI INFORMAZIONI TRA I BENEFICIARI E LE AUTORITÀ RESPONSABILI DELLA GESTIONE E DEL CONTROLLO DEI PROGRAMMI AVVENGANO MEDIANTE LO SCAMBIO ELETTRONICO DI DATI**

La programmazione 2007-2013 è stata caratterizzata da un forte tentativo di approccio programmatico strategico e di raccordo organico della politica di coesione comunitaria con le strategie nazionali; questo ha reso necessario un rafforzamento dei sistemi informativi utilizzati dalle Amministrazioni responsabili per la gestione e il controllo dei Programmi, volto a garantire oltre alla sistematica raccolta dei dati di realizzazione degli interventi anche al fine di misurarne l'avanzamento, dal punto di vista finanziario, fisico e procedurale, anche l'alimentazione del sistema nazionale di monitoraggio unitario attraverso specifici protocolli di colloquio basati su web services e su un tracciato dati comune e condiviso con tutte le Amministrazioni.

I sistemi locali in utilizzo, essendo stati realizzati su una architettura web, possono essere alimentati direttamente dai beneficiari degli interventi e in alcuni casi già prevedono, insieme allo scambio di dati in forma strutturata, anche lo scambio in formato documentale di informazioni funzionali all'attuazione dei Programmi. Già nel periodo di programmazione 2007-2013 dunque, per buona parte dei sistemi in uso presso le Autorità di Gestione è stato possibile rispettare il principio del "single-input" da parte dei beneficiari.

Lo scambio di informazioni così strutturato ha consentito di conoscere in tempo reale lo stato di avanzamento dei progetti e del relativo iter procedurale, di supportare con dati certi eventuali scelte di riprogrammazione economica e di riallocazione delle risorse e di avere, a livello nazionale, maggiore consapevolezza delle problematiche riguardanti la fase realizzativa.

Nel ciclo 2014-2020, le Amministrazioni titolari dei Programmi devono in alcuni casi migliorare e completare i sistemi informativi, in altri casi predisporre apposite interfacce, con l'obiettivo di raggiungere la complessiva integrazione del flusso informativo dal beneficiario alla Commissione Europea. Tale integrazione deve coprire tutta la filiera informativa, dalla proposta di ammissione di finanziamento fino alla chiusura dei progetti, permettendo ai beneficiari di inviare e ricevere dati e documenti relativi alla gestione, alla sorveglianza e al controllo, alla certificazione delle spese, alla valutazione.

I sistemi delle Autorità di Gestione devono rispettare il dettato dell'art. 122 comma 3 del Regolamento (UE) 1303/2013, che prescrive che "Gli Stati membri garantiscono che entro il 31 dicembre 2015 tutti gli scambi di informazioni tra beneficiari e un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione, un'autorità di audit e organismi intermedi possano essere effettuati mediante sistemi di scambio elettronico di dati" nonché quanto previsto dall'art. 125, comma 2, lettera d), con particolare riferimento alla affidabilità dei sistemi stessi che contengano tutte le informazioni necessarie per la gestione, il controllo e la valutazione dell'attuazione del Programma, garantendo che le informazioni siano fornite una sola volta dal soggetto beneficiario.

La definizione delle modalità tecnico-operative per il rispetto delle predette disposizioni regolamentari è oggetto di accordo tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze RGS-IGRUE (che coordina il sistema nazionale di monitoraggio unitario) e le altre Amministrazioni interessate.

A livello centrale, il sistema nazionale di monitoraggio unitario 2014-2020 è impostato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze RGS-IGRUE in continuità evolutiva rispetto al sistema di monitoraggio unitario 2007-2013, in coordinamento tecnico con il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, le Amministrazioni Centrali capofila per fondo e le stesse Amministrazioni titolari dei Programmi. I requisiti di base applicabili al Sistema di Unitario di Monitoraggio 2014-2020, pertanto, sono in parte una conferma di caratteristiche già esistenti, in parte ne costituiscono un rafforzamento e in alcuni casi rappresentano innovazioni volte a garantire una migliore conoscenza dell'attuazione delle politiche:

rilevazione dei dati a livello di singola operazione, effettuata mediante sistemi informativi gestionali in uso presso ciascuna AdG;

rilevazione dei dati afferenti tutti gli interventi della politica di coesione finanziata con risorse comunitarie e nazionali;

standardizzazione delle modalità e dei contenuti delle rilevazioni anche attraverso vademecum e glossari condivisi;

riferimento univoco delle informazioni per tutte le esigenze di elaborazioni/rapporti ufficiali riguardanti lo stato di avanzamento dei programmi operativi;

rilevazione dei dati afferenti tutti i fondi UE 2014-2020: fondi strutturali, FEASR, FEAMP, mediante un tracciato informatico comune;

collegamento tra i dati di pagamento dei singoli progetti risultanti dal monitoraggio con la certificazione delle spese all'UE.

Ai fini della definizione del tracciato unico del sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 è già operativo un gruppo di lavoro che coinvolge le Amministrazioni centrali capofila per fondo e che ha come scopo la definizione del contenuto del set informativo comune da raccogliere sul sistema centrale per tutti i Programmi comunitari e nazionali afferenti la politica di coesione.

