



# ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020

## ITALIA

### Sezione 1A

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

*(settembre 2014)*



## SOMMARIO

SEZIONE 1 A.....	1
1. Modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva, e missioni specifiche di ciascun Fondo conformemente ai rispettivi obiettivi basati sul Trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale (Art. 15 del Regolamento generale).....	1
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 Paese.....	1
1.1.1 Raccomandazioni Specifiche per Paese "rilevanti" del Consiglio europeo sui Programmi Nazionali di Riforma dell'Italia 2013 e 2014 .....	1
1.1.2 Quadro macroeconomico.....	7
1.1.3 Analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita con riferimento agli Obiettivi Tematici .....	11
<i>Obiettivo Tematico 1 – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.....</i>	<i>11</i>
<i>Obiettivo Tematico 2 – Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime .....</i>	<i>18</i>
<i>Obiettivo Tematico 3 – Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura .....</i>	<i>26</i>
<i>Obiettivo Tematico 4 – Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori....</i>	<i>47</i>
<i>Obiettivo Tematico 5 – Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi .....</i>	<i>55</i>
<i>Obiettivo Tematico 6 – Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse .....</i>	<i>64</i>
<i>Obiettivo Tematico 7 – Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.....</i>	<i>76</i>
<i>Obiettivo Tematico 8 – Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori....</i>	<i>81</i>
<i>Obiettivo Tematico 9 – Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione .....</i>	<i>93</i>
<i>Obiettivo Tematico 10 – Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente .....</i>	<i>104</i>
<i>Obiettivo Tematico 11 – Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.....</i>	<i>113</i>
1.1.4 Sfide territoriali.....	124
1.1.5 Altre strategie nazionali, regionali, macroregionali e di bacino marittimo che sono rilevanti per il Programma Nazionale di Riforma e per gli obiettivi tematici .....	142
1.2 Sintesi della valutazione ex ante dell'Accordo di Partenariato .....	144
1.3 Obiettivi Tematici selezionati e sintesi dei risultati attesi per ciascuno dei Fondi SIE .....	149
<i>Obiettivo Tematico 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.....</i>	<i>164</i>
<i>Obiettivo Tematico 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime .....</i>	<i>172</i>

<i>Obiettivo Tematico 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura .....</i>	<i>179</i>
<i>Obiettivo Tematico 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori...</i>	<i>191</i>
<i>Obiettivo Tematico 5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi .....</i>	<i>200</i>
<i>Obiettivo Tematico 6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.....</i>	<i>205</i>
<i>Obiettivo Tematico 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.....</i>	<i>216</i>
<i>Obiettivo Tematico 8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori.....</i>	<i>225</i>
<i>Obiettivo Tematico 9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione .....</i>	<i>239</i>
<i>Obiettivo Tematico 10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente.....</i>	<i>250</i>
<i>Obiettivo Tematico 11 – Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.....</i>	<i>262</i>
<b>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 .....</b>	<b>271</b>
<b>1.4.1 Allocazione indicativa del supporto dell'Unione .....</b>	<b>271</b>
<b>1.4.2 Importo complessivo indicativo del sostegno UE previsto per gli obiettivi relativi al cambiamento climatico .....</b>	<b>276</b>

**ALLEGATI:**

Allegato I: Risultati Attesi – Azioni

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

Allegato III: Tabella di correlazione tra le azioni dell'Accordo di Partenariato e le azioni della Strategia EUSAIR

Allegato IV: Tavole di raccordo tra Priorità di Investimento e Risultati attesi

Allegato al Documento di approfondimento Condizionalità *ex ante* OT11

## 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 CONFORMEMENTE AI RISPETTIVI OBIETTIVI BASATI SUL 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 PAESE**

##### **1.1.1 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE "RILEVANTI" DEL CONSIGLIO EUROPEO SUI PROGRAMMI NAZIONALI DI RIFORMA DELL'ITALIA 2013 E 2014**

Nell'analisi dei fabbisogni di sviluppo descritta nella presente sezione e nell'individuazione degli ambiti di intervento della programmazione 2014-2020 illustrati nella sezione 1.3, si è posta grande attenzione alle raccomandazioni specifiche all'Italia (*Country specific recommendations*) adottate dal Consiglio europeo, sulla base dell'analisi dei Programmi Nazionali di Riforma per l'anno 2013 e per l'anno 2014.

Le raccomandazioni del Consiglio sono indirizzate a risolvere alcuni grandi nodi strutturali che ostacolano il buon funzionamento del nostro sistema economico e 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.

##### ***Le raccomandazioni specifiche all'Italia sul Programma Nazionale di riforma per l'anno 2013***

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 del 2013 hanno individuato i macro interventi necessari e, in alcuni casi, hanno indicato le misure specifiche sulle quali deve concentrarsi l'impegno del nostro Paese.

In particolare, in tema di mercato del lavoro, è stato chiesto di dare effettiva attuazione alle riforme varate, comprese quelle riguardanti il quadro normativo per la determinazione dei salari, per consentirne un miglior allineamento alla produttività. Si è posto l'accento sulle categorie deboli, quali giovani e donne, e sono stati sollecitati 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. Nelle raccomandazioni, il Consiglio si è inoltre soffermato sull'esigenza di migliorare 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. Sono stati sollecitati 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, è stato chiesto 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 rilevante per la politica di coesione, che è stato oggetto di raccomandazioni all'Italia nel 2013, è 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 stata, tra l'altro, esplicitamente richiamata l'esigenza di superare le disparità tra il Nord e il Sud del Paese. A beneficio del sistema produttivo, si è raccomandato, 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 ha continuato ad essere un'area oggetto di attenzione per l'Italia. Le raccomandazioni hanno evidenziato l'esistenza di 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 ha chiesto una maggiore efficienza amministrativa e un rafforzamento del 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.

#### ***Le raccomandazioni specifiche all'Italia sul Programma Nazionale di riforma per l'anno 2014***

Le raccomandazioni specifiche formulate dal Consiglio europeo all'Italia nel 2014 riprendono, in gran parte, gli ambiti già oggetto di raccomandazione nel 2013, con un accento particolare al tema dell'attuazione delle riforme e al monitoraggio dei relativi effetti. Gli interventi richiesti che riguardano ambiti elettivi dei fondi strutturali e di investimento europei sono richiamati di seguito.

Il Consiglio mantiene alta l'attenzione sul tema dell'efficienza della pubblica amministrazione per il cui miglioramento si richiedono ulteriori sforzi, anche sotto il profilo di una maggiore precisazione del riparto di competenze tra livelli di governo (raccomandazione n. 3). Nell'ambito di questa raccomandazione viene ribadita, come nel 2013, l'esigenza di garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE, a livello nazionale e regionale, in particolare nelle regioni del Sud (in termini di capacità amministrativa, trasparenza, valutazione e controlli di qualità). Viene chiesto, inoltre, di potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione e di monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate nel campo della giustizia civile, anche al fine di valutare la necessità di interventi complementari.

In tema di mercato del lavoro (raccomandazione n. 5), viene richiamata l'attenzione sull'esigenza di valutare gli effetti delle riforme varate in termini di posti di lavoro creati, procedure di licenziamento, dualismo del mercato del lavoro e di competitività del costo del lavoro, anche al fine di considerare ulteriori interventi. La raccomandazione si sofferma, inoltre, sulla necessità di potenziare l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il Paese e sul rafforzamento del legame tra politiche attive e passive del mercato del

lavoro, chiedendo una piena tutela dei disoccupati, ma limitando l'uso della cassa integrazione guadagni alla finalità di facilitare la ricollocazione dei lavoratori. Per ridurre la segmentazione e aumentare l'occupazione di donne e giovani, sono richiesti ulteriori interventi. In favore delle donne, si raccomanda l'adozione di misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro e l'esistenza di adeguati servizi di assistenza e cura. In favore dei giovani, si chiede di fornire in tutto il Paese servizi idonei ai giovani non iscritti ai servizi pubblici per l'impiego, con un maggior impegno anche del settore privato nell'offerta di tirocini e apprendistati di qualità, in coerenza con gli obiettivi della Garanzia per i giovani. Al fine di far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, la raccomandazione sottolinea l'esigenza di estendere gradualmente lo strumento pilota di assistenza sociale a tutto il territorio nazionale, con prestazioni mirate e un'applicazione uniforme sul territorio, migliorandone l'efficienza e rafforzandone l'integrazione con le misure di attivazione, nonché di rafforzare i regimi di sostegno e la qualità dei servizi verso i nuclei familiari a basso reddito e con figli. A queste misure, si aggiungono, sul lato fiscale, quelle volte a contrastare il lavoro irregolare e l'economia sommersa (raccomandazione n. 2).

In tema di qualità dell'insegnamento e dotazione di capitale umano, si sollecitano inoltre ulteriori interventi, rendendo operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici, che avrebbe effetti positivi anche sulla riduzione dei tassi di abbandono scolastico, e da cui potrebbe dipendere un'azione di riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti. Per favorire la transizione scuola-lavoro, si pone l'accento sulla rilevanza degli istituti secondari di istruzione e formazione professionale e sull'istruzione terziaria professionalizzante. Si chiede, inoltre, l'istituzione di un registro nazionale delle qualifiche per assicurare il riconoscimento delle competenze a livello nazionale. Si raccomanda di assegnare i finanziamenti pubblici all'Università e alla ricerca in funzione del merito e dei risultati raggiunti (raccomandazione n. 6).

La semplificazione normativa a favore delle imprese e dei cittadini e un sistema di mercato più concorrenziale sono ulteriori aspetti toccati dalle raccomandazioni del Consiglio (raccomandazione n. 7). In questi ambiti l'invito è ad approvare la normativa in itinere, colmando le lacune attuative delle leggi in vigore e a rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza in alcuni settori esplicitamente richiamati (servizi professionali, servizi pubblici locali, assicurazioni, distribuzione dei carburanti, commercio al dettaglio e servizi postali). Particolare attenzione è data al potenziamento dell'efficienza degli appalti pubblici, anche attraverso un migliore uso degli appalti elettronici, alla razionalizzazione delle centrali d'acquisto e alla corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione. In tema di competitività delle imprese, le raccomandazioni si soffermano sulla necessità di promuovere lo sviluppo di strumenti di finanziamento diversi dal prestito bancario, soprattutto in favore delle PMI.

Infine, viene ulteriormente sollecitato l'adeguamento della dotazione infrastrutturale, chiedendo interventi sulle infrastrutture del settore energetico, sul sistema portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra per ovviare alla carenza di infrastrutture intermodali. E' evidenziata nel documento l'ancora insufficiente copertura della banda larga nelle zone urbane.

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 (per una sintesi, cfr. Tavola 1), con specifico riguardo agli ambiti rilevanti per l'impiego dei fondi europei, approfondendole sotto diversi profili. L'analisi ha inoltre tenuto dei traguardi nazionali della Strategia Europa 2020 e delle relative distanze (Tavola 2).

I fabbisogni di intervento che ne sono scaturiti e le azioni programmate a valere sulle risorse della programmazione comunitaria presentate nella sezione 1.3, sono orientate dalla necessità di fornire, congiuntamente alle politiche settoriali nazionali, una risposta efficace alle criticità evidenziate.

**Tavola 1 - Raccomandazioni specifiche all'Italia 2013 e 2014**

Temi	Raccomandazioni specifiche per Paese 2013	Raccomandazioni specifiche per paese 2014
<b>PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b>	N.2 - Dare tempestivamente attuazione alle riforme in atto adottando in tempi rapidi le disposizioni attuative necessarie, dandovi seguito con risultati concreti a tutti i livelli amministrativi e con tutti i portatori d'interesse e monitorandone l'impatto	
	N. 2 - Potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione e migliorare il coordinamento fra i livelli amministrativi.	N. 3 - Far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo.
	N.2 -Abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie;	N.2 - Monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessarie
	N.2 - Potenziare il quadro giuridico relativo alla repressione della corruzione	N.2 - Potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione;
	N. 2 - Adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020.	N. 3 - Garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle regioni meridionali.
<b>COMPETITIVITA' DELLE IMPRESE E CONCORRENZA DEI MERCATI</b>	N. 2 - Semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese.	N. 7 - Approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volte a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore.
	N. 3 -Promuovere maggiormente lo sviluppo dei mercati dei capitali al fine di diversificare e migliorare l'accesso delle imprese ai finanziamenti, soprattutto sotto forma di partecipazione al capitale, e promuoverne peraltro la capacità d'innovazione e la crescita	N. 4 -Promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari.
	N. 6 - Assicurare la corretta attuazione delle misure volte all'apertura del mercato nel settore dei servizi; eliminare le restrizioni che sussistono nei servizi professionali e promuovere l'accesso al mercato, ad esempio, per la prestazione dei servizi pubblici locali, dove il ricorso agli appalti pubblici dovrebbe essere esteso (in sostituzione delle concessioni dirette); portare avanti l'attivazione delle misure adottate per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete.	N. 7 - Promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali.
		N. 7 - Potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso un uso migliore degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione



Temi	Raccomandazioni specifiche per Paese 2013	Raccomandazioni specifiche per paese 2014
<b>MERCATO DEL LAVORO</b>	N. 4 - Dare attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari per permettere un migliore allineamento dei salari alla produttività.	N. 5 - Valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo.
	N. 4 - Promuovere la partecipazione al mercato del lavoro, specialmente quella delle donne e dei giovani, ad esempio tramite la Garanzia per i giovani. Potenziare l'istruzione e la formazione professionale; Rendere più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e migliorare i servizi di orientamento e di consulenza per gli studenti del ciclo terziario. 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, specialmente ai bambini e l'assistenza a lungo termine, e di servizi di doposcuola.	N. 5 - Adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori. N. 5 -Rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro dicembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese. Intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia. Fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani.
	N. 4 -Assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, specie per le famiglie a basso reddito con figli	N. 5 -.- Per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.
<b>ISTRUZIONE E FORMAZIONE</b>	N. 4 - Scongiurare l'abbandono scolastico. Migliorare qualità e risultati della scuola, anche rafforzando lo sviluppo professionale degli insegnanti.	N. 6 - Rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante; istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un ampio riconoscimento delle competenze; assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca.
<b>INFRASTRUTTURE ENERGIA</b>	N. 5 - Potenziare la capacità infrastrutturale concentrandosi sulle interconnessioni energetiche, sul trasporto intermodale e, nelle telecomunicazioni, sulla banda larga ad alta velocità, tra l'altro al fine di superare le disparità tra Nord e Sud.	N. 8 - Approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

**Tavola 2 - Traguardi della Strategia Europa 2020**

Obiettivi tematici 2014-2020	Indicatore	Situazione Italia	Target Italia	Situazione UE-28	Target UE-28
OT8	Tasso di occupazione 20-64 anni (%) <sup>1</sup>	59,8	67-69	68,4	75
OT1	Spesa in R&S in % PIL <sup>2</sup>	1,27	1,53	2,07	3
OT5	Emissioni di gas serra (1990=100) <sup>3</sup>	89,72	Riduzione nel periodo 2008-2012 del 6,5% rispetto al livello del 1990	82,14	Riduzione del 20% rispetto al 1990
OT5	Emissioni di gas serra in settori non ETS (MtCO <sub>2</sub> eq/anno) <sup>4</sup>	283,16	Riduzione del 13% al 2020 rispetto al livello del 2005 con traiettoria lineare a partire dal 2013	2789,57	Riduzione del 20% rispetto al 1990
OT4	Energia rinnovabile (%) <sup>5</sup>	13,5	17	14,1	20
OT4	Consumo annuale d'energia sugli usi primari (Mtpe/anno) <sup>6</sup>	155,2		1583,5	Incremento del risparmio energetico del 20% rispetto ai livelli del 1990
OT4	Risparmio annuale d'energia sugli usi finali (Mtpe/anno) <sup>7</sup>	119,0	-27,9	1103,4	Incremento del risparmio energetico del 20% rispetto ai livelli del 1990
OT10	Abbandoni scolastici e formativi 18-24 anni (%) <sup>8</sup>	17	16	12	10
OT10	Educazione terziaria 30-34 anni (%) <sup>9</sup>	22,4	26-27	36,9	40
OT9	Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale <sup>10</sup>	17.326.000	-2200000	124.488.000	123.118.000

<sup>1</sup> Dati al 2013<sup>2</sup> Per Italia stima Eurostat al 2012. Per UE28 definitivo al 2012<sup>3</sup> In Italia e UE28 al 2012. In media nel periodo 2008-2012 le emissioni in Italia sono state pari a 495,4 MtCO<sub>2</sub>/anno, mentre nel 2012 esse sono calate a 460,08<sup>4</sup> Per l'Italia, stima del 2013. Per l'UE28 dato del 2010. In Italia nel 2005 le emissioni in settori non ETS erano pari a 340,32 MtCO<sub>2</sub>eq/anno<sup>5</sup> I dati si riferiscono al 2012<sup>6</sup> I dati si riferiscono al 2012<sup>7</sup> I dati si riferiscono al 2012. Il target d'efficienza energetica per il 2010 così come stabilito dalla Strategia Energetica Nazionale è pari ad un risparmio di 15,5 Mtpe ed include i risparmi conseguiti sino al 2010 (circa 4,5 Mtpe)<sup>8</sup> I dati si riferiscono al 2013<sup>9</sup> I dati si riferiscono al 2013<sup>10</sup> I dati si riferiscono al 2013 per l'Italia e al 2012 per l'UE-28

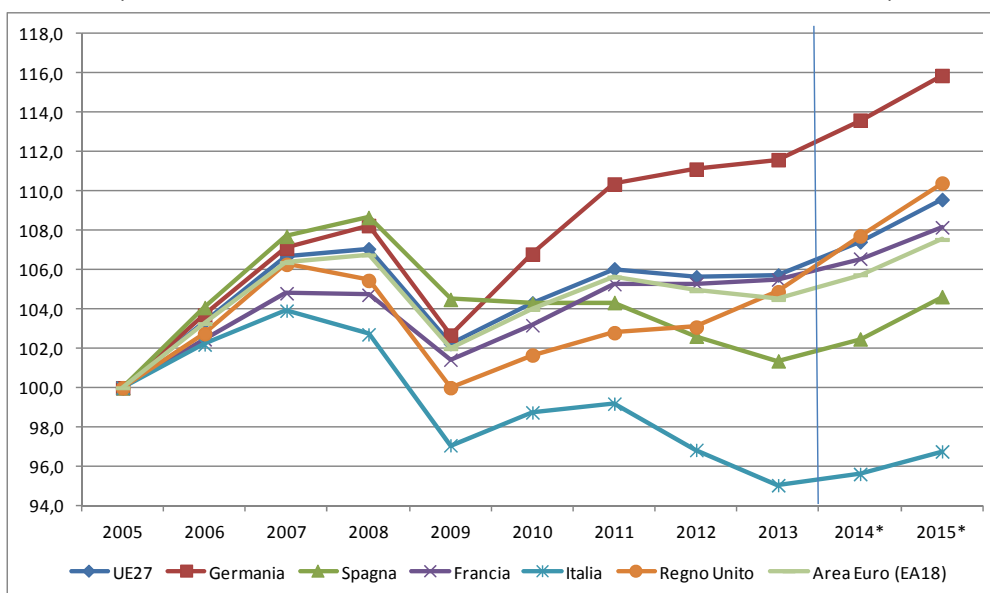
Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

### 1.1.2 QUADRO MACROECONOMICO

Da oltre un decennio l'economia italiana segna il passo, sia in prospettiva storica, sia rispetto agli altri 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 l'8,5 per cento rispetto al livello del 2007 (cfr. Figura 1). Dal 2008 al 2013 è andata persa tutta la crescita realizzata dal 2000 al 2007.

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



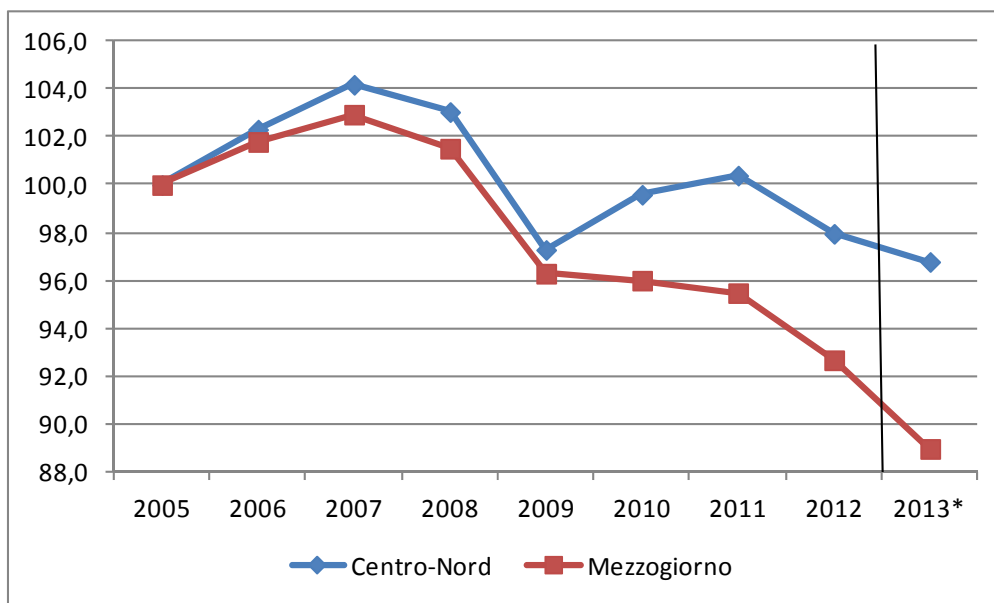
Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT; per il 2014-2015 *European Economic Forecast, Spring 2014*

La ripresa è ancora incerta 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 condizionata dalla debolezza della domanda interna<sup>1</sup>.

I divari aumentano a livello territoriale: la caduta del PIL è molto più profonda ed estesa nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (-2,3 per cento in media nel periodo 2008-2012, rispetto al -1,3 per cento del Centro-Nord; cfr. Figura 2). Quest'area risente del minore stimolo 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: l'Istat stima una riduzione del prodotto interno lordo del 4 per cento, oltre il triplo di quella registrata nel Centro-Nord (-1,2 per cento).

<sup>1</sup> Per quanto riguarda le previsioni relative al 2014, i dati congiunturali sull'Italia, resi disponibili in corso d'anno, hanno segnalato una tendenza ancora stagnante del prodotto.

**Figura 2- Evoluzione del PIL nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, anni 2005-2013**  
(valori concatenati, anno di riferimento 2005; numero indice 2005=100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT; per il 2013 stima anticipata dell'ISTAT

Tra le componenti della domanda, nel 2013 gli investimenti fissi lordi in Italia risultano inferiori del 27 per cento rispetto ai livelli del 2007. Il crollo degli investimenti non è tuttavia omogeneo a livello territoriale: tra il 2007 e il 2013 la riduzione è complessivamente pari a circa il 33 per cento nel Mezzogiorno e al 24,5 per cento nel Centro-Nord<sup>2</sup>. Se si considera un arco temporale più lungo, gli investimenti fissi lordi al Sud (valori concatenati) non raggiungono il livello del 1995. A soffrire maggiormente è il settore dell'industria in senso stretto, con una riduzione cumulata degli investimenti al Sud nell'ultimo sessennio del 53 per cento<sup>3</sup>, più che doppia rispetto a quella del Centro-Nord, a conferma della profonda crisi, anche industriale, che ha colpito in maniera più marcata le regioni meridionali.

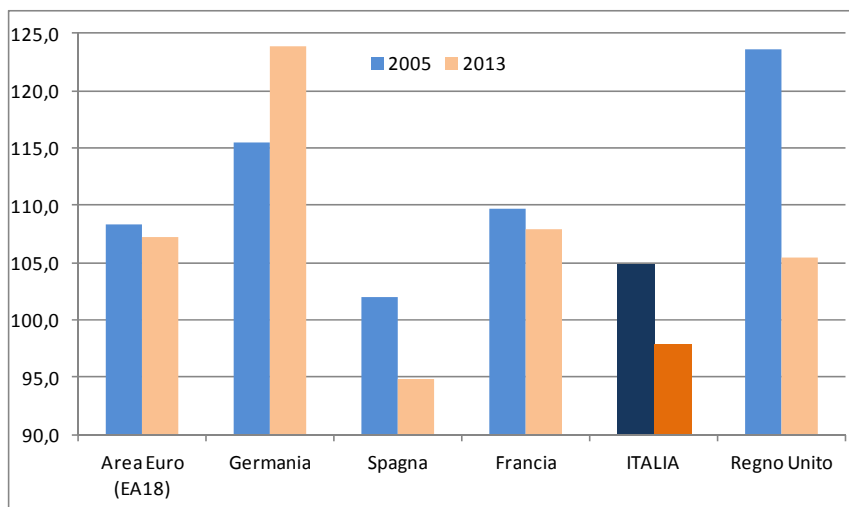
In quest'ultimo decennio i differenziali negativi di crescita rispetto agli altri paesi si traducono in una significativa flessione del prodotto pro capite italiano rispetto alla media europea: tra il 2005 e il 2013, il PIL pro capite dell'Italia, misurato in *standard* di potere d'acquisto, si è ridotto di 7 punti percentuali rispetto a quello medio dell'UE-27 (cfr. Figura 3); di oltre 23 punti percentuali dal 1995 a oggi.

A livello territoriale 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 al 115 per cento di quello medio dell'UE-27; quello del Mezzogiorno dal 70 al 65 per cento.

<sup>2</sup> Gli ultimi dati ISTAT disponibili a livello territoriale sugli investimenti fissi lordi sono relativi al 2011. Per il 2012 e il 2013 si utilizzano le stime SVIMEZ-IRPET, *Anticipazioni sui principali andamenti economici dal Rapporto SVIMEZ 2014 sull'Economia del Mezzogiorno* (luglio 2014).

<sup>3</sup> Stime SVIMEZ-IRPET (luglio 2014).

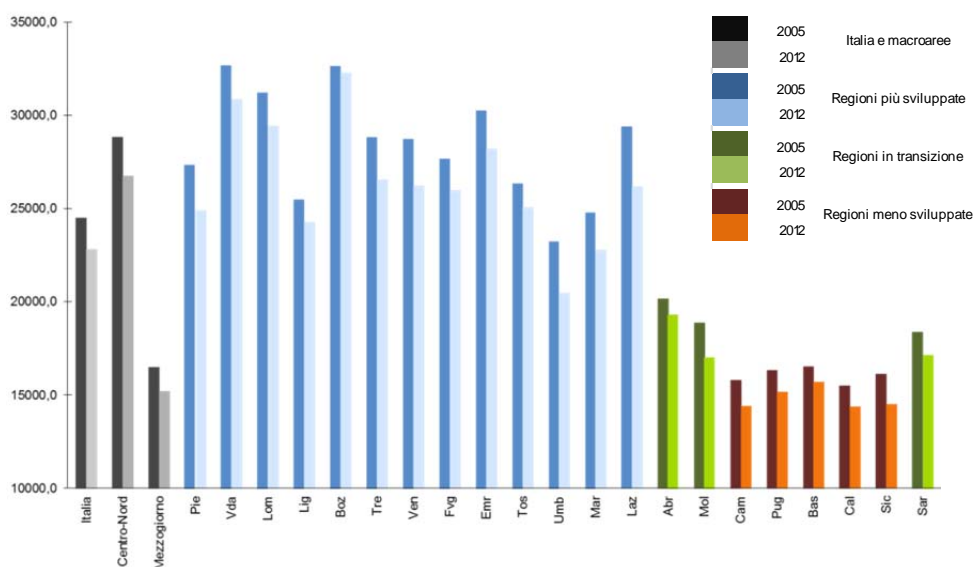
**Figura 3 - PIL pro capite dei principali paesi europei, anni 2005 e 2013**  
(standard di potere d'acquisto, UE-27=100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

Nel 2012 il PIL pro capite a valori correnti del Mezzogiorno è pari a circa 17,4 mila euro, rispetto ai 30 mila euro del Centro-Nord e a una media nazionale di 25,7 mila euro. A valori concatenati, rispetto al 2005, il PIL pro capite si contrae in tutte le regioni, ma in maniera più marcata in Umbria, Lazio, Sicilia e Campania (cfr. Figura 4).

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

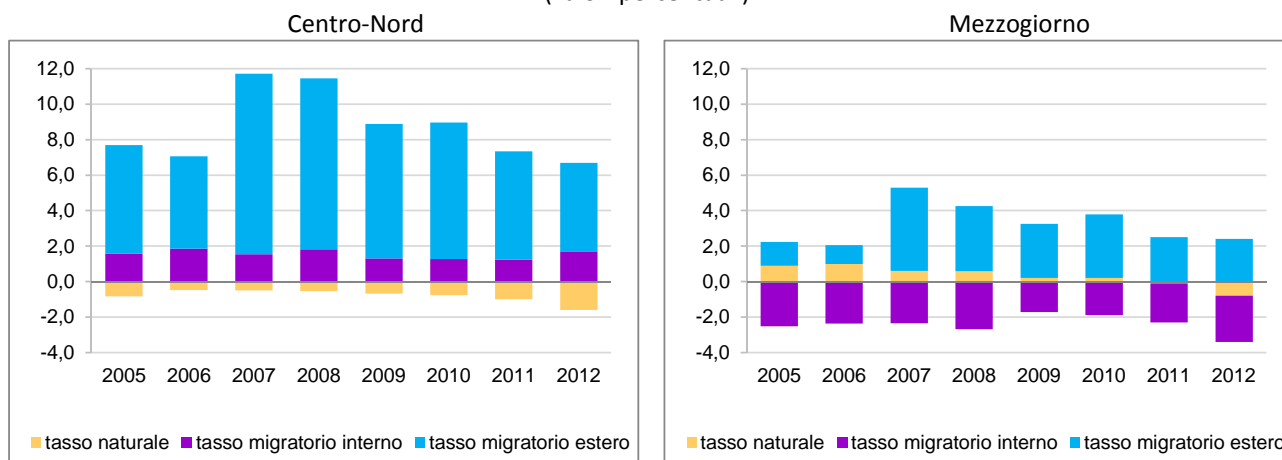


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Torna quindi ad aumentare negli ultimi anni il divario in termini di PIL pro capite tra le due aree del Paese, pur in presenza di una 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 minore, alle migrazioni interne (cfr. 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 e

verso l'estero, con un conseguente depauperamento, anche permanente, del capitale umano dell'area meridionale.

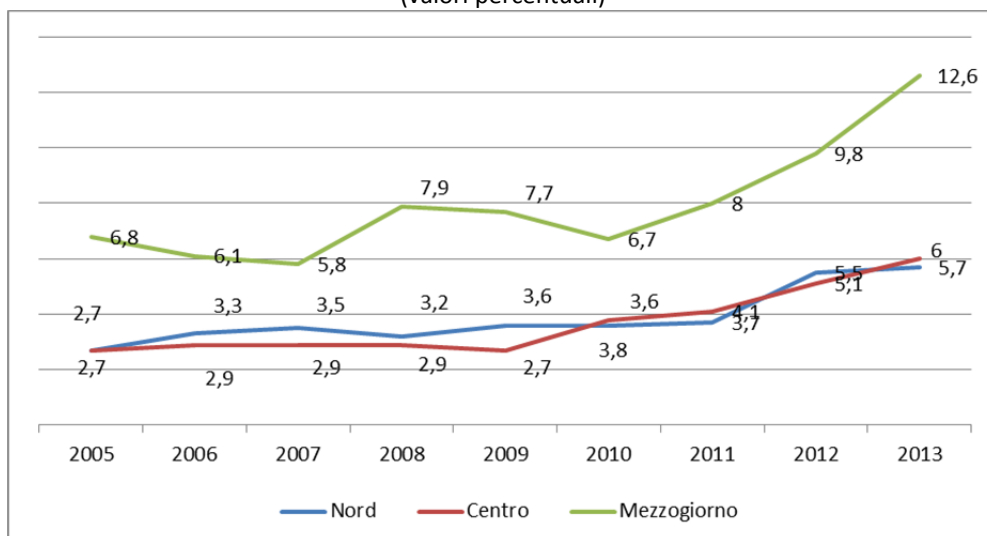
**Figura 5 – Contributi dei tassi demografici nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, anni 2005-2012**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Tra il 2008 e il 2013, il numero di occupati totali si è ridotto in Italia di 984 mila unità, di cui ben 583 mila nel Mezzogiorno. Cresce il tasso di disoccupazione che nel 2013 raggiunge al Sud il livello del 19,7 per cento; per i giovani meridionali il 51,6 per cento, oltre 19 punti percentuali in più rispetto al 2007. La crisi e la perdita del lavoro hanno aggravato le condizioni economiche delle famiglie, soprattutto nel Mezzogiorno. Nel 2013, le famiglie in condizione di povertà assoluta, quelle che non riescono a soddisfare i bisogni essenziali, sono 2 milioni e 28 mila, di cui la metà nel Mezzogiorno (con una incidenza sul totale delle famiglie del 12,6 per cento, più che doppia rispetto al 5,8 per cento del Centro-Nord; Figura 6).

**Figura 6 – Incidenza della povertà assoluta per le famiglie italiane, anni 2005-2013**  
(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, con 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, ripartendo dagli investimenti e 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 territoriale, 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**

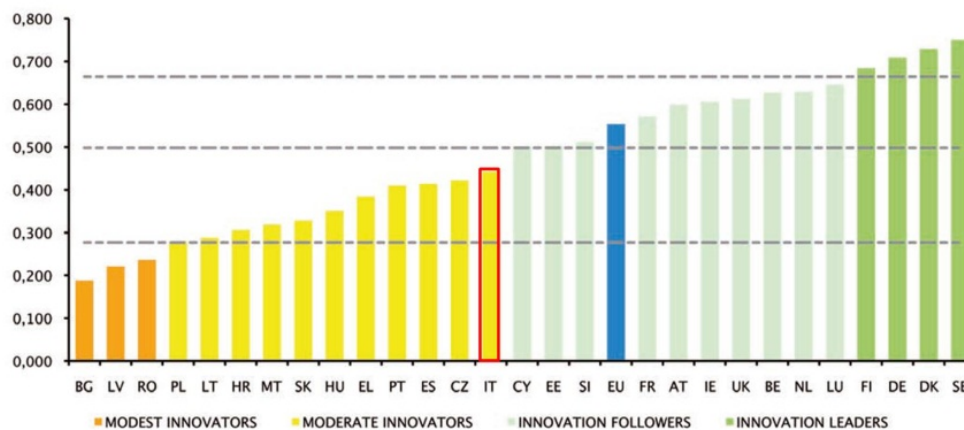
L'obiettivo di Europa 2020 relativo a ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, richiede ai paesi europei di raggiungere il *target* del 3 per cento nel rapporto tra spesa in R&S e PIL. Rispetto all'obiettivo europeo, l'Italia, tenendo conto del livello iniziale e dei vincoli di finanza pubblica, ha fissato il proprio *target* all'1,53 per cento del PIL. Con un livello di spesa totale in R&S stimato all'1,27 per cento del PIL nel 2012, il *target* nazionale richiederebbe quindi, a valori costanti del PIL, un incremento complessivo non particolarmente rilevante (inferiore a 0,3 punti percentuali nel periodo 2012-2020).

L'obiettivo nazionale è raggiungibile, ma necessita 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 e 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, anche per la limitata diffusione della formazione orientata all'imprenditorialità tecnologica e il carente supporto alla fase di incubazione d'impresa;
- e. difficoltà di accesso a fonti di finanziamento per la ricerca e l'innovazione attraverso strumenti alternativi al sistema bancario e al sostegno pubblico.

Con riferimento alla *performance* nelle attività di R&I, il *ranking* europeo elaborato dall'*Innovation Union Scoreboard* (IUS) 2014<sup>4</sup> colloca l'Italia al primo posto tra i *Moderate Innovators*<sup>5</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 7).

**Figura 7 - La performance innovativa degli Stati Membri dell'Unione Europea (UE-27)**



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 degli indicatori di cui lo *scoreboard* si compone<sup>6</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>7</sup> (cfr. 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

<sup>4</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 e 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>5</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.

<sup>6</sup> Lo IUS è un indicatore composito che assume un valore tra 0 e 1. 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 indicatore.

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



crisi (dai 45 ogni 10 mila occupati del 2010 e i 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>8</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>9</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 a poco più del 50 per cento della media UE-28 (rispettivamente 0,69 per cento e 1,30 per cento nel 2012), 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 nel 2012<sup>10</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>11</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>12</sup>; allo stesso modo il contributo alla bilancia commerciale delle **esportazioni di prodotti a media e ad alta tecnologia** (4,82 per cento) continua a essere superiore alla media europea (1,27 per cento)<sup>13</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>14</sup>.

Il *Regional Innovation Scoreboard* (RIS) 2014<sup>15</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

<sup>8</sup> Fonte: EUROSTAT 2012.

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

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

<sup>11</sup> Fonte: EUROSTAT - CIS, ultimi dati disponibili.

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

<sup>13</sup> Fonte: UN Comtrade, ultimi dati disponibili.

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

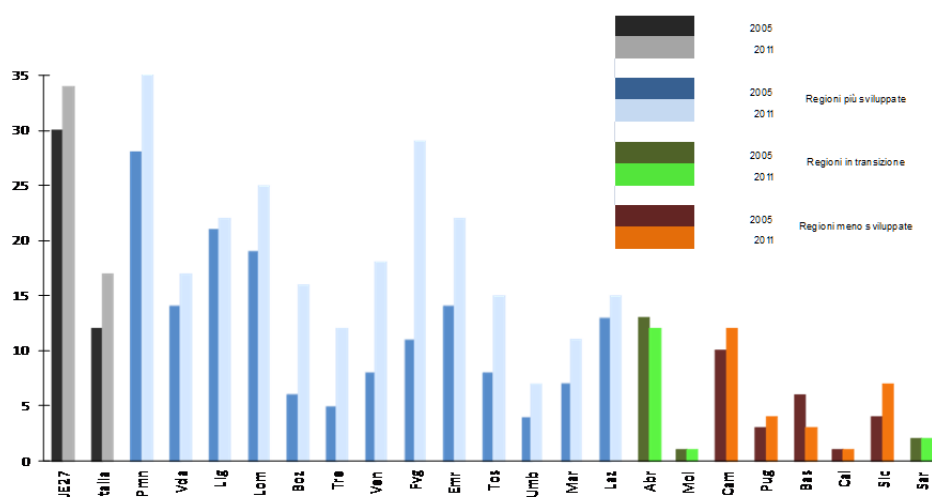
<sup>15</sup> Commissione europea, 2014, Direzione Generale per l'Impresa e l'Industria, Direzione B – *Crescita sostenibile e UE 2020*, Unità B3 – Politica dell'Innovazione per la Crescita, a cura di Hugo Hollanders e Nordine Es-Sadki, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation 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)

di 0,143 e 0,275), a conferma della consistente incidenza delle regioni del Mezzogiorno alla bassa *performance* nazionale<sup>16</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>17</sup>.

Con riferimento alla capacità di valorizzazione del capitale umano nelle imprese, i dati regionali mostrano come nel Mezzogiorno 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 8).

**Figura 8 - 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.

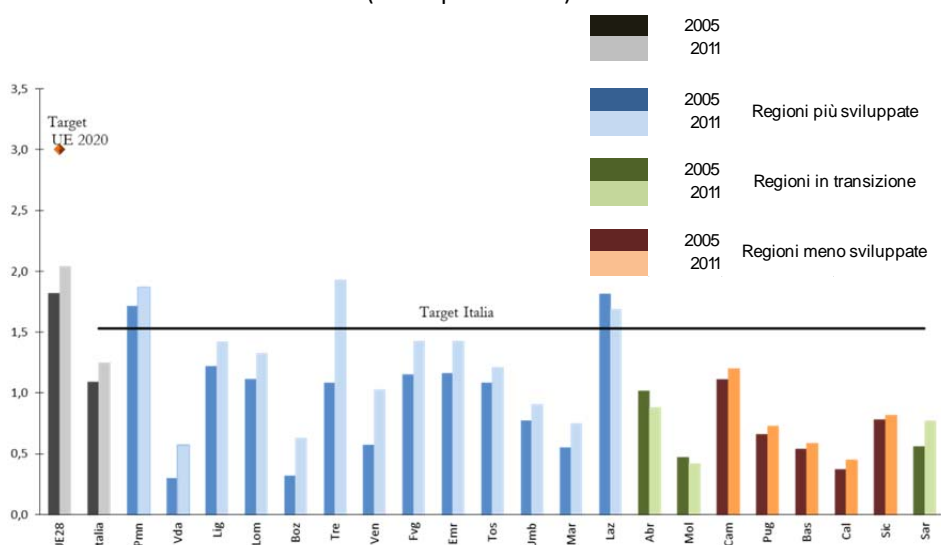
Una ulteriore considerazione merita la **spesa totale in R&S** per la quale l'Italia, come anticipato, ha fissato il proprio *target* all'1,53 per cento del PIL. Nel 2012, mentre l'UE-28 in media raggiungeva un livello di spesa totale in R&S stimato pari al 2,07 per cento del PIL, il nostro Paese si fermava all'1,27 per cento. All'interno del Paese, tre regioni avevano già raggiunto il *target* nazionale nel 2011 (ultimo anno disponibile a livello NUTS2): Provincia autonoma di Trento, Piemonte e Lazio.

Rispetto al 2005, tutte le regioni registrano incrementi della spesa in R&S in rapporto al PIL (soprattutto la Provincia autonoma di Trento e il Veneto), ad eccezione del Lazio, dell'Abruzzo e del Molise (cfr. Figura 9).

<sup>16</sup> Fonte EUROSTAT, ultimi dati disponibili.

<sup>17</sup> Fonte EUROSTAT- CIS, ultimi dati disponibili.

**Figura 9 - 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>18</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>19</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>18</sup> Fonte: ISTAT, 2013, "Ricerca e Sviluppo in Italia", disponibile al link <http://www.istat.it/it/archivio/105810>

<sup>19</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 correggiaio, 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>20</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>21</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>22</sup>.

Le **valutazioni disponibili sulle esperienze dei cicli di programmazione 2000-06 e 2007-13** confermano in massima parte le tesi già note nel dibattito sull'efficacia delle politiche di ricerca e innovazione in Italia, e pongono in luce alcune variabili che hanno condizionato gli esiti degli interventi<sup>23</sup>.

In particolare, con riferimento alle caratteristiche dei destinatari dell'intervento pubblico, trova conferma la tesi secondo la quale per gli incentivi alle imprese in R&S si individuano effetti di reale addizionalità principalmente nel caso di imprese di piccola dimensione, tipicamente più esposte al razionamento del credito<sup>24</sup>. In alcuni casi, la combinazione tra ridotta dimensione, giovane età e alta intensità di innovazione del settore di appartenenza delle imprese, caratteristiche tipiche delle *start up* innovative, evidenzia una correlazione positiva con l'effetto di addizionalità particolarmente rilevante dell'incentivo: rientrano in questa casistica i progetti caratterizzati da alta rischiosità e basse garanzie finanziarie e i progetti di

<sup>20</sup> Cfr. *ibidem*

<sup>21</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>22</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 la *performance* ambientali dell'impresa, l'innovazione delle strutture produttive, l'organizzazione delle filiera e dell'azienda, gli aspetti strettamente produttivi e la qualità.

<sup>23</sup> L'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del DPS ha realizzato una sintesi degli esiti delle valutazioni degli interventi per la ricerca e l'innovazione realizzati in Italia tra i due cicli di programmazione basata sia sui contributi censiti dalla ricognizione del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) sia sugli studi valutativi realizzati da accademici e istituti di ricerca. Si tratta nel complesso di circa 40 lavori, commissionati per un terzo dalle amministrazioni pubbliche. Oggetto delle valutazioni sono gli interventi finanziati sia con i fondi per la politica di coesione sia con i fondi ordinari, e attuati attraverso strumenti prevalentemente "tradizionali" (incentivi alle imprese) e in minima parte "emergenti", come i poli di innovazione e i cluster tecnologici, come definiti dalla tassonomia OCSE (Cfr. OCSE, 2011, *Regions and Innovation Policy*, Paris).

<sup>24</sup> Tra i fallimenti del mercato che condizionano le scelte di investimento degli agenti e richiedono l'intervento pubblico si evidenziano i fallimenti del mercato dei capitali e l'assenza di mercato per gli investimenti rischiosi (Martin e Scott, 2000 e Hall, 2002). Le attività di R&S sono tipicamente incerte negli esiti e opache per gli osservatori esterni. Qui il fallimento è determinato dalla presenza di asimmetrie informative (selezione avversa, azzardo morale) tra l'impresa che intende investire in R&S e i suoi potenziali prestatori di capitali. Una *review* recente della letteratura empirica (Czarnitzki, Hottenrott, 2010) conferma l'esistenza di forti ostacoli nell'ottenimento di prestiti per la R&S ai danni di un insieme di soggetti e progetti, che per le loro caratteristiche tendono a risentire maggiormente delle conseguenze legate alle imperfezioni del mercato dei capitali.

innovazione radicale o concentrati sulle fasi precompetitive, anziché su quelle di sviluppo, perché più incerti nei rendimenti attesi<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda la dotazione di capitale umano qualificato nelle imprese, in rari casi il valutatore ha dimostrato sensibilità per l'analisi degli effetti di "addizionalità comportamentale", che hanno permesso comunque di tracciare una differenza tra le imprese nella capacità di reagire all'incentivo collegata alla presenza di competenze innovative e già orientate ai processi di innovazione di prodotto, anche se non necessariamente legate all'attività di R&S<sup>26</sup>.

Con riferimento alla tipologia di sostegno pubblico, l'utilizzo di incentivi fiscali ha avuto effetto solo nel lungo periodo: le imprese richiedono, infatti, tempi adeguati e continuità di trattamento per riorganizzare processi e costi interni in relazione a situazioni consolidate e percepite come stabili in termini prospettici. Con riferimento alla scelta tra incentivi automatici e discrezionali, sono discordanti sia i giudizi positivi (rispettivamente, celerità delle procedure nel primo caso, maggiore selettività nel secondo) sia quelli negativi (rispettivamente, troppo generalisti i primi, richiedono per la loro gestione elevate competenze difficilmente presenti all'interno delle Amministrazioni Pubbliche nel secondo caso) da non riuscire a trarne un giudizio unanime.

Con riferimento al livello nazionale/regionale della *governance* degli interventi, nonostante da alcuni si sottolinei per il livello nazionale il rischio di una eccessiva distanza dalle realtà territoriali, si rileva comunque in alcuni casi una maggiore efficacia degli interventi gestiti a questo livello per la maggiore "tensione all'innovazione" delle strategie di *policy* che informano questi interventi<sup>27</sup>; si ritiene che a livello regionale, per evitare che si ricorra alle risorse destinate all'innovazione anche per interventi di supporto all'attività produttiva in generale, occorre siano definite solide strategie di sistema, che definiscano obiettivi di medio e lungo periodo di sviluppo del territorio, come la programmazione 2014-20 prevede attraverso le strategie regionali e nazionali di specializzazione intelligente.

Il modello di politica tecnologica che emerge dagli studi valutativi è classificabile tra quelli cosiddetti *diffusion oriented* più che *mission oriented*<sup>28</sup>. Il sistema degli incentivi all'innovazione in Italia è più capillare e diffuso rispetto alla media europea, con interventi ad ampio spettro miranti ad offrire incentivi all'attività di innovazione di imprese già esistenti. Gli interventi riguardano prevalentemente finanziamenti di importo limitato e finalizzati al sostegno di attività innovative di tipo incrementale. Le imprese italiane si dimostrano meno capaci di usufruire degli incentivi la cui erogazione dipende da programmi comunitari a gestione

<sup>25</sup> A ciò si deve aggiungere che la progressiva *standardizzazione* dei requisiti di accesso al credito (rating) innescata da Basilea II, ha inciso sfavorevolmente sulla possibilità di ottenere credito per la realizzazione di progetti di investimento come quelli in R&S, caratterizzati da una forte componente qualitativa (Czarnitzki, Hottenrott, 2010).

<sup>26</sup> Maitino M.L. *et al.*, "Valutazione di impatto delle politiche regionali di sostegno alla R&S per le piccole e medie imprese", IRPET, Aprile 2012.

<sup>27</sup> Marzucchi A., "Multi-level innovation *policy* in southern EU countries. An additionality evaluation of the Italian and Spanish public interventions", Openloc Working Paper Series, WP 10/2011.