Inoltre, con delibera CIPE n. 124/2012 è stato costituito anche un tavolo di lavoro fra le Amministrazioni, sia centrali che regionali, titolari di sistemi di monitoraggio, per la razionalizzazione del complesso delle informazioni rilevate e pervenire alla emanazione di linee guida per semplificazione amministrativa, del contenimento dei costi di progettazione e per la facilitazione del confronto dei dati per una più efficiente interoperabilità delle banche dati nazionali e regionali.

Il tracciato unico 2014-2020 sarà quindi razionalizzato e semplificato rispetto a quello in uso per il precedente ciclo di programmazione prevedendo una maggiore integrazione con altri sistemi informativi che contengono ulteriori informazioni riconducibili ai progetti monitorati e ai soggetti ad essi correlati e costituiscono oggi importanti riferimenti sanciti anche dalla normativa italiana<sup>227</sup>.

---

<sup>227</sup> Tra i sistemi anagrafici di riferimento si evidenziano il sistema indice CUP, con cui il sistema di monitoraggio unitario 2007-2013 ha già attivato una connessione, i codici comunali ISTAT, per la verifica delle localizzazioni, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), per i contratti attraverso cui vengono realizzati i progetti, l'anagrafe unica delle stazioni appaltanti, istituita a partire dal 2014 sempre presso l'AVCP (art. 33 ter della legge n. 221/2012), i sistemi dell'Agenzia delle Entrate e/o il registro delle imprese per l'identificazione univoca dei soggetti che sono correlati con vari ruoli ai progetti.

Al fine di garantire una comunicazione trasparente ed efficace della politica di coesione in Italia, così come indicato anche dall'art. 115 del Regolamento (UE) 1303/2013, che richiede la disponibilità di un sito o portale web unico con informazioni su tutti i Programmi Operativi di uno Stato membro con dati, di periodicità almeno trimestrale, sugli interventi e sui relativi beneficiari, l'Italia intende rafforzare l'iniziativa nazionale OpenCoesione avviata nel 2012 dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), in collaborazione con MEF-RGS-IGRUE, con le Autorità responsabili a livello nazionale della gestione dei Fondi specificamente dedicati alle politiche di coesione, e con il contributo operativo di tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione di tali politiche.

Il portale OpenCoesione ([www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)) assicura la pubblicazione, con cadenza bimestrale ed in formato aperto, dei dati del Sistema nazionale di monitoraggio unitario sui singoli progetti, relativi a tutti i Programmi cofinanziati dai Fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) nonché a Piani e Programmi riferibili alla politica di coesione dell'UE, con dettagli su finanziamenti, luoghi e ambiti tematici, soggetti coinvolti e tempi di realizzazione, assumendo il ruolo di portale unico nazionale e garantendo pertanto la disponibilità dei contenuti richiesti dal succitato Art. 115 e dall'Allegato XII al Regolamento (UE) 1303/2013.

In virtù di quanto comunemente disponibile su OpenCoesione, ciascuna Autorità di Gestione può quindi continuare o meno a pubblicare autonomamente sul proprio sito web (raggiungibile anche dal portale nazionale), informazioni sugli interventi finanziati e sui beneficiari così come disponibili dallo stesso sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 anche utilizzando gli appositi widget che saranno messi a disposizione su OpenCoesione per visualizzarne specifiche viste da altri siti, garantendo così il sistematico allineamento tra il portale e i contenuti ripubblicati sui siti locali. Su questi ultimi possono essere pubblicate anche altre informazioni dei sistemi di monitoraggio locali, ovvero informazioni potenzialmente integrative rispetto al tracciato unico di riferimento a livello nazionale che potrebbero essere successivamente acquisite, nei casi valutati di interesse a seguito di istruttorie condivise con le singole Amministrazioni, sul portale OpenCoesione, ad integrazione di quanto pubblicato per tutti i progetti in attuazione. Sui propri siti istituzionali, le Autorità di Gestione assicurano, in particolare, la pubblicazione delle informazioni ai potenziali beneficiari sulle opportunità offerte dai Programmi e sullo stato di attuazione dei relativi progetti al fine di darne ampia divulgazione presso le collettività locali.

Al fine di sostenere il processo di miglioramento della qualità dei dati innescato dalla pubblicazione online delle informazioni del monitoraggio, il Gruppo Tecnico per la diffusione e il riutilizzo pubblico di dati e informazioni sugli interventi delle politiche di coesione territoriale, già istituito nell'ambito del Comitato QSN 2007-2013 verrà rafforzato per migliorare ulteriormente la collaborazione tra le Amministrazioni. Il Gruppo Tecnico è confermato come sede per approfondire puntualmente diverse questioni legate ai dati dei sistemi di monitoraggio, verificare costantemente la capacità del sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 di monitorare correttamente il complesso degli interventi delle politiche di coesione ed uniformare l'interpretazione delle variabili incluse in tale sistema.

Il portale OpenCoesione può inoltre rappresentare uno strumento chiave per una comunicazione efficace della politica di coesione in Italia, allo scopo non solo di rappresentare lo stato di attuazione degli interventi rispetto agli obiettivi prefissati ma anche di favorire il coinvolgimento e la partecipazione attiva di cittadini, imprese, ricercatori, giornalisti, società civile e partenariato economico-sociale nelle scelte di policy e nella verifica dei risultati ottenuti. Alla pubblicazione dei dati vengono dunque affiancate specifiche azioni per promuoverne l'utilizzo e incentivare forme di "monitoraggio civico" degli interventi finanziati.