<sup>28</sup> L'approccio di tipo *diffusion oriented* si caratterizza per la capillarità degli interventi, miranti a coinvolgere un numero più ampio possibile di imprese; ne sono un tipico esempio gli incentivi all'acquisto di macchinari e di strumenti tecnici che incorporano (e diffondono) un'innovazione tecnologica. L'approccio *mission oriented*, verso il quale le politiche di innovazione sembrerebbero doversi indirizzare in considerazione degli obiettivi strategici dichiarati a livello nazionale ed europeo, si caratterizza per la forte selettività degli interventi, miranti in questo caso a coinvolgere imprese con precise caratteristiche e competenze tecnologiche. Nei paesi che adottano delle strategie di tipo *mission oriented* le politiche a sostegno dell'innovazione sono indirizzate principalmente ai soggetti che spendono di più in innovazione e che possiedono adeguate competenze tecnologiche per trasformarle in *output* innovativo. Tra i pochi strumenti attuativi di una politica *mission oriented* in Italia ricordiamo i distretti tecnologici e in generale le grandi aggregazioni pubblico-private, qualificabili come interventi sistemici con riferimento a specifiche specializzazioni tecnologiche, e quindi in linea con la *Smart Specialization Strategy*. Si tratta, tuttavia, di interventi per i quali non è disponibile un numero adeguato di evidenze valutative.

diretta dell'Unione europea, caratterizzati dal sostegno ad attività innovative radicali collegate a progetti di R&S<sup>29</sup>.

### **OBBIETTIVO TEMATICO 2 – MIGLIORARE L'ACCESSO ALLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE, NONCHÉ L'IMPIEGO E LA QUALITÀ DELLE MEDESIME**

L'Agenda Digitale Europea, prima tra le iniziative faro previste dalla strategia Europa 2020, individua gli ambiti di azione sui quali l'UE deve concentrare il proprio impegno per sfruttare tutto il potenziale delle ICT e creare le condizioni per lo sviluppo dell'economia digitale innescando un circolo virtuoso tra dotazione infrastrutturale in banda larga e ultra larga, utilizzo delle ICT (*e-skills digital literacy, digital experts, ecc.*) e servizi *on-line* pubblici (*e-Government, eHealth, e-education, elearning, eCulture, etc*) e privati (*eCommerce etc*). In generale, la situazione italiana è disomogenea e ancora lontana da alcuni dei *target* europei<sup>30</sup>, soprattutto per una generalizzata debolezza della domanda (Tavola 3) – a sua volta dovuta, almeno in parte, a competenze digitali ancora insufficienti per garantire quella massa critica indispensabile a imprimere un'accelerazione sull'offerta di servizi digitali – nonché a causa di una copertura infrastrutturale in banda ultra larga ancora carente, soprattutto nelle aree rurali, interne e produttive, nelle quali il *gap* è molto elevato.

**Tavola 3 - Accesso a Internet di famiglie e imprese e disponibilità di servizi *online* pienamente interattivi dei comuni**

REGIONI	Famiglie che possiedono accesso a Internet (2013) (a)	Imprese con almeno 10 addetti che hanno accesso ad Internet (2013)	Comuni con sito web istituzionale che offrono servizi online pienamente interattivi (2012) (b)
Piemonte	58,2	97,1	13,2
Valle d'Aosta - Vallée d'Aoste	59,2	92,6	8,1
Liguria	55,5	89,6	10,0
Lombardia	64,7	97,8	26,9
Trentino-Alto Adige	66,9	...	...
<i>Bolzano-Bozen</i>	69,7	99,7	9,6
<i>Trento</i>	64,2	98,8	9,4
Veneto	66,6	97,8	30,0
Friuli-Venezia Giulia	62,7	98,8	14,2
Emilia-Romagna	64,6	98,2	40,2
Toscana	62,2	97,4	24,2
Umbria	63,7	97,2	17,4
Marche	64,6	97,2	20,8
Lazio	63,9	94,7	12,9
Abruzzo	60,9	95,0	10,3
Molise	51,3	91,8	6,3
Campania	55,2	94,5	15,6
Puglia	55,2	95,4	12,1
Basilicata	55,0	98,8	9,1
Calabria	51,6	92,6	14,0
Sicilia	52,0	96,4	10,3
Sardegna	62,4	95,9	25,9
<b>Italia</b>	<b>60,7</b>	<b>96,8</b>	<b>18,9</b>

(a) Per 100 famiglie che possiedono accesso a *Internet*. Possibili più risposte.

(b) Avvio e conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto.

Fonte: ISTAT

<sup>29</sup> Cfr. Cefis E., Evangelista R., "La valutazione delle politiche per l'innovazione: un confronto tra Italia e Paesi Bassi", La valutazione degli effetti economici degli incentivi alle imprese, in *L'industria*, n. 2, aprile-giugno 2007.

<sup>30</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 in banda larga 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*.

I due indicatori "famiglie che possiedono accesso a *Internet*" e "comuni con sito *web* istituzionale che offrono servizi *online* pienamente interattivi" mostrano l'Italia ancora lontana dalla media europea che si attesta rispettivamente al 78,6 e al 20,9 per cento<sup>31</sup>. Se si considerano le imprese, la situazione risulta migliore: l'Italia si colloca infatti al 15° posto nella classifica europea, con il 96 per cento di imprese che hanno accesso a Internet. Gli indicatori sull'*e-commerce* mostrano un settore in continua evoluzione: nel 2012 è cresciuto del 12 per cento, con un valore di 21,1 miliardi di euro (Germania 45 miliardi e Francia 29 miliardi di euro). Tuttavia, le imprese utilizzano ancora poco Internet per vendere i prodotti: nel 2013 solo il 5 per cento delle imprese ha fatto ricorso all'*e-commerce* rispetto a una media europea del 15 per cento<sup>32</sup>.

La disponibilità di infrastrutture in banda ultra larga, primo pilastro della strategia europea, è il presupposto di base per sfruttare il potenziale delle ICT, favorire l'erogazione e l'utilizzo dei servizi della pubblica amministrazione *on line* e 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. Da questo punto di vista, in Italia, a fine 2013<sup>33</sup>, il livello di copertura in banda larga (rete fissa Adsl  $\geq 2$ Mbps e mobile) raggiunge una sostanziale saturazione attestandosi attorno al 96,5 per cento della popolazione, con l'esclusione di circa 2,6 milioni di cittadini e meno di 200 mila unità locali di imprese e istituzioni<sup>34</sup>, 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 nelle diverse aree<sup>35</sup>. Nei comuni rurali e a scarsa densità abitativa, d'altronde, si registra un fallimento di mercato che porta i fornitori del servizio a non trovare conveniente operare sull'infrastrutturazione dell'ultimo miglio e, non a caso, in questi territori si è intervenuti con la rete mobile a complemento della rete fissa esistente.

Relativamente alla disponibilità infrastrutturale nelle aree produttive, le informazioni disponibili<sup>36</sup> confermano importanti diversità territoriali. Infatti, un quinto dei 156 principali distretti industriali ha una copertura dei servizi di base inferiore al 75 per cento delle unità locali e più della metà presenta una copertura ADSL-IP inferiore alla media nazionale.

Riguardo alla banda ultra larga ( $\geq 30$  Mbps), i livelli di copertura e penetrazione sono ancora decisamente lontani dai *target* europei: infatti, a fine 2013, solo il 6,99 per cento della popolazione italiana risulta essere coperta ad almeno 30 Mbps (e solo nel Lazio, in Liguria e in Sicilia il livello di copertura è a due cifre) con un livello di penetrazione che raggiunge complessivamente lo 0,2 per cento della popolazione (Figura 10 e Tavola 4)<sup>37</sup>. Ben più marginale il livello di copertura a 100Mbps (2,71 per cento a livello nazionale) con un livello di penetrazione assolutamente trascurabile (1.200 accessi sottoscritti al 31.12.2013).

<sup>31</sup> Dati di *Digital Europe Scoreboard* al 2013.

<sup>32</sup> Dati di *Digital Europe Scoreboard* al 2013.

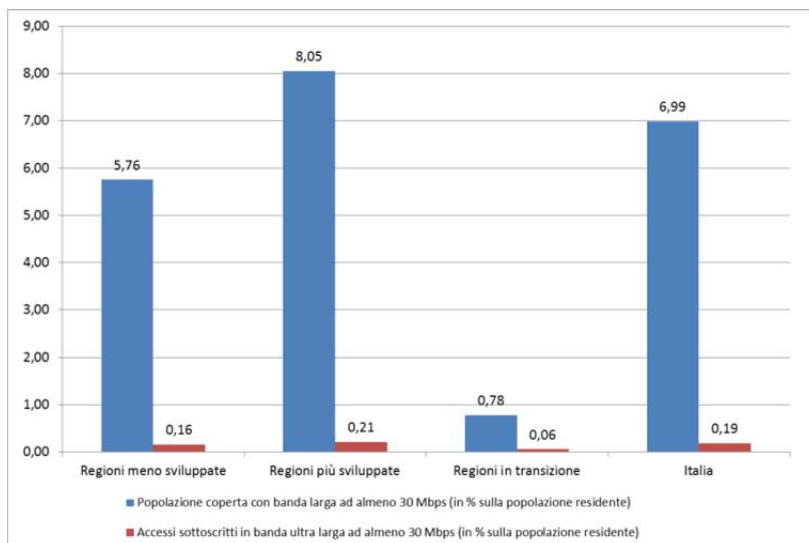
<sup>33</sup> Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento delle Comunicazioni, dicembre 2013.

<sup>34</sup> Fonte: AGCOM, Relazione annuale 2014 (<http://www.agcom.it/relazione-annuale-al-parlamento-2014>).

<sup>35</sup> Infatti, la copertura infrastrutturale è molto differenziata in base alla tipologia di area: le aree rurali registrano un grado di accesso alla rete fissa generalmente minore rispetto a quelle 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.

<sup>36</sup> Cfr. Relazione annuale AGCOM 2014

<sup>37</sup> Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico-Infratel per i dati sulla copertura a 30Mbps e 100Mbps (dicembre 2013); stime AGCOM su dati aziendali per la penetrazione.

**Figura 10 - Copertura e penetrazione in banda ultra larga a 30Mbps per categoria di regioni, anno 2013**

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico su dati Infratel; stime AGCOM su dati aziendali

**Tavola 4 – Copertura con banda ultra larga ad almeno 30Mbps, dicembre 2013**

(popolazione coperta con banda ultra larga ad almeno 30 Mbps in percentuale della popolazione residente)

REGIONI	Copertura 30Mbps
Valle d'Aosta	0
Piemonte	9,89
Lombardia	4,19
Trentino Alto Adige	0
Veneto	7,56
Friuli Venezia Giulia	8,60
Liguria	14,01
Emilia Romagna	8,21
Toscana	4,56
Marche	4,70
Lazio	17,26
Umbria	4,03
Abruzzo	1,94
Molise	0
Puglia	7,55
Campania	2,60
Basilicata	0
Calabria	1,31
Sicilia	10,39
Sardegna	0
<b>ITALIA</b>	<b>6,99</b>

Nota: I dati qui presentati non tengono conto degli interventi programmati e in corso di realizzazione

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico su dati Infratel

Anche nelle aree rurali più deboli – in particolare quelle C e D della classificazione FEASR (cfr. sezione Aree rurali in Sfide territoriali) – si conferma la situazione a macchia di leopardo. Il fabbisogno di copertura è maggiore nelle aree D, in particolare in quelle delle regioni in transizione e delle regioni meno sviluppate (Tavola 5).



**Tavola 5 – Copertura con banda ultra larga a 30Mbps nelle aree rurali C e D**  
(quota di popolazione coperta sulla popolazione residente)

Regioni	Popolazione coperta ad almeno 30 Mbps (%)	
	Aree C	Aree D
Regioni sviluppate	12,2	6,9
Regioni in transizione	5,4	4,4
Regioni meno sviluppate	7,4	5,7
<b>ITALIA</b>	<b>10,8</b>	<b>6,0</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati Ministero dello Sviluppo Economico-Infratel

Quanto alla rete fissa, le informazioni disponibili a fine 2013<sup>38</sup> evidenziano come la quota nazionale di unità immobiliari raggiunte dalla fibra ottica sino all'armadio di strada (rete primaria) per l'abilitazione di servizi su architetture di rete ultra broadband di tipo FTTC ( $\geq 30$ Mbit/s) sia pari a circa il 20,5 per cento (Tavola 6). Anche in questo caso, i dati restituiscono un quadro fortemente differenziato per aree territoriali: infatti, mentre nelle regioni più sviluppate quasi il 23 per cento delle unità immobiliari è raggiunto da servizi FTTC ad almeno 30 Mbps, nelle regioni in transizione lo stesso indicatore non supera il 5 per cento. Tali valori si riducono ulteriormente se si considerano i dati relativi alle unità immobiliari passate in rete secondaria (almeno 100Mbps), pari all'8,2 per cento del totale in media nazionale.

**Tavola 6 - Unità immobiliari raggiunte da fibra ottica sino alla strada (rete primaria) e alla base dell'edificio (rete secondaria) per l'abilitazione di servizi rispettivamente ad almeno 30 e 100 Mbps, anno 2013**

Regioni	Unità Immobiliari (1)	Unità Immob. passate in rete primaria (2)	- di cui passate in rete secondaria (3)	Quota U.I. passate in primaria/ totale U.I.
Regioni più sviluppate	14.024.334	3.224.510	1.500.395	22,99
Regioni meno sviluppate	6.471.980	791.848	175.490	12,24
Regioni in transizione	1.177.514	51.599	4.600	4,38
<b>Italia</b>	<b>24.135.177</b>	<b>4.954.389</b>	<b>1.988.049</b>	<b>20,53</b>

(1) Censimento ISTAT 2011 - Unità immobiliari in termini di abitazioni occupate da persone residenti.

(2) Unità immobiliari raggiunte dalla fibra ottica sino all'armadio di strada (rete primaria) per l'abilitazione di servizi su architetture di rete ultra broadband di tipo FTTC ( $\geq 30$ Mbit/s).

(3) Unità immobiliari raggiunte dalla fibra ottica sino alla base dell'edificio (rete secondaria) per l'abilitazione di servizi su architetture di rete ultra broadband di tipo FTTH/FTTB ( $\geq 100$ Mbit/s).

Fonte: stime AGCOM su dati aziendali, anno 2013

Sulla base dei dati disponibili<sup>39</sup>, ad oggi sono solo 378 i comuni oggetto di Piani di sviluppo da parte degli operatori privati, evidenziando una situazione per la quale sono complessivamente 7.714 i Comuni italiani da considerare come "area bianca" (Figura 11).

<sup>38</sup> Stime AGCOM su dati aziendali, anno 2013. In base a quanto comunicato dagli operatori non risultano unità immobiliari passate da rilegamenti in fibra ottica in Valle d'Aosta, Umbria, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna.

<sup>39</sup> Fonte: dati della consultazione pubblica 2012 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  $\geq 30$ Mbps), anno 2012**

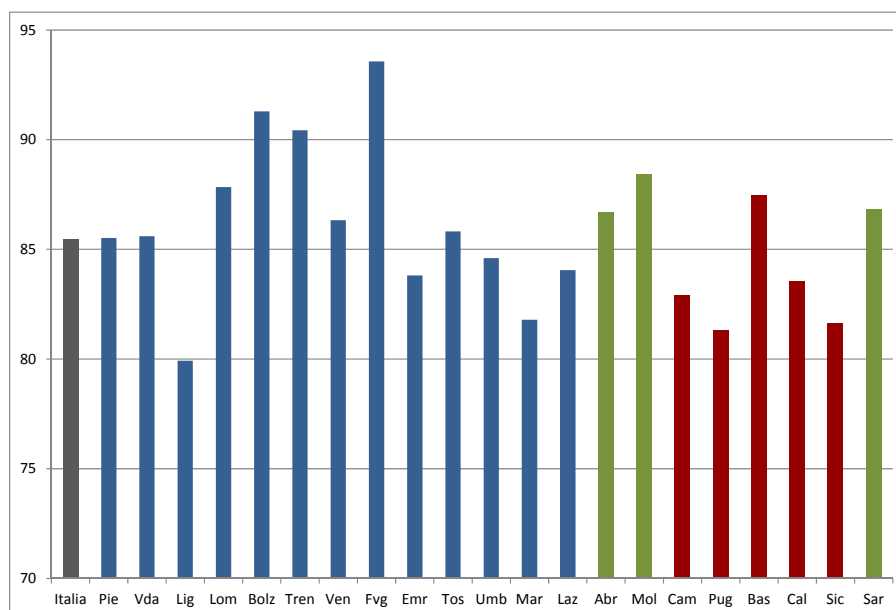
Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico

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

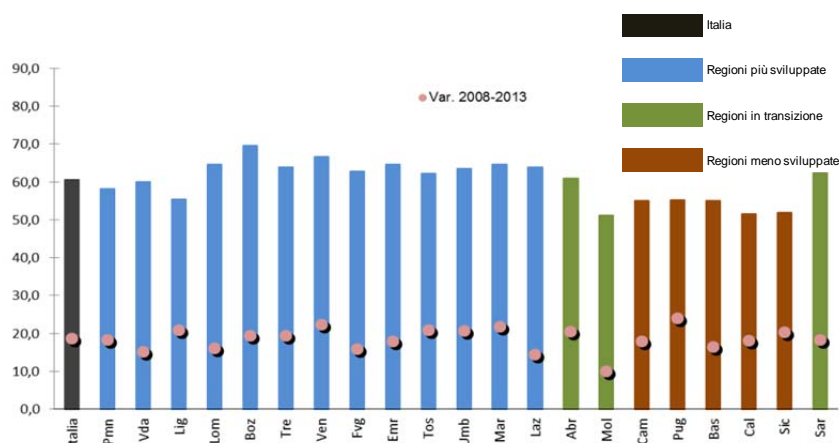
Quanto agli investimenti già programmati, negli ultimi anni sono stati avviati interventi complessi coordinati a livello nazionale per lo sviluppo dell'economia digitale che oggi sono in via di completamento, come il Piano nazionale banda larga del 2008, definito per garantire a tutti i cittadini l'accesso a Internet e il Programma Nazionale (FEASR) per la banda larga per le aree rurali del 2009<sup>40</sup>. Inoltre, nel 2012 è stato approvato il Progetto Strategico Nazionale Banda Ultra Larga - in fase di attuazione soprattutto nelle regioni meno sviluppate (cofinanziato dal FESR) - che dovrebbe permettere di coprire la totalità del territorio nazionale a 30 Mbps e l'estensione della copertura a 100 Mbps per il 50 per cento della popolazione.

Riguardo al secondo pilastro dell'Agenda Digitale Europea, relativo al grado di utilizzo delle ICT, il nostro Paese si trova ancora distante dai *target* UE, soprattutto per ciò che attiene l'uso delle nuove tecnologie da parte dei cittadini. Infatti, da un lato la disponibilità e l'utilizzo delle ICT da parte delle imprese appaiono ormai abbastanza consolidati (il 96 per cento dispone di una connessione a Internet e la quota delle imprese che utilizzano questo canale per interagire con la Pubblica Amministrazione supera l'85 per cento), pur permanendo alcuni divari territoriali evidenti in Campania e Calabria (Figura 12). Dall'altro, la diffusione delle ICT tra i cittadini è lontana dai livelli indicati dall'Agenda Digitale Europea, con preoccupanti divari tecnologici a livello territoriale: nel Mezzogiorno, ad esempio (esclusa la Sardegna), la quota di famiglie che dichiara di possedere l'accesso a Internet nel 2013 è inferiore alla media nazionale (60,7 per cento), evidenziando anche un *deficit* socio-economico e culturale su cui occorre agire con decisione. Molise, Calabria e Sicilia sono le regioni che registrano i risultati peggiori (Figura 13).

<sup>40</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 Ministero dello Sviluppo Economico e Rete Rurale Nazionale).

**Figura 12 - Imprese con almeno 10 addetti che utilizzano *Internet* per interagire con la PA, anno 2013**

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese*

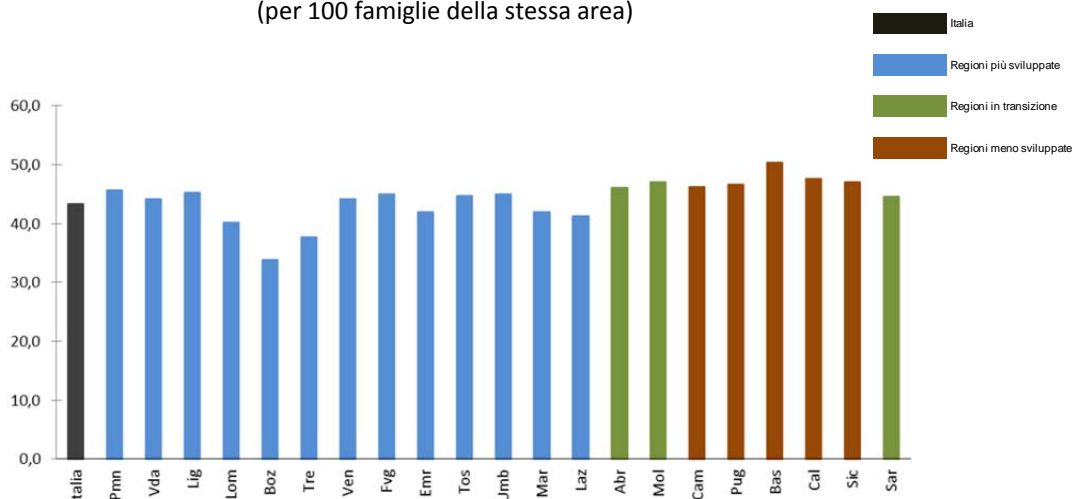
**Figura 13 - Famiglie con accesso a *Internet* per regione, anno 2013 e variazione 2008-2013 (per 100 famiglie della stessa area; variazioni in punti percentuali)**

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 (Figura 14). Al riguardo, Basilicata, Calabria, Sicilia e Molise sono le aree con maggiore ritardo, a fronte di un dato medio nazionale pari al 43,3 per cento<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> L'indicatore disponibile a livello regionale (riferito a tutte le famiglie) non è confrontabile con quello calcolato da Eurostat per tutti i Paesi UE che considera solo le famiglie con almeno un componente di età compresa tra 15 e 74 anni. Sulla base di quest'ultimo indicatore il dato italiano è pari al 37 per cento a fronte di una media UE-27 pari al 35 per cento.

**Figura 14 - Famiglie che non possiedono Internet per mancanza di capacità, anno 2012**  
(per 100 famiglie della stessa area)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

Altre analisi<sup>42</sup>, infine, evidenziano la stretta correlazione tra navigazione in Internet e livello di istruzione: la penetrazione di Internet – misurata in termini di numero di abbonamenti – risulta maggiore tra i cittadini che possiedono un titolo di scuola secondaria superiore, una laurea o una specializzazione post-universitaria.

Non meno importante infine, l'ultimo pilastro della strategia europea in materia di ICT, ovvero l'*e-Government*, in grado di incidere direttamente sulla capacità di innovazione dei territori. Infatti, *“i servizi di e-Government costituiscono un modo economico per migliorare il servizio ai cittadini e alle imprese, favorire la partecipazione e promuovere un'amministrazione aperta e trasparente. I servizi di e-Government possono ridurre i costi e permettere ad amministrazioni pubbliche, cittadini e imprese di risparmiare tempo”*<sup>43</sup>. In questo ambito, l'Agenda Digitale Italiana assume il *target* europeo come riferimento, pur nella consapevolezza che il percorso da realizzare richiede un particolare impegno a livello nazionale: infatti, è pari a solo il 18,9 per cento il dato relativo ai comuni che offrono servizi *online* pienamente interattivi (ovvero di Livello 4, cfr. Tavola 7).

<sup>42</sup> Fonte: AGCOM, Relazione annuale 2014, Tabella 2.83 - Servizi Internet - Penetrazione di Internet in Italia per titolo di studio, utenti abituali elaborazioni SWG per AGCOM.

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un'agenda digitale europea/COM(2010) 245 definitivo/2f, pag. 34.

**Tavola 7 - Comuni con sito web per classe di ampiezza e livelli di interattività dei servizi on-line, anno 2012**  
(percentuale dei comuni con sito web)

Classi di ampiezza demografica	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)
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
<b>Italia</b>	<b>90,8</b>	<b>76,3</b>	<b>36,7</b>	<b>18,9</b>

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.

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

L'interazione e gli scambi informatici tra amministrazioni raggiungono un livello discreto, pur in presenza di aree di miglioramento (Tavola 8), soprattutto per ciò che attiene le attività che hanno ricadute più dirette sull'erogazione dei servizi ai cittadini.

**Tavola 8 - Amministrazioni locali che hanno collegamenti e scambi dati con sistemi informativi di altre Pubbliche Amministrazioni per tipologia di amministrazione, ripartizione geografica e collegamento, anno 2012**  
(percentuale dei rispettivi totali di amministrazioni locali, salvo diversa indicazione)

Tipologia di collegamento con le altre Amministrazioni	Totale Amministrazioni che sono collegate/scambiano dati con SI di altre PA	di cui Amministrazioni che scambiano tramite (1):		Amministrazioni che trasferiscono dati in cooperazione applicativa o trasferimento on-line di cui (1):	
		trasferimento dati off line	trasferimento dati in cooperazione applicativa o trasferimento on line	scambio in cooperazione applicativa (es. Web services)	scambio con trasferimento on line (es. ftp)
Tipologia di amministrazione locale e ripartizione					
<i>Nord-ovest</i>					
Comuni	97,8	41,6	95,3	42,1	88,2
Comunità Montane	93,9	60,9	95,7	38,6	90,9
Province	100,0	52,2	95,7	72,7	81,8
Regioni e Pr. Autonome	100,0	25,0	100,0	75,0	100,0
<b>Totale Amministrazioni locali</b>	<b>97,8</b>	<b>42,0</b>	<b>95,3</b>	<b>42,3</b>	<b>88,2</b>
<i>Nord-est</i>					
Comuni	96,6	41,7	97,5	54,1	87,8
Comunità Montane	93,9	43,5	93,5	39,5	88,4
Province	100,0	55,0	100,0	75,0	100,0
Regioni e Pr. Autonome	100,0	16,7	100,0	83,3	100,0
<b>Totale Amministrazioni locali</b>	<b>96,6</b>	<b>41,9</b>	<b>97,4</b>	<b>54,1</b>	<b>88,0</b>
<i>Centro</i>					
Comuni	93,4	43,6	95,9	48,7	86,7
Comunità Montane	85,2	28,3	95,7	47,7	84,1
Province	100,0	36,4	100,0	81,8	86,4
Regioni e Pr. Autonome	100,0	-	100,0	100,0	75,0
<b>Totale Amministrazioni locali</b>	<b>93,1</b>	<b>42,6</b>	<b>96,0</b>	<b>49,6</b>	<b>86,5</b>
<i>Mezzogiorno</i>					
Comuni	92,6	42,0	95,2	40,1	84,6
Comunità Montane	81,9	39,0	89,8	17,0	90,6
Province	95,1	38,5	100,0	51,3	89,7
Regioni e Pr. Autonome	100,0	50,0	100,0	75,0	75,0
<b>Totale Amministrazioni locali</b>	<b>92,3</b>	<b>41,9</b>	<b>95,1</b>	<b>39,9</b>	<b>84,8</b>
<b>Italia</b>					
Comuni	95,4	42,0	95,7	44,6	86,8
Comunità Montane	88,0	42,6	93,4	34,8	88,6
Province	98,1	44,2	99,0	67,0	89,3
Regioni e Pr. Autonome	100,0	27,3	100,0	81,8	86,4
<b>Totale Amministrazioni locali</b>	<b>95,2</b>	<b>42,0</b>	<b>95,7</b>	<b>44,7</b>	<b>86,9</b>

(1) Ogni amministrazione può indicare più di una tipologia di scambio: la somma per riga può essere superiore a 100.

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

Per quanto riguarda l'utilizzo delle applicazioni ICT in settori quali la sanità e la giustizia, i dati a disposizione mostrano i ritardi dell'Italia rispetto alla situazione europea. In particolare, se si prendono in considerazione i due indicatori utilizzati dall'UE sulla sanità elettronica<sup>44</sup>, l'Italia si colloca al 13° posto per la "prenotazione visite tramite sito *web*" e al 25° posto per "ricerca *on line* di informazioni sulla salute". A livello regionale la situazione si presenta eterogenea, con forti differenziazioni tra Nord, Centro e Sud. Al Nord sembrano essere più diffusi piani di *governance* condivisi all'interno delle strutture e l'utilizzo dei servizi elettronici si presenta più avanzato. Ciò può essere legato a una maggiore consapevolezza del potenziale innovativo dell'ICT e ad una cultura dei decisori sanitari orientata a programmi di integrazione "in rete" dei sistemi locali. Per quanto riguarda la giustizia, l'Italia sta attuando una riforma del sistema con l'obiettivo della totale informatizzazione del processo civile e penale<sup>45</sup>.

L'analisi sopra delineata mostra un rilevante fabbisogno di investimento: gli interventi finanziati dalla politica di coesione e dalla politica di sviluppo rurale rappresentano un importante contributo al raggiungimento di obiettivi cui dovranno far fronte soprattutto i fondi nazionali.

### OBBIETTIVO 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 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 coesistono tuttavia 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 9, 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 medio-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

<sup>44</sup> Fonte: *Digital Europe Scoreboard*.

<sup>45</sup> Cfr. Analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita con riferimento all'Obiettivo Tematico 11. Un'analisi specifica per i vari ambiti (*e-Government, e-Procurement, e-Health, e-Education, e-Culture, e-Skill*, ecc.) e per gli obiettivi da raggiungere al 2020 saranno presenti nella strategia per l'Agenda digitale in corso di predisposizione.

di persone e imprese individuali – soprattutto nelle regioni del Centro-Nord, mentre alta nel Mezzogiorno è la quota di società cooperative<sup>46</sup>.

**Tavola 9 - 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>47</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).

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>48</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.

<sup>46</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>47</sup> Fonte Centro Studi Confindustria.

<sup>48</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.

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 centrosettentrionali), 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>49</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>50</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 delle esportazioni); il chimico-farmaceutico ha un giro 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

<sup>49</sup> Fonte Banca d'Italia.

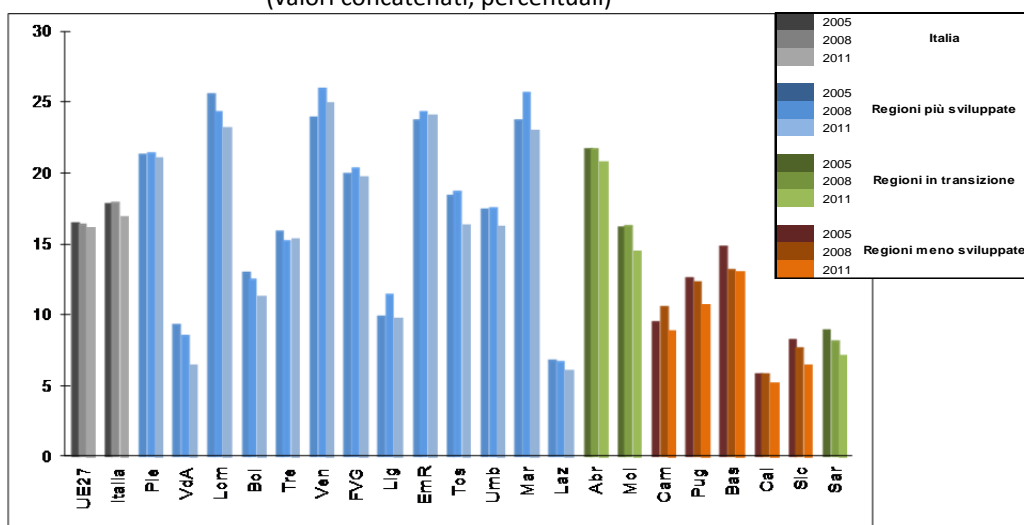
<sup>50</sup> Fonte: Mediobanca-Unioncamere. L'indagine annuale riguarda le medie imprese organizzate come società di capitale che realizzano un fatturato annuo tra 15 e 330 milioni di euro, che occupano non meno di 50 e non più di 499 addetti e che non sono controllate da imprese di grande dimensione 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.



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 15). 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 15 – Quota di valore aggiunto manifatturiero, anni 2005, 2008 e 2011**  
(valori concatenati, percentuali)



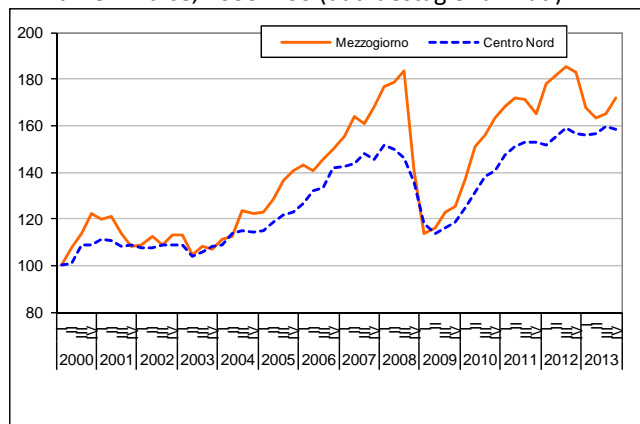
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT per l'Italia e EUROSTAT per l'UE27

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 macro-aree, anche se con andamenti divergenti (cfr. Figura 16): 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>51</sup>.

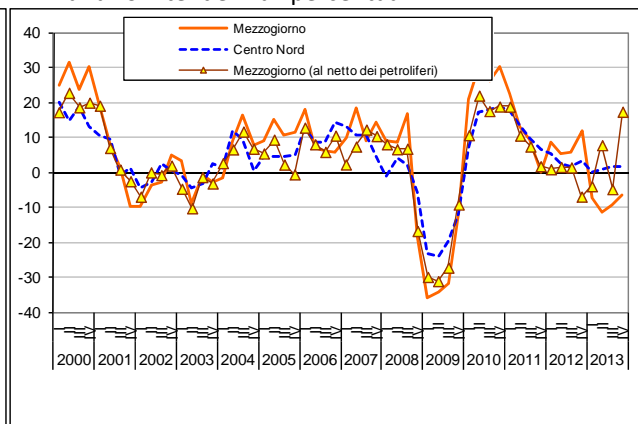
<sup>51</sup> Rispetto all'andamento annuale, si rileva però una modesta ripresa delle esportazioni italiane nel quarto trimestre 2013: il valore degli scambi commerciali dell'Italia registra un aumento pari allo 0,7 per cento rispetto allo stesso trimestre del 2012. L'andamento strutturale positivo 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.

**Figura 16 – Esportazioni per macroarea – dati trimestrali**

A- Numeri indice, 2000=100 (dati destagionalizzati)



B- Variazioni tendenziali percentuali

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 centrosettentrionali; 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 10), 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.

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 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.

Tavola 10 - 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 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

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) e 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 11). 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 12), in particolare nel Mezzogiorno.

**Tavola 11 – 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	dicembre-13
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	0,96	0,78	1,19	2,38	2,14	1,93	2,72	3,84
ITALIA NORD-ORIENTALE	1,02	1,03	1,39	2,48	2,43	2,37	3,02	3,67
ITALIA CENTRALE	1,55	1,54	2,03	2,50	2,86	3,32	3,47	5,63
ITALIA INSULARE	2,22	1,99	2,46	3,04	3,12	3,52	3,98	5,55
ITALIA MERIDIONALE	2,32	2,11	2,27	3,67	4,08	3,51	5,50	5,93
<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>4,46</b>

Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia

**Tavola 12 – 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	dicembre-13
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	6,19	5,04	4,77	5,73	6,08	6,03
ITALIA NORD-ORIENTALE	5,61	4,51	4,51	5,49	5,80	5,91
ITALIA CENTRALE	6,59	5,53	5,30	6,50	6,95	7,12
ITALIA INSULARE	7,87	6,69	6,46	7,63	7,98	8,05
ITALIA MERIDIONALE	7,55	6,25	6,21	7,42	7,80	7,94
<b>ITALIA</b>	<b>6,30</b>	<b>5,18</b>	<b>5,02</b>	<b>6,08</b>	<b>6,42</b>	<b>6,48</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 13), 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 13 - 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>52</sup> che indica nelle imprese di dimensione inferiore ai 50 addetti quelle che più frequentemente hanno dovuto rinunciare a opportunità di espansione e di investimento per carenza di supporto bancario e/o di supporto pubblico (cfr. Tavola 14). Il dato sulle opportunità di investimento non colte è in aumento – 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.

**Tavola 14 - 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

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 15).

<sup>52</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 15 - 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 16), 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 medio-grandi, nel confronto fra le due ultime rilevazioni (2011 e 2013). La quota di micro imprese che aumenterebbero gli investimenti se ricevessero un aiuto pubblico, all'ultima data di rilevazione ha raggiunto livelli leggermente superiori a quelli delle imprese di dimensione più grande.

**Tavola 16 - 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 2013, si registrano 158 operazioni di capitale di rischio nella categoria *early stage*, per un valore di 82 milioni di euro. Nel Mezzogiorno si tratta di 64 operazioni, per un valore di 30 milioni di euro<sup>53</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

<sup>53</sup> Fonte AIFI, ultimi dati disponibili.

(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<sup>54</sup>.

Quanto agli strumenti convenzionali di supporto alle imprese attraverso trasferimenti monetari, negli anni fra il 2006 e il 2011 essi hanno sperimentato le seguenti tendenze evolutive<sup>55</sup>:

- sono diminuiti in termini di valore delle risorse complessive trasferite alle imprese (a meno di un leggero rimbalzo avvenuto nel 2011). Le domande approvate hanno continuato a ridursi fortemente anche nel 2011 (- 43 per cento);
- è aumentata la quota delle risorse intermedie dalle amministrazioni regionali rispetto a quelle gestite dalle amministrazioni centrali; a partire dal 2011 le risorse erogate dalle regioni hanno superato, seppur di poco, quelle nazionali;
- si conferma la netta prevalenza della capacità di assorbimento delle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno, sia per le agevolazioni concesse sia per quelle erogate e per gli investimenti agevolati<sup>56</sup>;
- si registra la preponderanza delle finalità relative allo “sviluppo produttivo e territoriale” e alla R&S&I sia per le agevolazioni concesse sia per quelle erogate<sup>57</sup>. Per il 79 per cento sono state indirizzate a favore delle imprese piccole e medie; la grande impresa è riuscita a ottenere il restante 21 per cento delle agevolazioni concesse nel 2011<sup>58</sup>;
- nel corso del periodo 2006-2011 la quota delle risorse nazionali concesse a valere su strumenti di garanzia è aumentata rispetto al fondo perduto e al contributo misto. Quanto alle risorse regionali, invece il contributo in conto capitale ha mantenuto un’incidenza ampiamente superiore al 40 per cento, benché siano aumentati gli interventi a garanzia (raggiungendo il 29,1 per cento del totale).

In molti casi, le misure di supporto alle imprese, attivate a livello centrale e regionale, sono state limitate 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. La selezione delle tipologie di strumenti di aiuto, cui assicurare continuità e rafforzamento, è guidata dalle indicazioni che emergono dalle valutazioni di efficacia

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Cfr. *Relazione sugli Interventi di Sostegno alle Attività Economiche e Produttive 2012*, Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale Incentivi alle Imprese, Febbraio 2013. Si tratta dell’ultimo aggiornamento disponibile di questa relazione che è la principale sintesi sulla dinamica nazionale degli incentivi.

<sup>56</sup> Solo nel 2006 e nel 2008 le agevolazioni concesse nel Mezzogiorno hanno superato di gran lunga quelle concesse nel Centro-Nord. Questi rimbalzi si spiegano con l’emanazione degli ultimi bandi della legge 488/1992, l’attuazione delle misure per la ricerca, lo sviluppo e l’innovazione nell’ambito dei Pacchetti Integrati di Agevolazioni (PIA), nonché le misure per la programmazione negoziata introdotte dalle legge Finanziaria per il 2006 (essenzialmente l’approvazione dei nuovi Contratti di Programma). A partire dal 2008, le agevolazioni erogate al Centro-Nord sono risultate sempre più consistenti rispetto a quelle per il Mezzogiorno.

<sup>57</sup> La *Relazione sugli Interventi di Sostegno alle Attività Economiche e Produttive 2012* (op. cit) distingue 4 macro-obiettivi perseguibili dalle varie misure d’aiuto: 1) R&S&I; 2) Internazionalizzazione; 3) Nuova imprenditorialità; 4) Sviluppo produttivo e territoriale. Tutte le altre misure non riconducibili a questi 4 macro-obiettivi sono state fatte rientrare nella categoria residuale “Altro”.

<sup>58</sup> L’aiuto concesso alle PMI nel periodo 2006-2011 è stato per il 54 per cento (17,4 miliardi di euro) d’origine statale e per il restante 46 per cento (14,8 miliardi di euro) è scaturito da amministrazioni regionali. Nello stesso arco di tempo, quello concesso alle grandi imprese da parte delle amministrazioni centrali è risultato pari al 92,4 per cento del totale dell’aiuto per quella classe dimensionale (6,7 miliardi di euro), mentre solo il restante 7,6 per cento (0,6 miliardi) è provenuto dalle amministrazioni regionali.

che sono state condotte su singole politiche e strumenti. Queste indicazioni però non sono univoche nel segno a causa delle differenze nei metodi utilizzati e negli strumenti di aiuto osservati.

Una delle critiche più ricorrenti delle valutazioni sugli effetti degli aiuti alle imprese è che gli incentivi abbiano un'addizionalità limitata, ossia che si limitino ad anticipare nel tempo, o a spostare nello spazio, investimenti che gli imprenditori avrebbero comunque effettuato. Con riguardo alle politiche regionali e agli incentivi alla ricerca e all'innovazione, le più affidabili valutazioni disponibili riconducibili al centro studi della Banca d'Italia, pur con i margini di variabilità che sono funzione della qualità della specifica *policy* e della sua implementazione, indicano che tali misure di incentivo 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 un'anticipazione di tipo temporale<sup>59</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 e dal suo peso relativo in termini di occupazione e valore aggiunto. In secondo luogo, proprio dai vincoli e dai ritardi che condizionano queste imprese, cui possono corrispondere margini di miglioramento maggiori per il sistema economico del Paese.

Infine, tra gli ostacoli al raggiungimento di adeguate condizioni di sviluppo e di competitività nelle regioni meno sviluppate del Sud d'Italia, la presenza della **criminalità organizzata**, alterando le condizioni di concorrenza e i meccanismi di allocazione delle risorse, incide sul corretto funzionamento dei mercati con riflessi sulla stabilità e sull'efficienza del sistema economico-sociale<sup>60</sup>. Anche il *Position paper* della Commissione segnala come la presenza della criminalità organizzata in molte aree delle cinque regioni meno sviluppate costituisca un freno allo sviluppo<sup>61</sup>.

Le caratteristiche dell'aggressione criminale all'economia e alla società del meridione emergono con chiarezza da indagini relative alle imprese "vittime"<sup>62</sup>: nel 2008, su un campione significativo di imprese (11.477), il 4,5 per cento dichiara di aver subito almeno un reato di criminalità organizzata, con una percentuale più elevata nel Mezzogiorno (9,1 per cento nel Sud e 5 per cento nelle Isole; 4,2 per cento al Centro; 3,6 per cento nel Nord-Est e 2,7 per cento nel Nord-Ovest). Questi reati hanno anche natura continuativa, con alcune imprese che appaiono "*target* privilegiati" dell'aggressione da parte della criminalità di stampo mafioso, ad esempio per la disponibilità di liquidità o perché collegate ad appalti pubblici: alberghi e ristoranti (9,6 per cento), altri servizi pubblici, sociali e personali (9,7 per cento), costruzioni (9,2 per cento). Le denunce sono relativamente elevate per intimidazioni e minacce (35,6 per cento), con cause di mancata denuncia per lo più legate alla mancanza di prove (40 per cento) o alla paura di rappresaglie (21 per cento); molto più basse le denunce per concussione (2 per cento) ed estorsione (13 per cento), spesso per timore di ritorsioni.

<sup>59</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. Si veda anche l'analisi relativa all'Obiettivo Tematico 1.

<sup>60</sup> "... La criminalità distorce l'allocazione delle risorse e del capitale umano verso attività improduttive o distruttive, riduce gli incentivi all'accumulazione ...". Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Per una moderna politica antimafia*, Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, Roma, 2014.

<sup>61</sup> Position Paper della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato per il periodo 2014-2020, pag. 5.

<sup>62</sup> Transcrime, *Gli investimenti delle mafie*, Roma 2012.



Le differenze tra Mezzogiorno e Centro-Nord sono particolarmente apprezzabili in riferimento a reati quali quelli estorsivi spesso attribuibili proprio alle attività di racket esercitate dalle organizzazioni criminali. Se si confrontano i dati relativi a questo reato nel 2013 rispetto all'incidenza calcolata per 100.000 abitanti, si può notare come Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia presentano valori molto superiori rispetto a regioni come Lombardia o Veneto<sup>63</sup>. Ciò segnala un maggior grado di condizionamento delle imprese meridionali che determina, assieme ad altri fattori, un mercato meno favorevole all'intrapresa. La crisi economica ha ulteriormente esposto il mondo delle imprese al rischio di aggressioni criminali, anche a causa delle difficoltà di accesso al credito che hanno spinto molti imprenditori a ricorrere a forme "alternative" di finanziamento, spesso tradottesi in pratiche usuarie, controllate in larga parte dalla criminalità organizzata.

Sul fronte della legalità si registra anche un maggiore attivismo delle forze di polizia. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, il numero dei reati individuati nel periodo 2007-2013 nelle regioni meno sviluppate è in aumento, in particolare in Sicilia (da circa 40.000 reati scoperti all'anno nel 2007 a circa 55.000 reati scoperti nel 2013; la regione con più reati scoperti è la Campania, poco meno di 60.000 nel 2013). Ciò testimonia che il livello di intervento "ordinario" delle forze di polizia in queste regioni si mantiene elevato e costituisce anche un segnale positivo circa la possibilità di successo di interventi di carattere addizionale collegati al "sistema sicurezza".

Molti studi recenti confermano la persistenza del radicamento delle organizzazioni criminali in aree del Sud<sup>64</sup>, malgrado la diffusione delle loro attività in altre aree. Rafforzare le politiche di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata nelle regioni del Mezzogiorno significa quindi anche porre un argine alla capacità di infiltrazione delle associazioni malavitose di stampo mafioso in altre aree.

### **Sviluppo rurale**

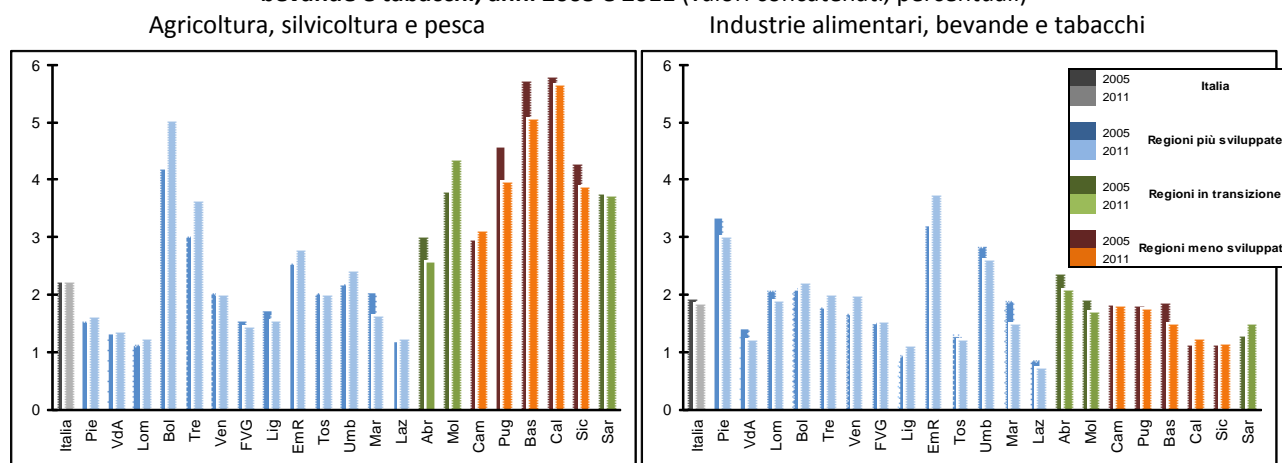
Il settore primario (agricoltura, silvicoltura e pesca) pur registrando una variazione media annua pari a -0,11 per cento, continua ad avere un peso consistente in termini di **valore aggiunto**, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (3,8 per cento), nelle Province autonome di Bolzano e di Trento, in Emilia Romagna e in Umbria, rispetto a una quota media nazionale del 2,2 per cento (cfr. Figura 17). Importante risulta 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).

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>63</sup> Estorsioni commesse su 100.000 abitanti: Campania 17,26; Lombardia 9,68; Puglia 15,47; Veneto 6,43. Dati 2013 fonte SDI/SSD.

<sup>64</sup> Cfr. Fondazione RES, Alleanze nell'ombra, Donzelli, 2011

**Figura 17 – 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

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>65</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>66</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.

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>67</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>68</sup>). L'agricoltura italiana registra anche un fenomeno di femminilizzazione. Le conduttrici sono pari al 31 per cento del totale<sup>69</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>70</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,

<sup>65</sup> Fonte ISMEA.

<sup>66</sup> Fonte EUROSTAT.

<sup>67</sup> Fonte ISTAT 2011.

<sup>68</sup> Fonte INEA, 2014.

<sup>69</sup> Fonte ISTAT, 2011.

<sup>70</sup> Fonte: Osservatorio sulla cooperazione agricola italiana, MiPAAF.

prevalentemente rivolte al mercato interno, con scarso orientamento all'*export*. Accanto alle cooperative vanno segnalate altre forme di integrazione tra imprese della catena alimentare (filiera, 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 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>71</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>72</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>73</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'ICT, e nel Mezzogiorno dove solo 1 azienda su 100 è informatizzata. L'ICT è utilizzato soprattutto per la gestione amministrativa dell'impresa; circa il 25 per cento delle imprese utilizzano l'informatica nei processi

<sup>71</sup> Cfr. INEA 2012.

<sup>72</sup> Osservatorio vendita diretta Coldiretti/Agri2000, 2009.

<sup>73</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.

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>74</sup>.

Il settore agricolo, spesso si fa carico della carenza di servizi essenziali offrendo attività ricreative collettive (doposcuola, attività ricreative, hobbistica, sport, ecc.), 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.

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>75</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

<sup>74</sup> Fonte Censimento dell'agricoltura, 2011.

<sup>75</sup> Dati del gestore SGFA.

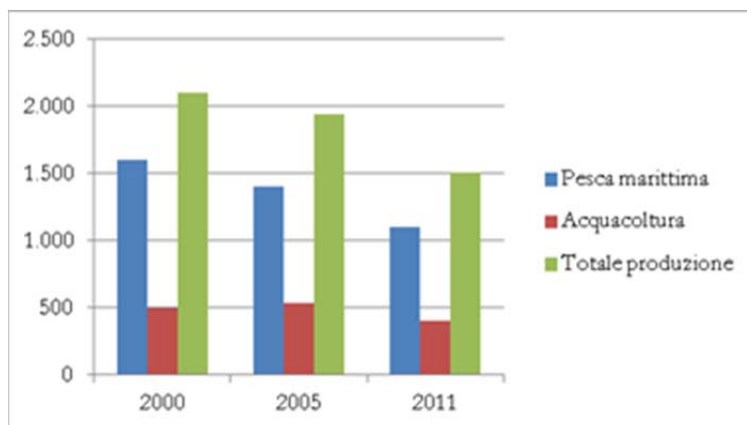
molto più bassa le strutture aziendali. Ancora scarso è il ricorso a strumenti di gestione del rischio più “sostanziosi” come quelli per la stabilizzazione del reddito o alla mutualizzazione dei pagamenti compensativi<sup>76</sup>.

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 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 della pesca e dell’acquacoltura, 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 ma anche per l’acquacoltura (cfr. Figura 18).

**Figura 18 - Composizione della produzione ittica in Italia in valore, anni 2000, 2005 e 2011**



Fonte: elaborazioni MiPAAF – Programma Nazionale Raccolta Dati Alieutici

<sup>76</sup> Fonte INEA, 2013.

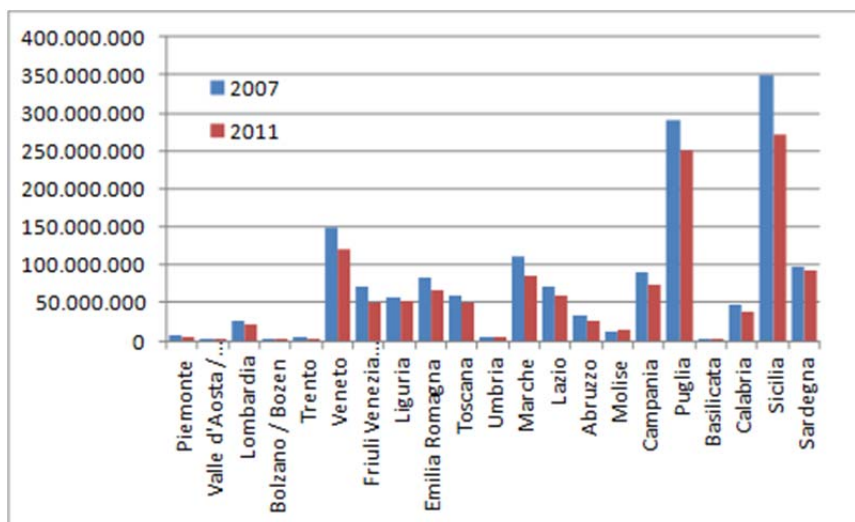
Per il settore ittico nel suo complesso (produzione, trasformazione, porti, ecc.), la lettura territoriale basata sulla contrapposizione tra Nord e Sud del Paese non è appropriata, essendo le caratteristiche del settore stesso naturalmente legate ad altri fattori (ad esempio, aree costiere, regioni interne, 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 19).

**Figura 19 - 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 17).

**Tavola 17 - I principali indicatori economici del settore ittico italiano, anni 2010-2011**

	Volume (.000 ton)		Valore (min €)	
	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>77</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 erano 938 nel 2008. 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 nel 2010 una produzione pari a 44.327 tonnellate, il valore più alto nell'UE dopo la Polonia e la Germania<sup>78</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>77</sup> Da osservare che nell'arco dell'ultimo decennio, la Grande Distribuzione Organizzata (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>78</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>79</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** che in Italia riflettono le caratteristiche di un settore 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, Sciacca. 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 (ad eccezione delle 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 politica comune della pesca 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, in linea con gli orientamenti comunitari, il settore prioritario di intervento è l'acquacoltura in tutte le sue declinazioni.

<sup>79</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.

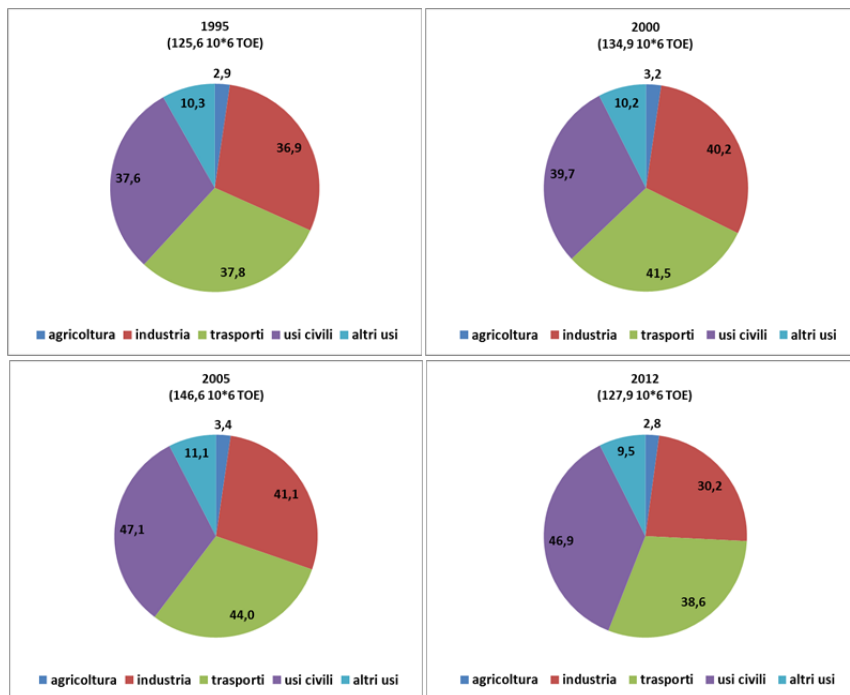
Nel 2012, gli impieghi primari dell'energia, espressi in tonnellate equivalenti di petrolio, sono caduti del 5,2 per cento rispetto all'anno precedente, collocandosi su un livello di circa il 12 per cento inferiore a quello pre-crisi; i dati preliminari per il 2013, forniti dal gestore nazionale del 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>80</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>2e</sub>), 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>81</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 impieghi finali dell'energia testimoniano dei mutamenti strutturali dell'economia italiana e delle fortissime ripercussioni esercitate dalla crisi economica (cfr. Figura 20).

<sup>80</sup> Fondazione per lo sviluppo sostenibile, *Dossier Clima 2014*, febbraio 2014.

<sup>81</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 dell'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 20 - 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 impieghi 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>82</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).

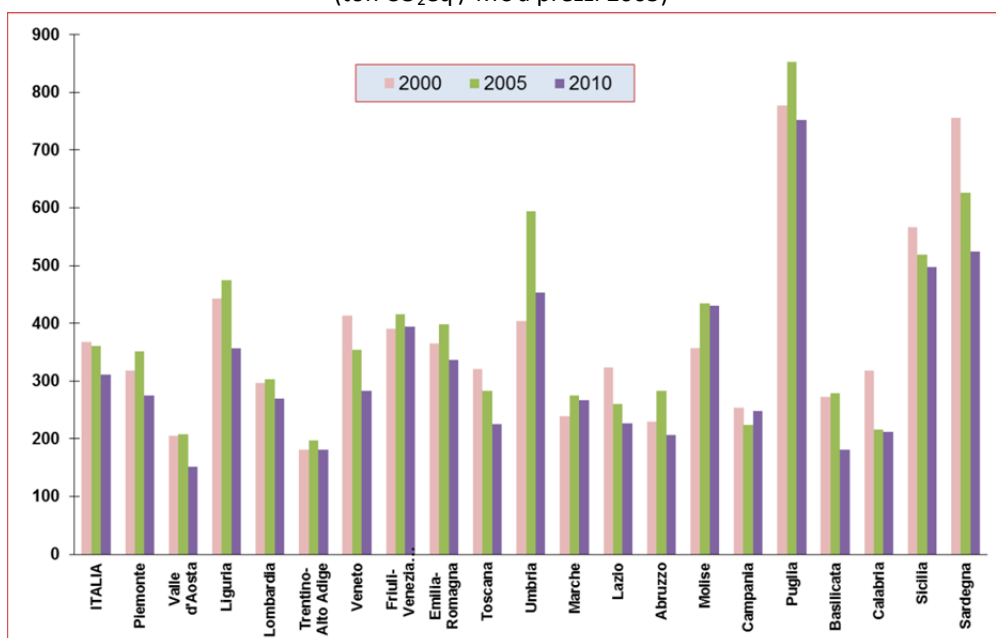
Rapportate alla dimensione dei livelli produttivi misurati dal prodotto interno lordo, le emissioni mostrano una continua flessione il cui avvio precede la crisi economica, segno di un graduale, anche se ancora insufficiente processo di efficientamento energetico del sistema economico. Secondo dati di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

<sup>82</sup> Costituiti dagli apporti di assorbimento delle emissioni riconducibili alla gestione forestale e al ricorso ai cd. "meccanismi flessibili".

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 21).

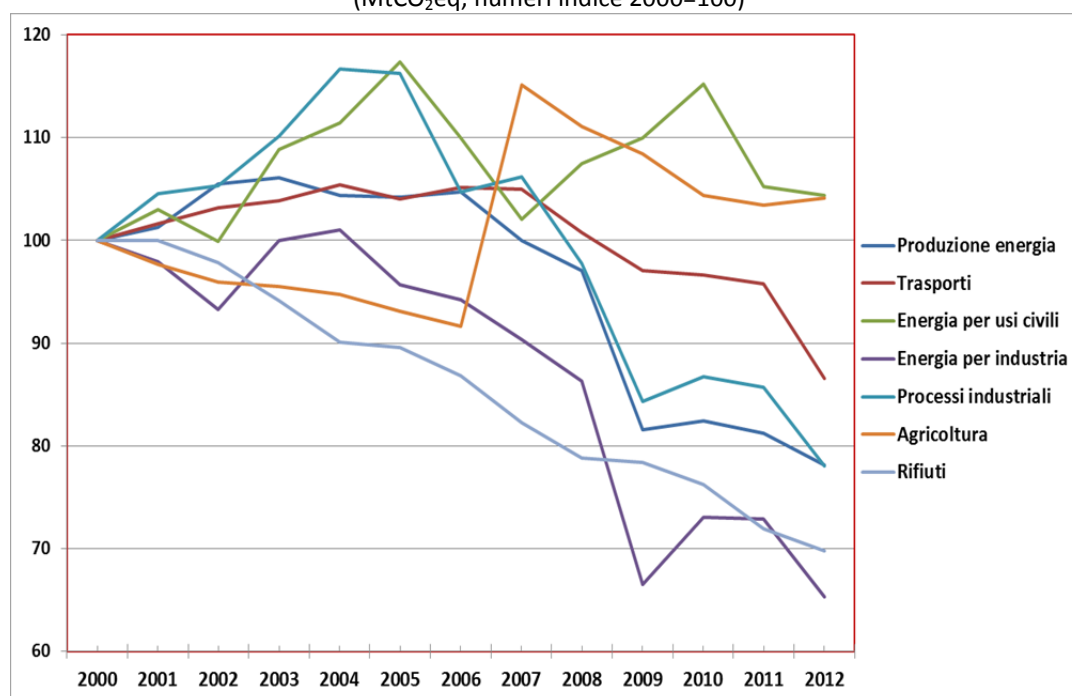
**Figura 21 - Emissioni in atmosfera per regione in rapporto al PIL**  
(ton CO<sub>2</sub>eq / M€ a prezzi 2005)



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

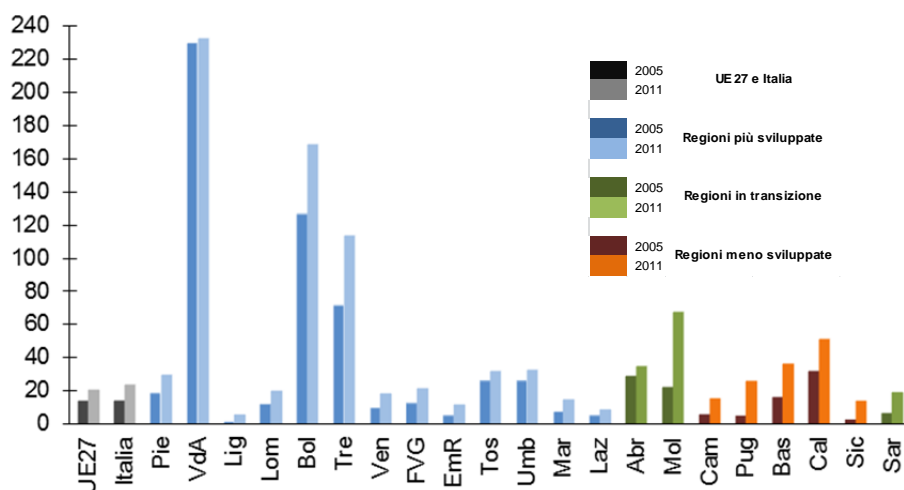


Fonte: elaborazioni DPS su dati *European Environment Agency*, 2012; aggiornamenti 2017-12 con tavole contenute nell'Allegato III al *Documento di Economia e Finanza 2014*, aprile 2014.

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 impieghi industriali dell'energia, più contenuta nel caso dei trasporti – comunque amplificata dalla recessione produttiva dell'ultimo biennio (cfr. Figura 22). 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 (cfr. Figura 23), in particolare la Puglia (da 4,8 a 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).

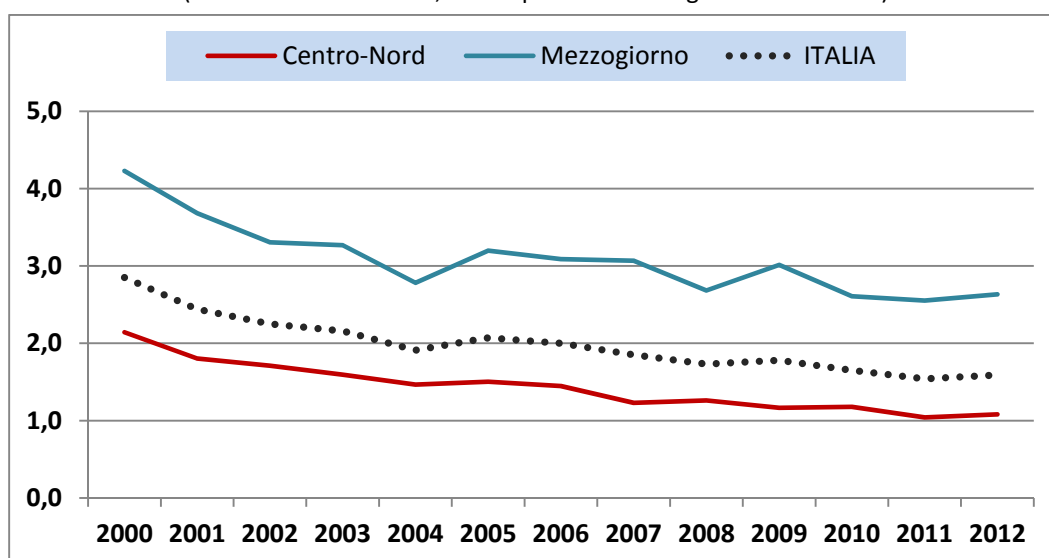
**Figura 23 - Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili, anni 2005 e 2011**  
(valori percentuali)



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 (cfr. Figura 24).

**Figura 24 - Interruzioni di continuità della fornitura elettrica per gli utenti in bassa tensione, anni 2000-2012**  
(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.

Mentre il settore responsabile della quota maggiore di emissioni a livello nazionale rimane quello energetico (82,6 per cento), l'agricoltura rappresenta solo il 7,5 per cento delle emissioni totali. Nello specifico, il settore è responsabile del 48 per cento delle emissioni nazionali di metano (CH<sub>4</sub>) e dell'84 per cento delle emissioni nazionali di protossido di azoto (N<sub>2</sub>O). Considerando le singole fonti emissive, la più rilevante è quella dei suoli agricoli (48 per cento), seguita dalla fermentazione enterica (31 per cento), la gestione delle deiezioni (16 per cento), le risaie (4 per cento) e la combustione delle stoppie (0,05 per cento). Le emissioni di gas serra del settore continuano ad avere un *trend* negativo, riducendosi del 16 per cento dal 1990 al 2012, per effetto delle diminuzioni sia delle emissioni di N<sub>2</sub>O (-13 per cento), che di quelle di CH<sub>4</sub> (-20 per cento). Le determinanti di queste riduzioni sono il calo delle emissioni di CH<sub>4</sub> da gestione delle deiezioni animali (-51 per cento) e da fermentazione enterica (-13 per cento), principalmente per la riduzione del numero di capi per alcune specie zootecniche e per l'aumento del recupero di biogas dalle deiezioni animali. Invece il calo delle emissioni da suoli agricoli (-15 per cento) è imputabile soprattutto alla variazione negli anni delle superfici e produzioni agricole, al cambiamento di alcune tecniche produttive e alla razionalizzazione della fertilizzazione. Ciò indica che vi sono complessivamente rilevanti potenzialità di riduzione delle emissioni nel settore agricolo-zootecnico, legate alla continuazione delle politiche di incentivazione delle pratiche agricole agro-climatiche ambientali e agli investimenti aziendali diretti a ridurre impatti ambientali sulle emissioni.

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>83</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.

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.

<sup>83</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).



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.

### **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. 1.1.4 "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 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 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.

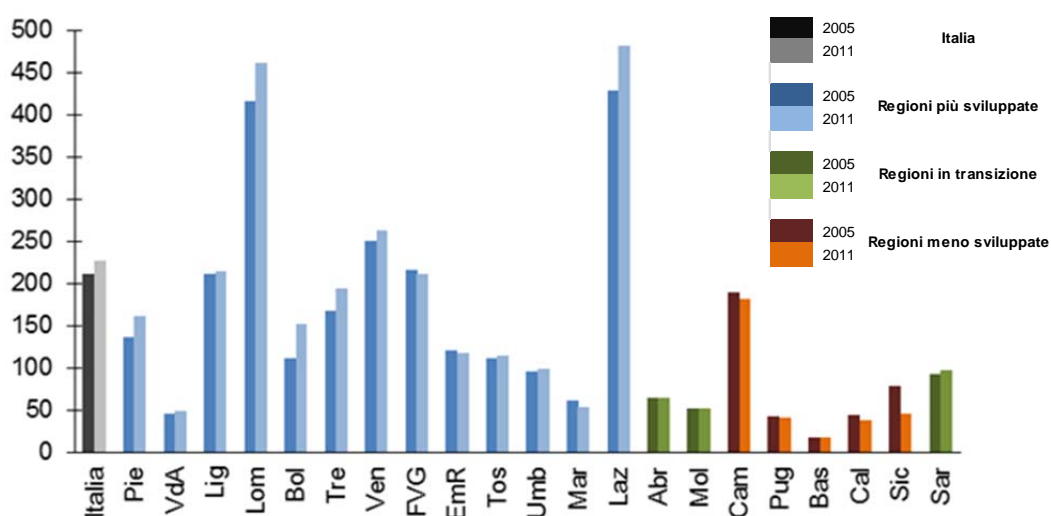
Il ricorso al mezzo privato per spostamenti cittadini che paiono caratterizzati da percorrenze medie crescenti aumenta i livelli di congestione, contribuendo a generare una perdita di benessere che alcune

stime valutavano in 11 miliardi di euro 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.

Questi 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 25). 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 comunque rimarcato come l'utilizzo del TPL rimanga in Italia inferiore alla media europea: nel 2010, solo il 5,5 per cento dei passeggeri-km ha riguardato il treno rispetto alla media UE-27 del 7,1 per cento.

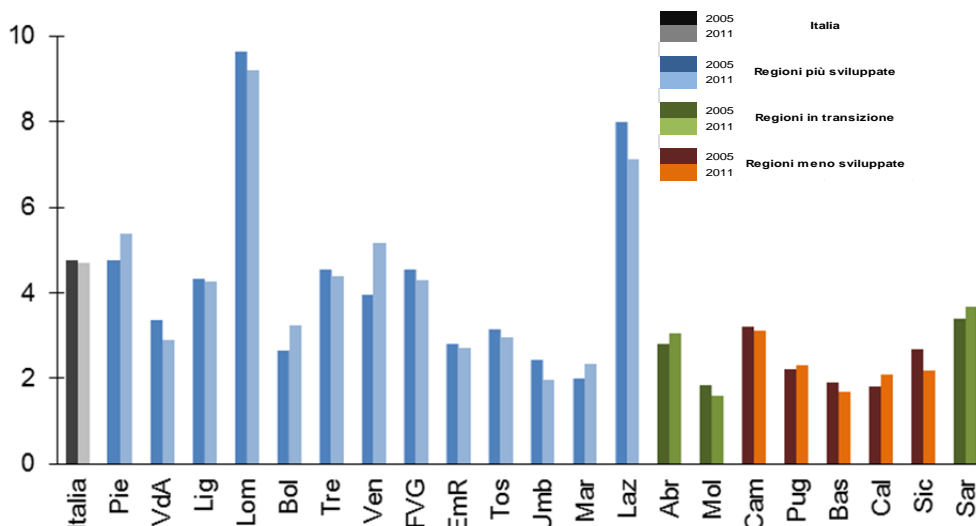
**Figura 25 - Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia ogni 1000 abitanti, 2005 e 2011**



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



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

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 (Figura 26). 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.

#### **OBBIETTIVO TEMATICO 5 – PROMUOVERE L'ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO, LA PREVENZIONE E LA GESTIONE DEI RISCHI**

I temi del cambiamento climatico, della mitigazione dei suoi effetti avversi e dell'adattamento dei sistemi socio-economici ai mutamenti ambientali rivestono un ruolo centrale negli orientamenti strategici che l'Unione Europea ha definito negli scorsi anni, varando la strategia di risposta comune alle modificazioni climatiche<sup>84</sup>. Si tratta di indirizzi pienamente coerenti con le conclusioni di consenso maturate in ambito internazionale, segnatamente nell'ambito dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* promosso dalle Nazioni Unite.

La collocazione geografica dell'Italia al centro del bacino mediterraneo espone il nostro Paese a rischi maggiori di quelli fronteggiati da altri Stati Membri. Vi rilevano la fragilità dell'ecosistema marino e l'esteso sviluppo costiero, che espone i litorali ai fenomeni di erosione e ne accresce la vulnerabilità all'innalzamento del livello dei mari, evento inevitabile nel medio-lungo periodo senza adeguati interventi di mitigazione.

Le analisi svolte dall'*European Environment Agency* (EEA) mostrano che nella regione mediterranea le rese agricole e la disponibilità della risorsa idrica stanno già subendo le conseguenze sfavorevoli della riduzione

<sup>84</sup> An EU Strategy on adaptation to climate change, 16.4.2013 COM(2013) 216 final, Commissione europea.

delle precipitazioni e del graduale aumento delle temperature medie che si osservano rispetto alle tendenze secolari. In particolare, le valutazioni dell'EEA indicano che l'Italia risulta particolarmente esposta ai fenomeni dell'erosione dei suoli dovuta a violenti deflussi idrici, ad episodi siccitosi (insieme alla Penisola iberica), all'erosione costiera, alla riduzione della biodiversità con particolare riferimento alle specie mammifere.

Stime della Commissione europea quantificano il costo per l'UE di un mancato adattamento ai cambiamenti climatici su ordini di grandezza compresi fra 100 miliardi di euro al 2020 e 250 miliardi di euro al 2050<sup>85</sup>. In assenza di valutazioni distinte per Paese, la marcata concentrazione dei fattori di rischio che si registra in Italia induce a ritenere che ad essa possa essere imputata una quota significativa di tali costi in ragione dell'elevata urbanizzazione e dell'alta densità di popolazione che la caratterizzano, elevando i costi finanziari, economici e sociali degli eventi estremi che da qualche decennio hanno preso a manifestarsi sul territorio nazionale, con tempi di ritorno divenuti sempre più brevi.

L'identificazione dei fattori di rischio guida la *Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, il documento di orientamento strategico che il Governo ha proposto nel settembre del 2013 in risposta alle indicazioni dell'Unione europea. La *Strategia* considera la pressione sulle risorse idriche, le alterazioni dell'equilibrio idro-geologico, la desertificazione, gli accresciuti rischi di incendi boschivi, di siccità, di inondazioni delle zone fluviali e i fenomeni di erosione costiera i principali elementi di vulnerabilità per l'Italia da ricondurre alle mutazioni globali dell'ecosistema; individua come ambiti elettivi per le azioni di adattamento le risorse idriche, il contrasto alla desertificazione, la mitigazione dei rischi idro-geologici, il patrimonio naturale, forestale e costiero, i comparti produttivi dell'agricoltura, della pesca e del turismo, le infrastrutture trasportistiche, culturali ed urbane, nonché i cicli energetici; privilegia, sul piano territoriale, due vasti ecosistemi (il sistema montuoso alpino-appenninico e il distretto idrografico padano).

La domanda di risorse idriche a scopi agricoli – che si valuta assorba tra il 50 e il 60 per cento del fabbisogno idrico nazionale<sup>86</sup> a fronte del 30 per cento che si registra nei paesi dell'Europa settentrionale – può essere fronteggiata da precipitazioni atmosferiche, da assorbimenti di acqua di falda o da irrigazione di soccorso. Sull'efficacia di quest'ultima incide il cambiamento climatico: per data composizione colturale, infatti, l'efficienza produttiva dei processi di assorbimento idrico nelle coltivazioni (espressa dal rapporto fra produzione di biomassa e volumi di acqua trasferita alla coltura) dipende dal prevalere degli effetti di aumento della concentrazione atmosferica di anidride carbonica (accrescitivi dell'efficienza) rispetto a quelli riconducibili alle variazioni di temperatura (che sono invece riduttivi).

In assenza di dati ufficiali sul bilancio idrico, si stima che in Italia siano destinati a scopi irrigui circa 30-33 dei 56 miliardi di mc dei consumi annui di acqua "dolce". Analisi dell'EEA mostrano che nel periodo 1975-2010 sono l'Italia e i Paesi iberici ad aver sperimentato i maggiori incrementi dei fabbisogni irrigui; le stesse analisi anticipano che, se prevalessero le tendenze in atto su un orizzonte di lunghissimo periodo (coincidente con la fine del secolo), le zone meridionali di queste due macro-regioni e quelle della Penisola ellenica accuserebbero forti riduzioni delle disponibilità idriche per usi irrigui anche in ragione della residualità rispetto agli altri usi conseguente ai vincoli di offerta sulla risorsa disponibile.

Tendenze all'aumento dei consumi idrici si osservano anche negli usi domestici, responsabili di circa 18-20 per cento degli usi complessivi. Le ultime rilevazioni disponibili<sup>87</sup> indicano che tra il 2008 e il 2012 i volumi prelevati di acqua per uso potabile sarebbero cresciuti da 9,1 a 9,5 miliardi di mc annui. In presenza di livelli

<sup>85</sup> European Environment Agency, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012. An indicator-based report*, no 12/2012.

<sup>86</sup> Cfr. AEEGSI, *Relazione Annuale 2013*, pag. 262 [http://www.autorita.energia.it/allegati/relaz\\_ann/13/RAVolume1\\_2013.pdf](http://www.autorita.energia.it/allegati/relaz_ann/13/RAVolume1_2013.pdf)

<sup>87</sup> Fonte ISTAT, *Censimento delle Acque per uso civile*.

di popolazione residente sostanzialmente invariati, analogo incremento avrebbero registrato i prelievi per abitante, saliti su base nazionale del 4,2 per cento nel periodo 2008-2012, raggiungendo i 159 mc annui (corrispondenti a una dotazione di circa 435 litri giornalieri per abitante). Tale tendenza appare comune a tutte le ripartizioni territoriali, con la sola eccezione delle regioni nord-orientali (cfr. Tavola 18).

**Tavola 18 - Acqua prelevata per abitante residente (mc.)**

	2008	2012	var. %
Piemonte	135	150	11,3%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	318	416	31,1%
Liguria	160	156	-2,8%
Lombardia	151	156	3,6%
Trentino-Alto Adige	212	196	-7,9%
Veneto	151	147	-2,5%
Friuli-Venezia Giulia	183	192	4,9%
Emilia-Romagna	121	117	-3,5%
Toscana	125	126	0,7%
Umbria	131	130	-0,8%
Marche	130	114	-12,4%
Lazio	205	216	5,2%
Abruzzo	220	232	5,6%
Molise	502	546	8,8%
Campania	150	165	10,2%
Puglia	52	44	-14,3%
Basilicata	535	566	5,8%
Calabria	193	215	11,5%
Sicilia	124	143	14,7%
Sardegna	179	201	12,6%
<b>ITALIA</b>	<b>153</b>	<b>159</b>	<b>4,2%</b>
<b>Nord-ovest</b>	<b>148</b>	<b>156</b>	<b>5,4%</b>
<b>Nord-est</b>	<b>149</b>	<b>145</b>	<b>-2,6%</b>
<b>Centro</b>	<b>164</b>	<b>167</b>	<b>1,7%</b>
<b>Sud</b>	<b>158</b>	<b>169</b>	<b>6,4%</b>
<b>Isole</b>	<b>138</b>	<b>157</b>	<b>14,0%</b>

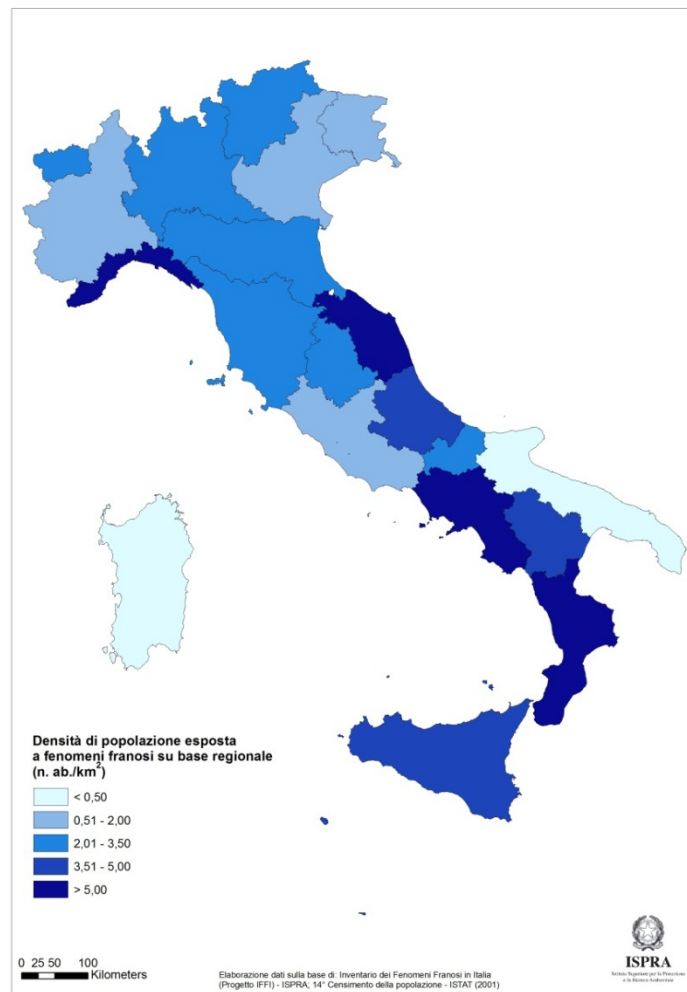
Fonte: Elaborazioni DPS su dati ISTAT, *Censimento delle acque per uso civile*, 2014

Come detto in precedenza, il territorio italiano è fortemente esposto a fenomeni di rischio naturale e alle conseguenze socio-economiche del manifestarsi di tali rischi. Alcuni fattori di rischio sono accresciuti da una cattiva gestione del territorio che si è tradotta, nel corso dei decenni, in scelte localizzative sub-ottimali che non hanno internalizzato nei valori economici della rendita i costi riconducibili ai sottostanti danni ambientali: vi rientrano l'esposizione al dissesto idro-geologico, alle alluvioni, all'erosione delle coste e dei suoli e ai fenomeni di desertificazione.

Con particolare riferimento alle frane, la Figura 27 mostra come gran parte del territorio italiano sia esposto a fenomeni franosi, di cedimento dell'equilibrio statico e di indebolimento della coesione dei suoli, in particolare l'arco ligure, le regioni adriatiche centrali e ampi tratti del Mezzogiorno e della Sicilia<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> 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.

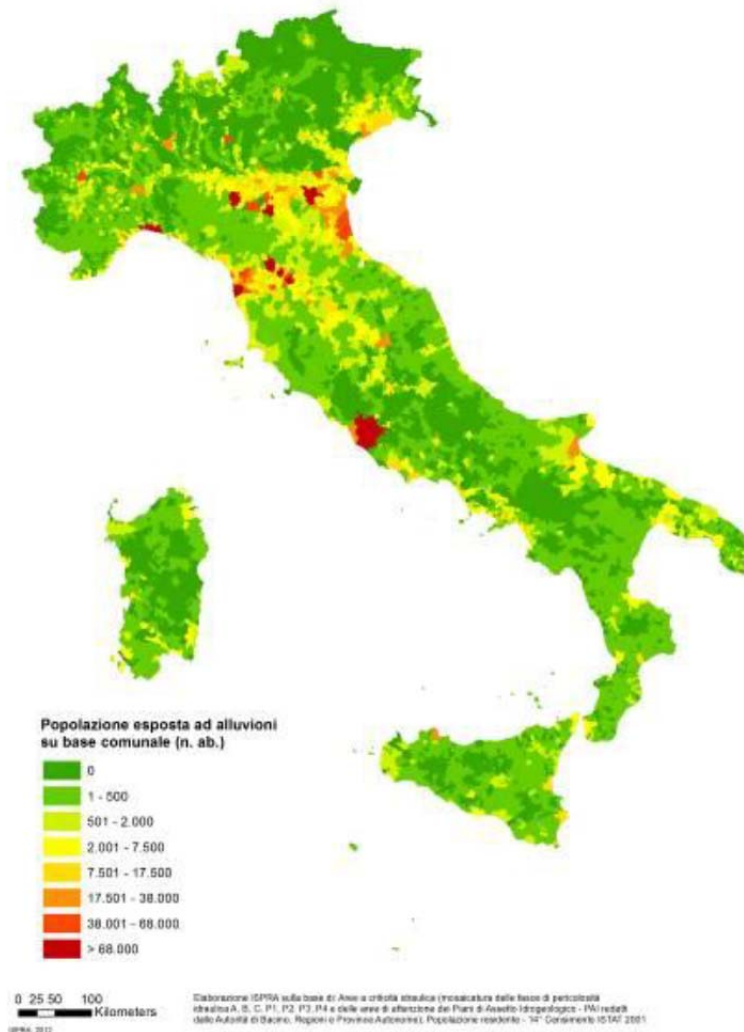
Figura 27 - Rischio frane



Fonte: ISPRa, 2006

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

Oltre 6 milioni di italiani sono esposti al rischio di alluvioni (cfr. Figura 28). Si stima che questi fenomeni abbiano provocato tra il 2006 e il 2012 danni per oltre 5 milioni di euro. In questo periodo diverse piogge alluvionali/persistenti hanno colpito il Paese con maggiore frequenza, in alternanza ai periodi siccitosi, secondo i *trend* che vanno delineandosi negli scenari di cambiamento climatico. Gli eventi precipitativi sono estesi su tutto il territorio italiano; tra le aree più colpite vi è la Sicilia e parte del Centro-Sud. I dati e la loro distribuzione indicano una vulnerabilità del territorio italiano sempre più strutturale (sistemica) e sempre meno di carattere eccezionale alle precipitazioni intense e prolungate.

**Figura 28 - Popolazione esposta ad alluvioni su base comunale**

Fonte: ISPRA - Annuario dei dati ambientali 2012

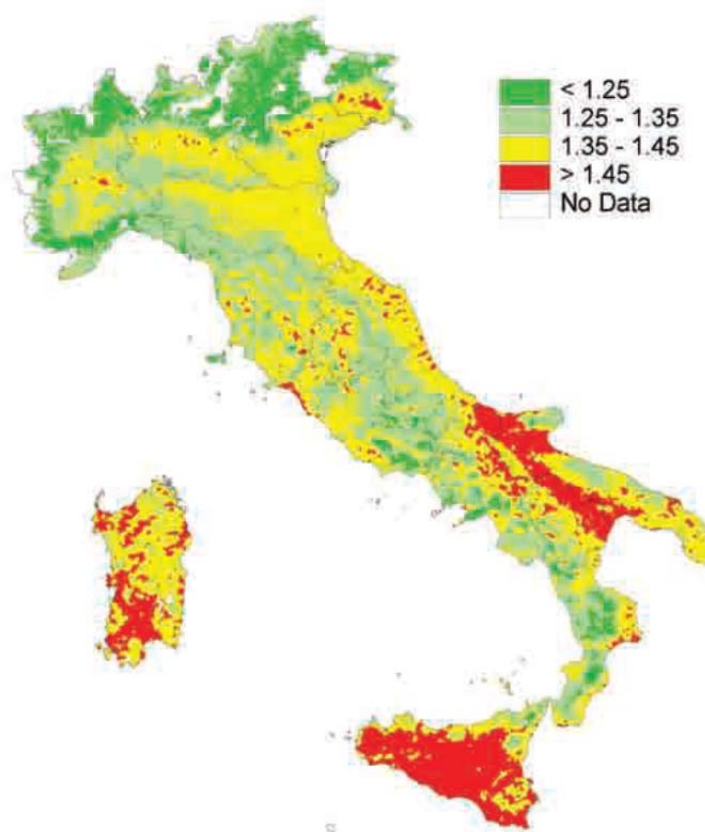
Il patrimonio forestale nazionale rappresenta un'importante risorsa ambientale ed economica per il Paese. Secondo i dati elaborati sulla base dell'*Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio* (INFC), la superficie boschiva superava nel 2010 i 10,9 milioni di ettari, un'estensione corrispondente al 36,2 per cento del territorio nazionale, oltre il 70 per cento del quale situato a una quota altimetrica inferiore a 1.000 metri. Una minaccia seria per le foreste rimane il fuoco, con circa 9.200 incendi all'anno e una media di 100.000 ettari di territorio danneggiati o distrutti, di cui oltre 38.000 ettari di bosco. Rispetto al 2010, nel 2011 si è verificato 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. Il ruolo delle foreste, da questo punto di vista, può essere valorizzato solo attraverso un'appropriata gestione del bosco e la difesa dagli incendi, che stanno seriamente danneggiando il patrimonio forestale. Sotto questi profili, anche il miglioramento della viabilità forestale può giocare un ruolo rilevante, considerato che rispetto ai paesi europei con caratteristiche orografiche simili alle aree forestali Italiane, il nostro Paese presenta una densità viaria molto bassa con valori di 1/3 rispetto alla Francia alpina, 1/4 rispetto all'Austria e all'area dei Pirenei spagnoli: da indagini campione e rilevamenti realizzati negli ultimi anni si evidenzia una forte disomogeneità, con una densità viaria media stimata in meno di 7 m lineari/ha di strade forestali e 15 m



lineari/ha di piste forestali (MiPAAF, Piano nazionale di filiera Foresta legno 2012). A livello scientifico e operativo si ritiene che per garantire una gestione e tutela attiva del bosco sia necessaria una rete viaria forestale di almeno 30-40 m lineari/ha, più 50-70 m di piste principali e 90-100 di piste secondarie<sup>89</sup>, poiché le funzioni della viabilità al servizio del bosco sono fondamentali sia per la realizzazione delle normali pratiche e attività agro-silvo-pastorali, sia per una efficace prevenzione incendi.

In molte aree del Paese si stanno accentuando fenomeni di desertificazione. Le zone più vulnerabili si trovano in Sicilia (42,9 per cento della superficie regionale), Molise (24,4 per cento), Puglia (15,4 per cento), Basilicata (24,2 per cento) e Sardegna (19,1 per cento). Sei regioni (Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Calabria) presentano una percentuale di territorio molto vulnerabile compresa fra il 5 e il 15 per cento.

**Figura 29 - Indice di vulnerabilità ai processi di desertificazione sviluppato dal CRA-CMA su dati CLC2000**



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

Studi realizzati dalle regioni dal 2004, nell'ambito delle attività promosse dal Comitato Nazionale per la lotta alla desertificazione, confermano il quadro nazionale, fornendo approfondimenti conoscitivi per le aree maggiormente vulnerabili ed evidenziando situazioni di particolare rilevanza locale<sup>90</sup>.

L'agricoltura italiana, come quella di tutti i paesi dell'area mediterranea, è una delle più esposte e vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici in termini sia di quantità, sia di qualità e tipicità delle produzioni. La produzione agricola, per sua natura, si adatta da sempre alle mutevoli condizioni climatiche,

<sup>89</sup> Cfr. Hippoliti G. (1997), *Appunti di meccanizzazione forestale*, Studio Editoriale Fiorentino, Firenze; Hippoliti G., Piegai F. (2000), *Tecniche e sistemi di lavoro per la raccolta del legno*, Compagnia delle Foreste, Arezzo.

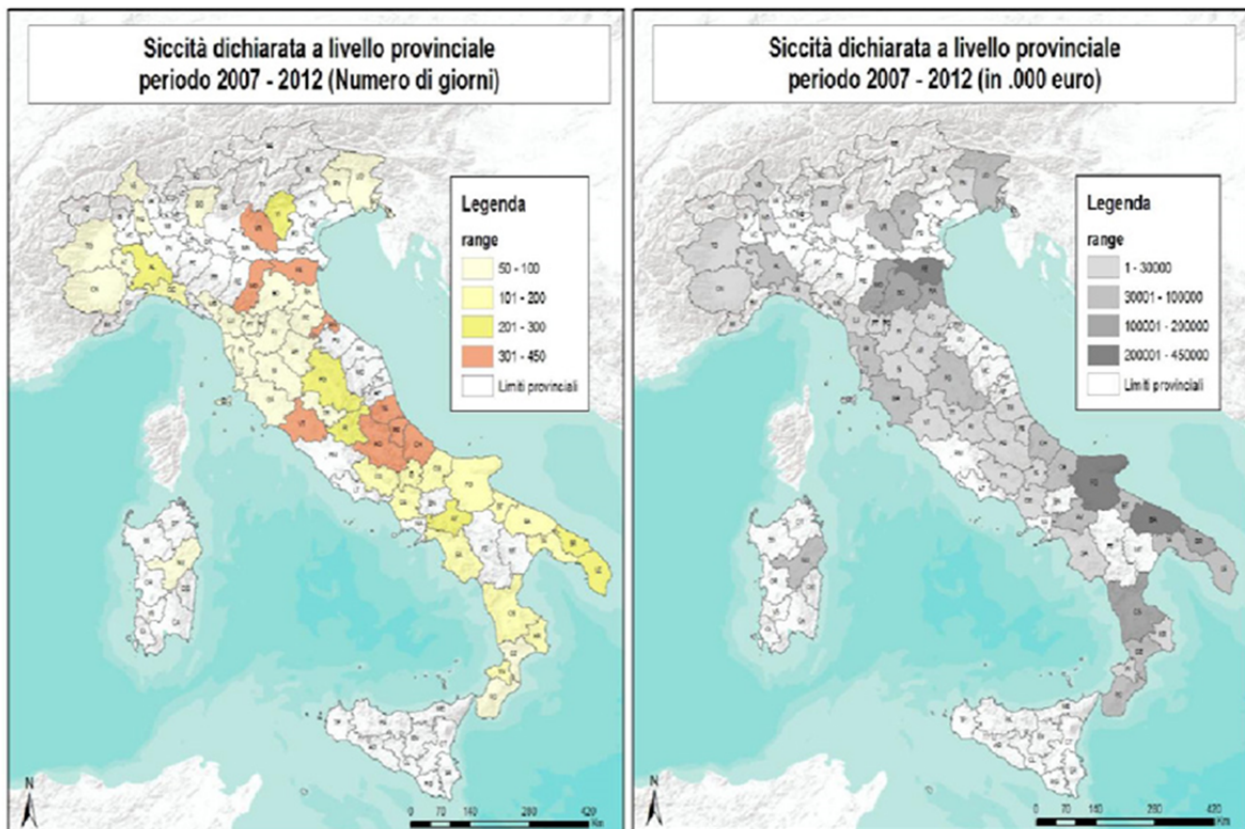
<sup>90</sup> Annuario dei Dati Ambientali – Tematiche in primo piano. ISPRA, 2012.



tuttavia la portata e l'incertezza dei cambiamenti climatici in atto e attesi, nonché la velocità del cambiamento rispetto alla normale condizione operativa in agricoltura, rendono necessario uno sforzo ulteriore di prevenzione e di adattamento.

In relazione agli eventi siccitosi (cfr. Figura 30), si evidenzia innanzitutto una distribuzione alquanto uniforme sul territorio nazionale, indice che il fenomeno non è ormai presente solo o maggiormente nelle aree meridionali e insulari. In effetti, le aree maggiormente colpite come estensione sono quelle centrali. In termini di intensità (numero giorni), diverse aree del Nord hanno subito eventi siccitosi per oltre 200 giorni nell'arco dei 6 anni, mentre tra le meno colpite sono risultate proprio quelle insulari. Se poi rapportiamo il danno economico riconosciuto all'esposizione, emerge che in proporzione vi è però una maggiore vulnerabilità nelle aree meridionali rispetto a quelle centrali e settentrionali, con la sola eccezione dell'area emiliana anch'essa duramente colpita in questi anni.

Figura 30 – Eventi siccitosi, anni 2007-2012



Fonte: elaborazioni INEA su dati MiPAAF

Negli ultimi decenni, lo sviluppo economico e sociale avvenuto in Italia ha determinato una forte accentuazione dei processi di degrado del suolo. In particolare, l'erosione è fenomeno presente in tutte le aree di collina e di montagna, sebbene in alcune aree montane essa venga ridimensionato dall'aumento della copertura forestale intervenuto negli ultimi anni. Il fenomeno è presente soprattutto in alcune regioni dell'Italia centrale e meridionale (Figura 31)<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale. ISPRA, 2013.

Figura 31 - Rischio di erosione



Fonte: ISPRA, 2006

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

Un adeguato tenore di sostanza organica nel suolo comporta numerosi benefici ambientali, tra cui l'incremento a lungo termine della fertilità, il miglioramento della biodiversità e, soprattutto, la capacità di immagazzinare una elevata quantità di carbonio organico, qualificando la porzione di territorio interessata come "sink" di carbonio. Appare dunque evidente che il contenuto di carbonio dei suoli dovrebbe essere preservato e se possibile accresciuto, anche al fine di contribuire a mitigare il cambiamento climatico, contrastandone gli effetti. A tale scopo è necessaria una politica nazionale a lungo termine che promuova l'adozione di pratiche agricole a basso impatto sul carbonio.

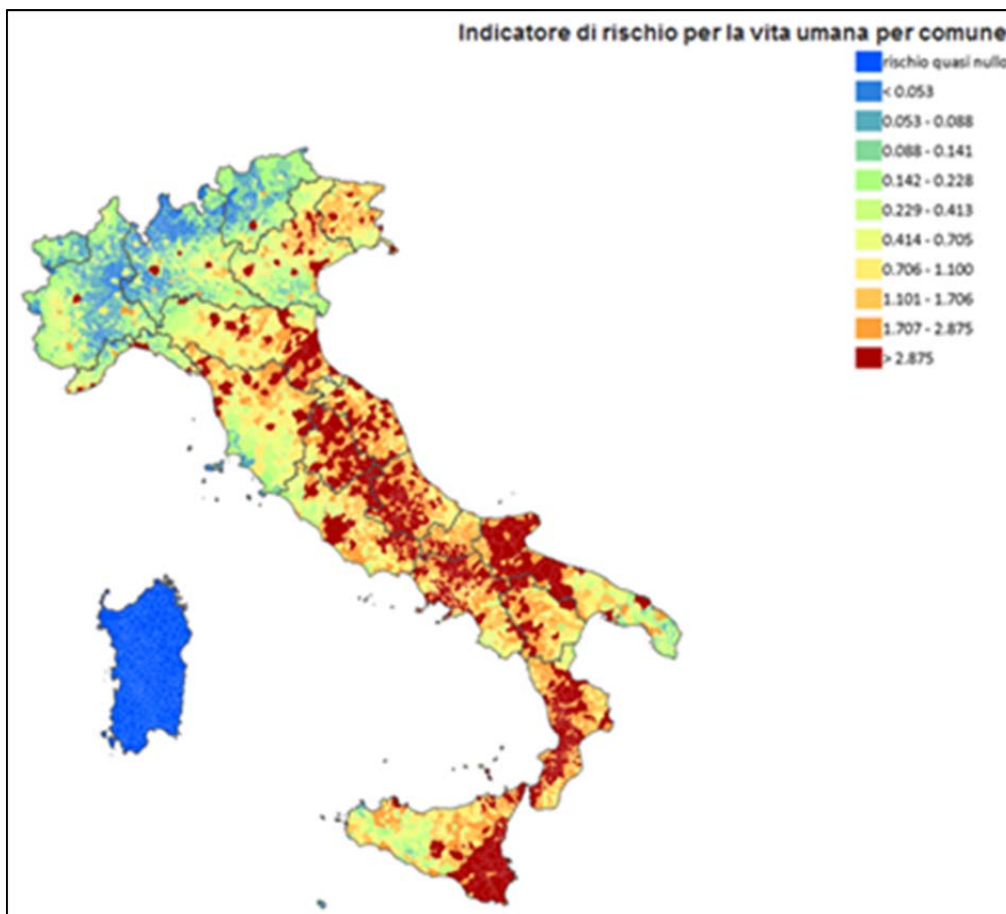
In agricoltura e nel settore zootecnico, la tutela e la conservazione delle razze animali e varietà vegetali più tradizionali e rustiche, con maggiore adattamento alle condizioni climatiche più difficili, è di rilevante importanza per il mantenimento delle attività economiche.

Il tema della manutenzione del territorio e della prevenzione dei rischi nel nostro Paese si intreccia in modo indissolubile con le trasformazioni demografiche e socio-economiche 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.

In Italia, il territorio è reso ancora più fragile dalla sua strutturale esposizione al rischio sismico (Figura 32). Se, ovviamente, la probabilità teorica di occorrenza dei fenomeni tellurici prescinde dal comportamento dell'uomo, di contro, la vulnerabilità del territorio, delle attività che vi hanno luogo e delle infrastrutture produttive, sociali e ambientali, agli eventi sismici è accresciuta dalla debolezza della programmazione e gestione dei suoli, che non hanno contrastato o talvolta addirittura tacitamente avallato scelte insediative incaute.

**Figura 32 - Rischio sismico**



Fonte: Dipartimento Protezione Civile, 2012

Intervenire in modo continuo e regolare sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali, adottare strumenti di piano che riducono i fattori di rischio naturali e contrastino l'amplificazione di quelli accentuati in passato da scelte inopportune, 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) sono azioni determinanti per prevenire i rischi e tutelare il territorio, in particolare nelle zone meno accessibili ed interne del Paese (cfr. Aree Interne). La manutenzione e la messa in sicurezza del territorio divengono strumenti efficienti e concretamente perseguibili solo quando vengono promosse e supportate da comunità locali capaci di rappresentare interessi collettivi e di divenire "custodi 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.

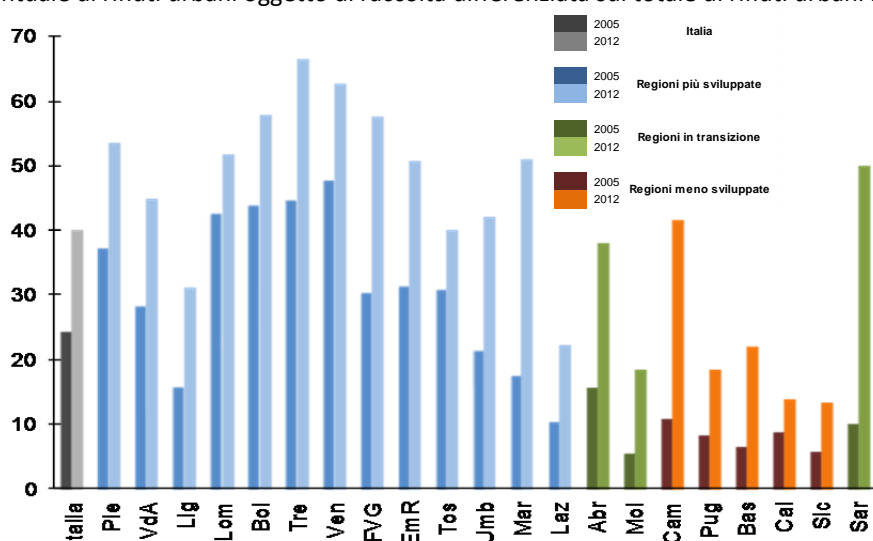
L’efficiente **gestione dei rifiuti urbani** risponde a principi di uguaglianza tra cittadini e, allo stesso tempo, garantisce il raggiungimento di obiettivi di tutela dell’ambiente posti a livello europeo e nazionale. Un’analisi completa dello stato del servizio e dei *trend* in atto a livello regionale 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.

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 (cfr. Figura 33). 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>92</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.

---

<sup>92</sup> I dati sono disponibili all’indirizzo: [http://www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/)

**Figura 33 - 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

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).

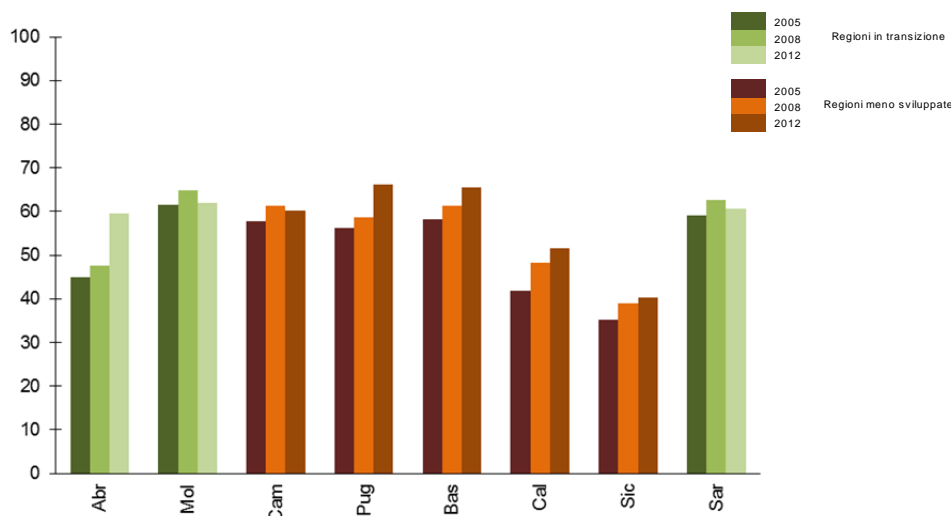
Con riferimento agli obiettivi di riciclaggio stabiliti dalla Direttiva 2008/98/CE e, nello specifico, ai rifiuti provenienti dai nuclei domestici, si evidenzia che, secondo le stime ISPRA-Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, l'Italia ha raggiunto nel 2012 una percentuale pari a 41,1 a fronte di un *target* europeo al 2020 pari a 50 per cento<sup>93</sup>.

Per quanto riguarda il **Servizio Idrico Integrato (SII)** i principali indicatori di efficienza del servizio mostrano andamenti non pienamente soddisfacenti. La capacità di depurazione delle acque reflue nel 2008<sup>94</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 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 34): 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.

<sup>93</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.

<sup>94</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.

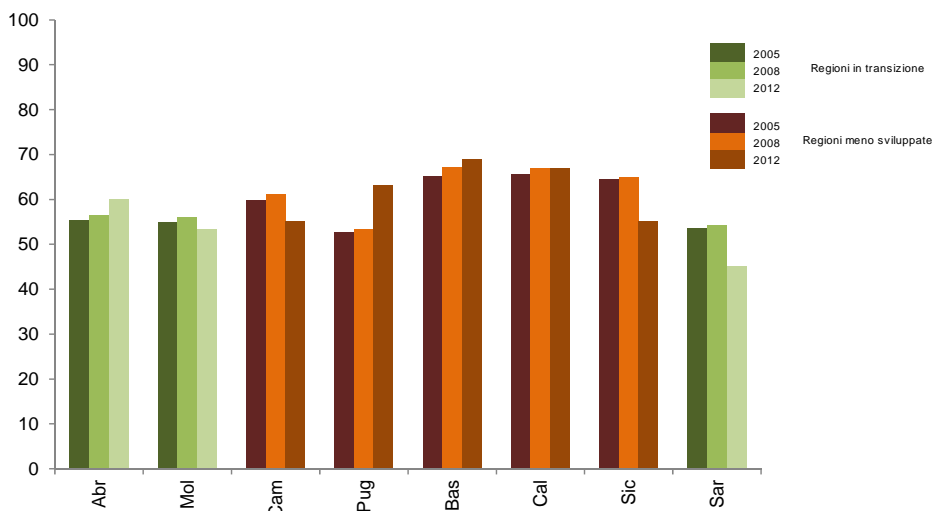
**Figura 34 - Quota di popolazione equivalente urbana <sup>(1)</sup> servita da depurazione, anni 2005, 2008 e 2012**  
(abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario, sugli abitanti equivalenti 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)

**Figura 35 - 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)

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 un situazione assai critica



(cfr. Figura 35): 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.

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 (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 per cento 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, costituiscono 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 dei sistemi di controllo e di misura, al fine di razionalizzare la pratica irrigua, eliminando sprechi e inefficienze e misurando i volumi di acqua erogati.

Per ciò che riguarda, in particolare, la gestione delle risorse irrigue nei distretti idrografici del Nord Italia, va rilevato che nel distretto padano i consumi maggiori si rinvenivano nell'area di produzione del riso (Vercelli, Novara e Milano) e nel basso Piemonte (zone di prevalente produzione di mais, foraggere avvicendate e prati pascoli irrigui). Si evidenziano altri picchi di prelievo da fonti superficiali tra le province di Verona, Mantova e Rovigo, grazie alla presenza di un complesso reticolo idrografico superficiale (importanti canali ad uso collettivo) che si estende per tutta la porzione settentrionale. In alcune delle aree in cui si concentrano i prelievi da pozzi sono evidenti le criticità generate dall'eccessivo sfruttamento delle risorse idriche profonde, con conseguente abbassamento del livello di falda.

Nel distretto dell'Appennino centrale va invece segnalato che l'irrigazione collettiva è attualmente gestita da 16 Enti irrigui, ma spesso l'approvvigionamento e la distribuzione della risorsa idrica ai fini irrigui è garantita da schemi consortili con dimensioni ridotte in termini sia di sviluppo e complessità della rete

irrigua sia di superfici attrezzate sottese, determinando *deficit* di bilancio idrico-culturale. La rete necessita in molte aree di miglioramento e adeguamento dei sistemi di adduzione e distribuzione.

Nei distretti meridionali (Appennino Meridionale, Sicilia e Sardegna) si rilevano spesso forti squilibri tra disponibilità e fabbisogni irrigui. Nel distretto dell'Appennino meridionale, il fabbisogno irriguo risulta relativamente elevato, con la buona parte dei fabbisogni concentrati in Puglia. Lungo le fasce costiere, all'eccessivo emungimento si può accompagnare l'abbassamento del livello delle falde e il progressivo peggioramento qualitativo delle risorse idriche sotterranee, provocato da una fase di ricarica della falda meno efficiente. Nel distretto siciliano la rete di distribuzione presenta spesso caratteri di disomogeneità. La rete irrigua principale (di adduzione primaria e secondaria) è costituita per il 67 per cento circa da condotte in pressione e il 28 per cento da canali a cielo aperto.

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).

Si rileva inoltre 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.

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 di 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, la scarsa qualità della risorsa a causa di scarichi abusivi e del conseguente inquinamento della risorsa idrica.

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 (da migliorare non solo nel contesto della ristrutturazione delle reti irrigue), 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 circa 50 razze avicole (polli, oche, anatre, tacchini, piccioni) e 43 razze cunicole. 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>95</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 che comprende 2.310 Siti di Importanza Comunitaria (SIC), 272 dei quali sono stati designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC, appartenenti a quattro regioni - Lombardia, Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta - e alla provincia autonoma di Trento) e 610 Zone di Protezione Speciale (ZPS). Di questi, 335 sono SIC/ZSC coincidenti con ZPS. La superficie complessiva della Rete è pari a 5.836.915 ha a terra (19,3 per cento del territorio nazionale) e 556.525 ha a mare (3,6 per cento del mare territoriale).

All'interno dei siti Natura 2000 sono complessivamente protetti: 130 habitat, 89 specie di flora e 111 specie di fauna (delle quali 21 mammiferi, 11 rettili, 16 anfibi, 25 pesci, 38 invertebrati) ai sensi della Direttiva Habitat; circa 381 specie di avifauna ai sensi della Direttiva Uccelli (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 2014).

I siti dotati di Piano di gestione sono 1011 e rappresentano il 42,7 per cento della Rete, per altri 692 il Piano è in corso di predisposizione (dato al dicembre 2013).

L'istituzione delle Zone Speciali di Conservazione a partire dai Siti di Interesse Comunitario designati, nonché la necessità di dare piena attuazione alla Direttiva Habitat hanno rappresentato due sfide di fondamentale importanza per l'implementazione della politica italiana sulla biodiversità degli ultimi anni. La designazione delle ZSC è un passaggio fondamentale per la piena attuazione della Rete Natura 2000 perché garantisce l'entrata a pieno regime di misure di conservazione sito specifiche e offre una maggiore sicurezza per la gestione della rete e per il suo ruolo strategico finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità in Europa entro il 2020.

<sup>95</sup> Piano Nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo, INEA – MiPAAF, 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 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>96</sup>. Circa la metà dei siti risulta dotata di misure di conservazione contenute in specifiche delibere o Piani di gestione<sup>97</sup>.

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 36). 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 36 - 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

<sup>96</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.

<sup>97</sup> ISPRA, 2012.

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 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>98</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 a 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, ossia il 36,2 per cento del territorio nazionale<sup>99</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 Sub-aree geografiche (GSA)<sup>100</sup>. Lo stato di tali risorse è oggetto di valutazione nell'ambito delle iniziative assunte dall'*International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (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, alla crescita economica e alla coesione sociale 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

<sup>98</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>99</sup> Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio (INFC).

<sup>100</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.

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.

Un'ulteriore azione che sarà inclusa nella futura programmazione 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.

Il contenimento della sovracapacità della flotta peschereccia continuerà ad essere un obiettivo da perseguire. Tuttavia, si segnala che la significativa riduzione di capacità di pesca raggiunta 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.

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* in modo da conseguire lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni (protezione ambientale, equità e coesione sociale, prosperità economica). L'approccio integrato 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>101</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>102</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

<sup>101</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>102</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 i 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.

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 comunitaria riguarda l'integrazione dei dati inerenti il funzionamento della pesca, e dunque delle flotte, con i dati sulle popolazioni ittiche sfruttate dalla pesca commerciale. La raccolta dati rappresenta un elemento decisivo 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.

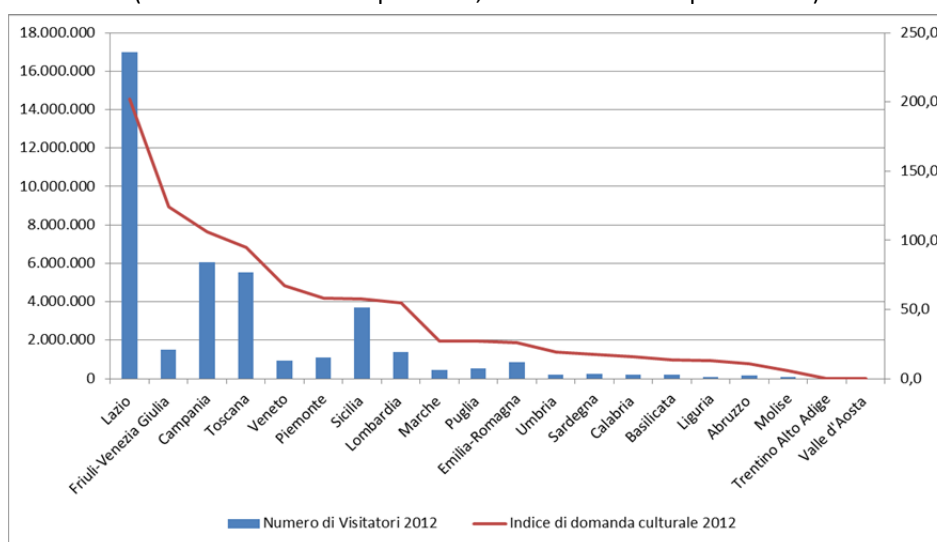
L'Amministrazione italiana dovrà promuovere il coordinamento tra le varie competenze in materia di ricerca nel settore ittico attraverso il FESR, stimolando la collaborazione tra Consiglio nazionale delle Ricerche, Università specializzate in scienze del mare e della pesca e loro Consorzi.

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>103</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 37, 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.

**Figura 37 - 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 Valle 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>104</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>105</sup> e dell'occupazione delle camere negli esercizi ricettivi pari all'1,9 rispetto al 2012 (attestandosi al 42,5 per cento)<sup>106</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

<sup>103</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)

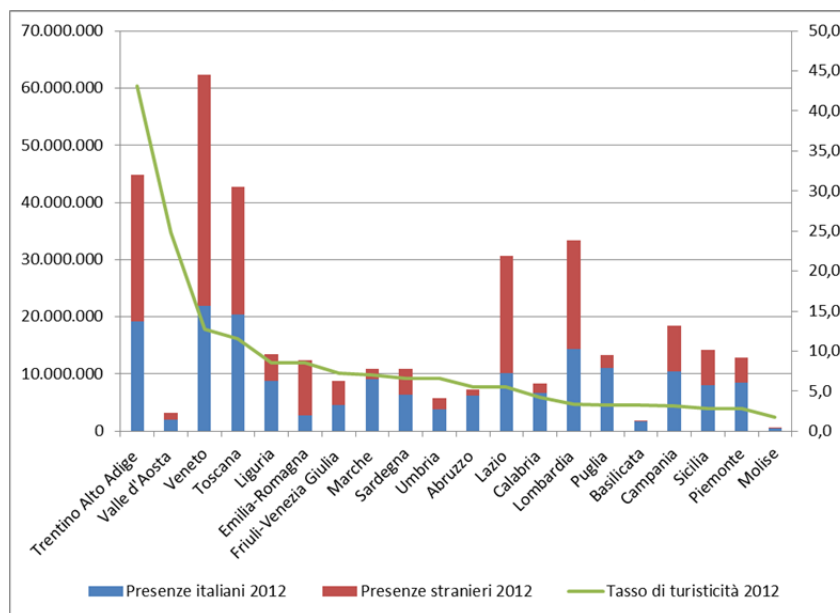
<sup>104</sup> Nel 2012 il contributo totale del settore viaggi e turismo al PIL Italia è stato di 161,2 bn di euro (10,3 per cento), una percentuale superiore alla media europea con una previsione di crescita di un punto percentuale nei prossimi dieci anni. Nello stesso anno il contributo totale del 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>105</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>106</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)

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 38 riporta 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.

**Figura 38 - 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.

Gli ultimi anni hanno visto profondi cambiamenti, anche legati all'impatto delle ICT, che hanno modificato radicalmente la ricerca di informazioni e i 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 dal 33 per cento rispetto all'anno precedente)<sup>107</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>107</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>108</sup>: riguardano sia la dotazione di infrastrutture, sia i servizi forniti attraverso di esse a cittadini e imprese.

I principali nodi irrisolti sono i seguenti: *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, spesso caratterizzate da 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 inter-modale, arretratezza nell’offerta di servizi, eccessiva presenza di rotture di carico; *d)* debolezze strutturali degli assetti normativi, regolatori e pianificatori, rispettivamente caratterizzati da elevata complessità, scarsa indipendenza decisionale (un limite che potrebbe essere superato in prospettiva grazie al recente avvio operativo della nuova Autorità di Regolazione dei Trasporti) e insufficiente attenzione riservata alle funzioni di valutazione selettiva degli investimenti pubblici, di programmazione integrata delle opere e di monitoraggio sistematico dei loro impatti (anche in questo caso, la nomina dei “responsabili” di ciascuno dei nove corridoi della rete centrale europea operata dalla Commissione nel marzo di quest’anno potrà costituire un utile riferimento unitario, anche diretto a ricercare il necessario coordinamento con i competenti livelli nazionali); *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 con le attuali restrizioni di bilancio.

Criticità specifiche riguardano i movimenti di merci, settore in cui le carenze strutturali del sistema logistico italiano, unite alle inefficienze dei connessi sistemi di gestione amministrativa, accentuano il ritardo competitivo del sistema produttivo italiano incidendovi con maggiori costi valutabili, secondo talune stime, nell’ordine di 35-40 miliardi di euro annui. Questa diagnosi motiva il *Piano Nazionale della Logistica 2012-2020*, varato dal MIT nella seconda metà del 2012, dopo un’estesa consultazione interministeriale, l’interlocuzione con i rappresentanti degli operatori e approfonditi studi settoriali<sup>109</sup>. Il *Piano* si prefigge di ottenere una maggiore integrazione modale, di sfruttare le sinergie fra vettori diversi in un’ottica di sistema reticolare, di sviluppare le vie del mare per il cabotaggio intra-mediterraneo puntando sul rafforzamento bilanciato e razionale del sistema portuale del Paese, di specializzare gli interporti e di semplificare le procedure doganali.

<sup>108</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.

<sup>109</sup> [http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&f=cl&id\\_cat\\_org=93&id=1891](http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&f=cl&id_cat_org=93&id=1891)



**Tavola 19 – 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%
Autotrasporto (>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*. I dati del 2012 sono provvisori.

La crisi finanziaria in atto dall'inizio 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 19).

Nei traffici di merci all'interno del territorio nazionale la modalità principale rimane l'autotrasporto che, secondo le informazioni raccolte nel *Conto Nazionale dei Trasporti*, rappresentava nel 2012 poco più del 55 per cento del totale, nonostante la flessione di oltre il 25 per cento dei volumi movimentati rispetto ai livelli pre-crisi. Vi fa riscontro una penetrazione della modalità ferroviaria stabilmente ancorata su un livello del 10 per cento circa, che si confronta con quote dell'ordine del 16-18 per cento per i paesi dell'Unione europea. Tali elementi influenzano il costo complessivo della logistica in Italia, che riflette in misura maggiore che altrove (con un peso del 73 contro il 60 per cento della media dei paesi comunitari) i costi del trasporto di merci a discapito dei costi di *storage* e di quelli riferibili ai servizi a valore aggiunto.

A queste tendenze si contrappone l'ascesa del cabotaggio via mare la cui penetrazione nei traffici interni di merci ha superato il 28 per cento nel 2012, frutto di un aumento in atto dalla metà dello scorso decennio senza interruzioni durante la crisi economico-finanziaria. A tale risultato hanno concorso in parte l'espansione dei servizi di "cabotaggio obbligato" (i collegamenti tra le isole e la penisola), in parte il buon esito degli incentivi rivolti agli autotrasportatori per favorire l'istadamento delle merci sulle rotte marittime, avviati con la legge n. 265 del 2002 che ha messo a disposizione degli autotrasportatori circa 240 milioni di euro attraverso uno stanziamento quindicennale di risorse (cd. *Ecobonus*).

Quanto all'interscambio di merci con l'estero (cfr. Tavola 20), il trasporto delle merci su rotaia continua a rappresentare una quota di traffico minoritaria, pur se 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 cambiamenti strutturali in atto nel settore e nelle incertezze circa le prospettive di mercato del principale operatore ferroviario nazionale.

**Tavola 20 – 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	<b>100,0</b>
2007	59,5	21,2	9,2	0,2	9,9	<b>100,0</b>
2008	57,8	21,2	9,7	0,2	11,2	<b>100,0</b>
2009	56,6	21,7	9,9	0,2	11,7	<b>100,0</b>
2010	56,4	22,6	10,4	0,2	10,4	<b>100,0</b>
2011	56,5	23,4	10,7	0,2	9,3	<b>100,0</b>
2012	54,9	24,4	11,0	0,2	9,5	<b>100,0</b>

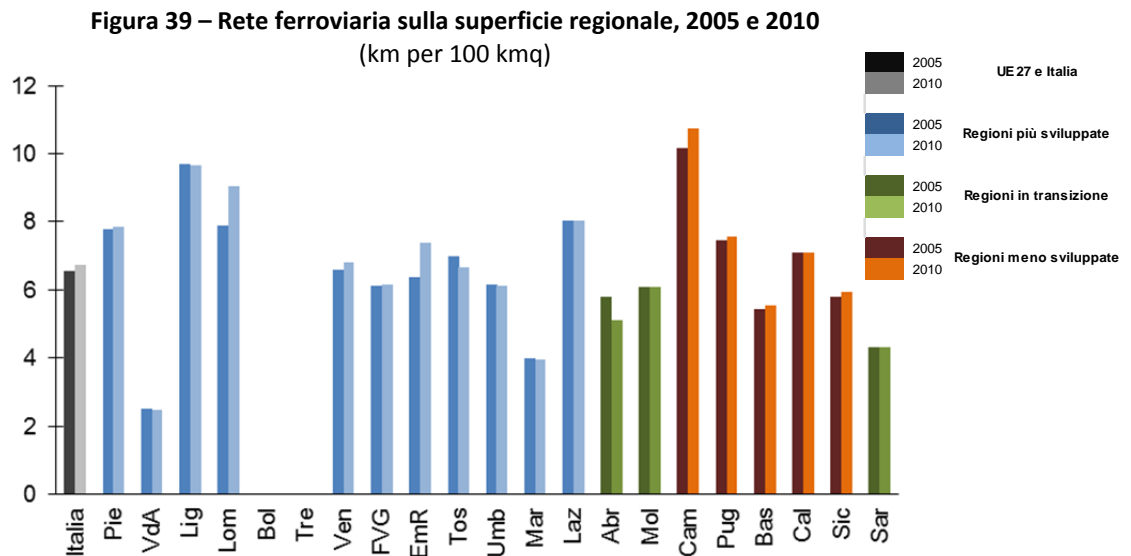
Fonte: Federtrasporto – Banca d'Italia, 2013.

Adeguate dotazioni di linee ferroviarie, di stazioni, di nodi di interscambio e di porti rappresentano precondizioni per lo sviluppo del Paese, sia in termini sia di accessibilità dei territori e dei relativi mercati che 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 ostacolano lo sviluppo delle attività economiche e che incidono sulla qualità della vita di ampia parte della popolazione. Le aree rurali meridionali, quelle dell'Italia nord-occidentale e quelle montane dell'arco alpino e appenninico risultano ancora deficitarie in termini di accessibilità a breve raggio a fini di spostamenti per motivi di lavoro, di potenziale economico e di 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<sup>110</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 permetterebbero – se l'offerta e la qualità dei servizi verranno adeguate – di ridurre la quota del trasporto su strada di percorrenza medio-lunga, in linea con gli obiettivi di riequilibrio modale dell'Europa.

La consistenza della rete fissa delle Ferrovie dello Stato, degli altri concessionari ferroviari e dei gestori commissariali, rapportata alla superficie regionale (cfr. Figura 39), 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 invece inferiore alla media nazionale. In Lombardia, Emilia Romagna e Campania è intervenuta una lieve crescita della dotazione tra il 2005 e il 2010.

<sup>110</sup> Cfr. *Atlante Nazionale del territorio rurale*, CAIRE, 2012 - [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

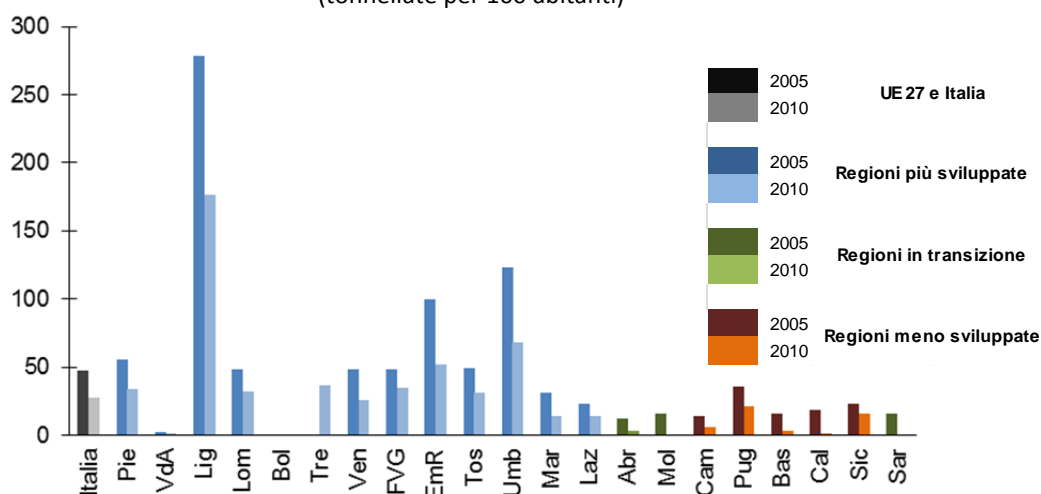
Alla più ampia disponibilità di connessioni e alla più capillare accessibilità ai servizi corrisponde un più intenso utilizzo del mezzo ferroviario da parte dei residenti. Rilevazioni campionarie condotte dall'ISTAT mostrano che, nel 2012, la quota di adulti che avevano utilizzato almeno una volta l'anno il mezzo ferroviario superava il 33 per cento nelle regioni più sviluppate, contro il 18,6 per cento nelle regioni meno sviluppate e il 17,5 in quelle in transizione. Tali tendenze appaiono opposte nelle 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).

Al maggiore utilizzo del mezzo ferroviario fa riscontro, nel Centro-Nord, un migliore apprezzamento delle condizioni di qualità del servizio. Secondo le indicazioni desumibili dalla cd. *Indagine Multiscopo* condotta annualmente dall'ISTAT presso le famiglie, la quota di utilizzatori del trasporto ferroviario delle regioni centro-settentrionali che si dichiara soddisfatta della qualità del servizio<sup>111</sup> ha oscillato attorno al 50 per cento tra il 2005 e il 2012, a fronte della flessione di quasi sette punti percentuali rilevata per il Mezzogiorno, dove si è collocata a fine periodo poco al di sopra del 42 per cento.

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 (cfr. Figura 40). Vi 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. Di contro, le regioni del Mezzogiorno mostrano valori significativamente inferiori.

<sup>111</sup> L'indagine rileva valutazioni in ordine alle seguenti caratteristiche del servizio: frequenza corse, puntualità, possibilità di trovare posto a sedere, pulizia delle vetture, comodità degli orari, costo del biglietto, informazioni sul servizio. Le medie riportate nel testo sono ottenute ponderando le percentuali regionali annue con la popolazione residente media annua, stimata dall'ISTAT.

**Figura 40 – Trasporto merci per ferrovia in ingresso e in uscita, 2005 e 2010**  
(tonnellate per 100 abitanti)

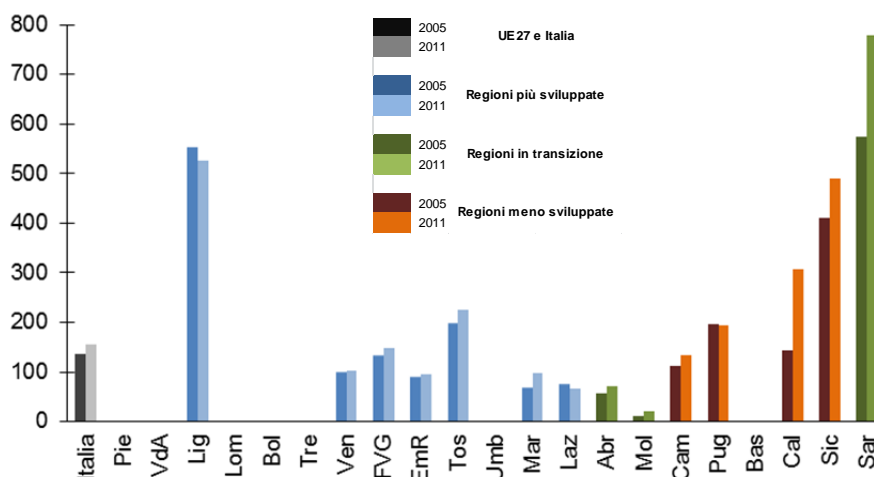


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT

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 dei grandi spedizionieri – i numerosi scali di minori dimensioni si differenziano per il posizionamento nei diversi tipi di traffico, accentuando la natura frammentata della portualità italiana. Ai traffici portuali, pur con dinamiche deboli in confronto alle tendenze internazionali, è imputabile 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 da e verso 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 di 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; tra il 2005 e il 2011 in Calabria, Sicilia e Sardegna la dinamica è stata più pronunciata di quella nazionale (cfr. Figura 41).

**Figura 41 – 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 di recuperare competitività rispetto agli scali nordeuropei, oltre a fattori di carattere infrastrutturale, incidono vincoli di carattere amministrativo e istituzionale, che si riflettono soprattutto sui “tempi di attraversamento” delle merci. Si tratta di criticità ripetutamente confermate da indagini condotte presso i principali operatori del mercato.

Sui limiti del comparto influiscono numerose criticità, tra cui: un impianto normativo-operativo caratterizzato da mancanza di coordinamento e da eccessiva complessità, aggravato dallo scarso coordinamento tra gli organismi di controllo, che determina ritardi e aumenti dei costi a carico delle imprese anche dovuti alla molteplicità dei controlli; una minore operatività degli uffici doganali italiani rispetto agli omologhi di altri paesi europei; una bassa integrazione dei sistemi tecnologici di supporto; la frammentazione di progetti locali, non sufficientemente coordinati nell’integrazione dei flussi informativi. A tali limiti si aggiungono difficoltà dei sistemi gestionali ed amministrativi che finiscono per ostacolare il pieno allineamento delle scelte programmatiche del sistema portuale e logistico con le priorità di investimento del Paese.

#### **OBBIETTIVO 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 nel 2014 timidi segnali di inversione di tendenza, 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 (con la raccomandazione n. 4 per l’Italia del luglio 2013 e la raccomandazione n. 5 del luglio 2014) – di rafforzamento delle posizioni degli individui

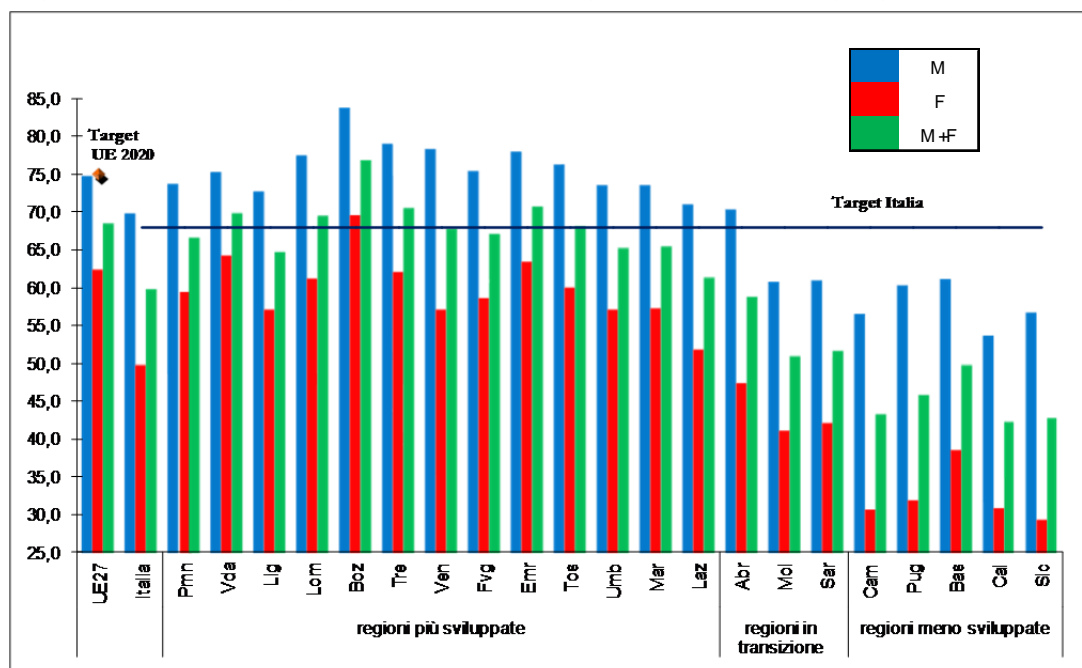
al fine di mantenere attiva e non scoraggiata la forza lavoro nelle sue diverse componenti di età, genere e collocazione territoriale.

### 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-28 pari a 68,4 per cento. Sono quindi almeno 8,5 i punti percentuali che separano il Paese dall'obiettivo nazionale previsto.

Tra il 2007 e il 2013, 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 quasi 9 punti percentuali<sup>112</sup>. Nel 2013, l'indicatore per l'Italia è pari al 42,7 per cento, con una marcata differenza di genere (52,9 per cento gli uomini e 33,1 per cento le donne). La disaggregazione geografica mostra una differenziazione contenuta per gli uomini, e vede i valori più bassi concentrarsi in prevalenza nelle regioni Convergenza della programmazione 2007-2013 con particolare riguardo alle donne.

Figura 42 - 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 (cfr. Figura 42), si osserva come molte delle regioni più sviluppate del Centro-Nord abbiano raggiunto da tempo e mantenuto l'obiettivo nazionale previsto al 2020 per il tasso di occupazione 20-64 (media macro-area pari al 67,3 per cento nel 2013) e che quindi l'insufficiente impiego delle risorse

<sup>112</sup> L'aumento è riconducibile alla progressiva applicazione delle riforme del sistema pensionistico, adottate nel periodo 1992-2010 e definitivamente perfezionate con il decreto legge n. 201/2011, che ha ulteriormente modificato i requisiti per il pensionamento e incrementato l'età pensionabile.

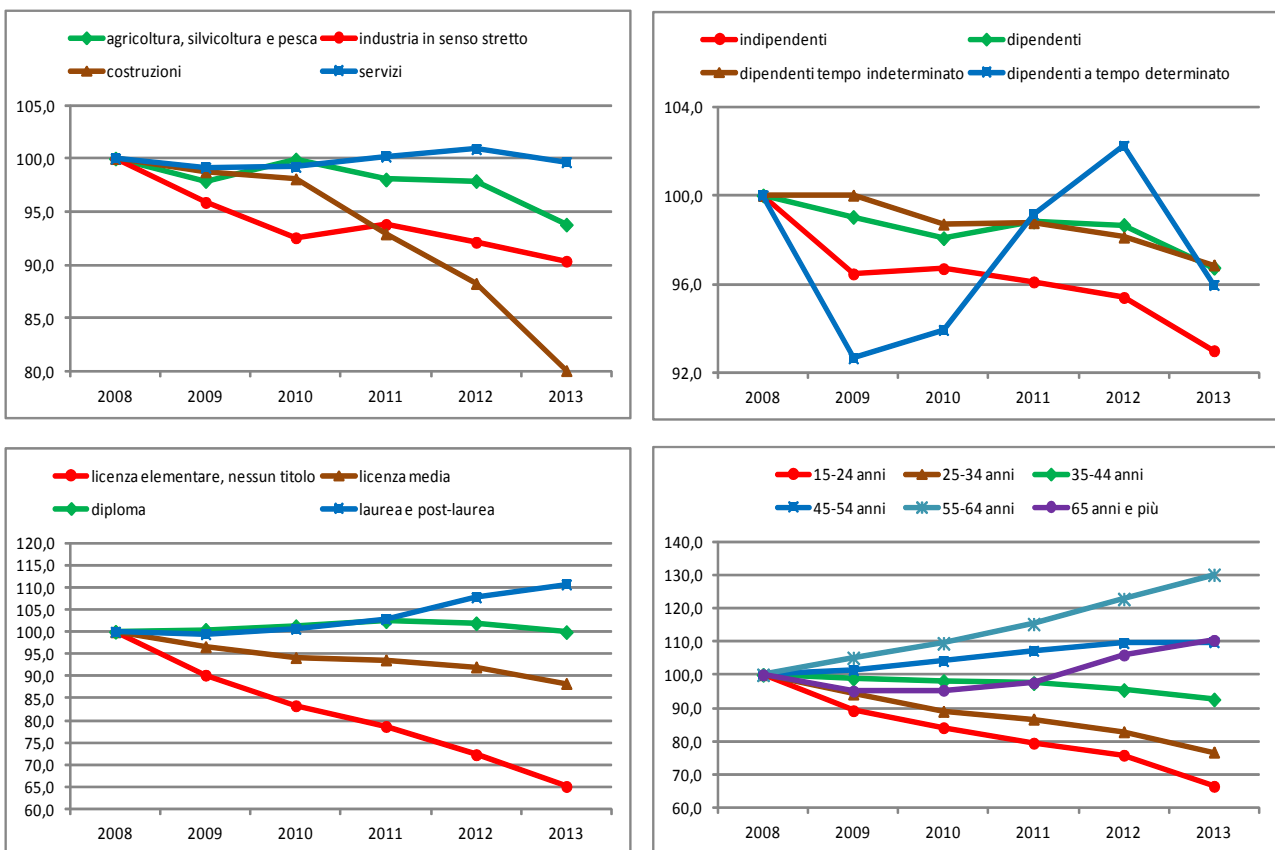
umane risulti concentrato nelle regioni del Mezzogiorno (media macro-area pari al 45,6 per cento nel 2013), riguardando soprattutto le classi giovanili e femminili. Infatti, la situazione è critica e peggiorata in questi anni per le regioni meno sviluppate: Campania (43,4 per cento), Sicilia (42,8), Calabria (42,3), Puglia (45,9) e Basilicata (49,9 per cento). Relativamente migliore, rispetto al resto del Mezzogiorno, è invece 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 per cento 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.

**Figura 43 - 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.

Nel primo biennio la flessione ha riguardato maggiormente l'industria in senso stretto (Figura 43); negli anni successivi forte è stata la diminuzione nel settore delle costruzioni, che ha risentito anche della contrazione degli investimenti pubblici, e a seguire nel settore primario, mentre hanno relativamente

tenuto i servizi. L'incidenza dell'occupazione industriale si è ridotta dal 21,4 per cento del 2008 al 20,2 per cento del 2013.

Maggiore è stata, in generale, la caduta dell'occupazione per i lavoratori indipendenti. Per i dipendenti, la flessione ha interessato nel complesso del 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 pari al 13,2 per cento; 9,9 per cento sul totale occupati). Con riguardo al titolo di studio posseduto, crescono i lavoratori con istruzione terziaria (la loro incidenza è ora pari a circa il 20 per cento), tengono i diplomati (la loro quota è pari a 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 quindi 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).

Mentre all'inizio della crisi la riduzione dell'occupazione ha colpito soprattutto il lavoro non *standard* (contratti a termine e collaboratori), successivamente ha interessato posizioni *standard* sostituendole con impieghi a termine, a tempo ridotto, a chiamata, determinando così un peggioramento dell'occupazione sia in termini quantitativi sia qualitativi.

Gli esiti del lavoro flessibile in Italia presentano un cambiamento chiarissimo nel 2008. Dopo quella data si è ridotta la funzione di ponte svolta dal lavoro non *standard*: nel 2005-06 gli esiti positivi coinvolgevano il 5 per cento in più di lavoratori non *standard* rispetto a quanto registrato nel 2010-11. Pure la funzione d'inserimento nel mondo del lavoro svolta dai contratti flessibili si è ridotta: se il 17 per cento delle persone in cerca di lavoro nel 2005-06 approdava a un'occupazione non *standard*, nel 2010-11 la quota si è ridotta al 12,8 per cento. Il deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro ha inciso anche sulla sicurezza del posto fisso: mentre nel 2005-06 l'incidenza dell'uscita dall'occupazione *standard* era inferiore al 2 per cento (fisiologica), nel 2010-11 è salita al 7,3 per cento<sup>113</sup>.

Continua inoltre a risultare elevata in Italia l'incidenza delle unità di lavoro irregolari (cfr. Figura 44)<sup>114</sup>. 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 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,

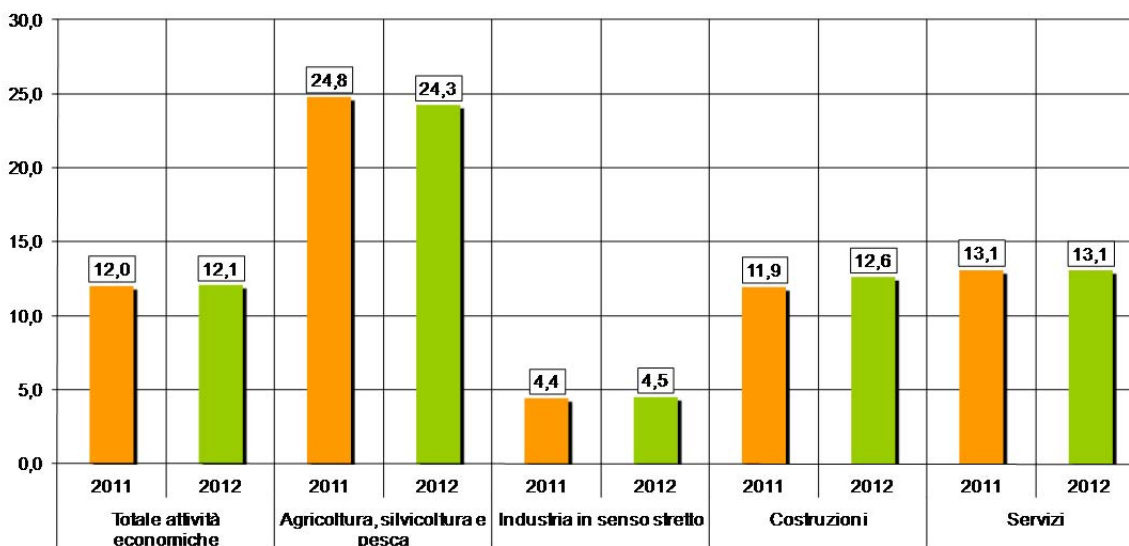
<sup>113</sup> Fonte: Panel Isfol Plus.

<sup>114</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.



inferiori al 20 per cento. 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).

**Figura 44 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per branca di attività economica**



Fonte: ISTAT, Conti nazionali

Nel mondo del lavoro autonomo e professionale la crisi ha prodotto significativi effetti anche per la mancanza di innovazione e adozione di soluzioni organizzative moderne all'altezza di un mercato dei servizi alle imprese e alle persone competitivo. Tradizionalmente per il lavoro indipendente è sempre stato importante il sistema di regolazione, ma la crisi lo ha ridimensionato facendo prevalere l'effetto del mercato. La consistenza occupazionale del lavoro indipendente negli ultimi dieci anni è rimasta pressoché invariata in valore assoluto (circa 5 milioni e 700 mila inclusi gli imprenditori e artigiani) ma ha subito nella propria composizione significativi cambiamenti. Crescono le professioni collegate a servizi di elevata qualificazione e ai servizi alla persona, mentre diminuiscono le professioni artigiane e del commercio. Il lavoro autonomo si trova oggi a fronteggiare una maggiore competizione sul mercato, gli ostacoli alla crescita dimensionale, la mancanza di regole adeguate dei contratti d'opera e di percorsi di formazione lavoro.

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 (convertito nella legge n.78 del 16.05.2014) 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.

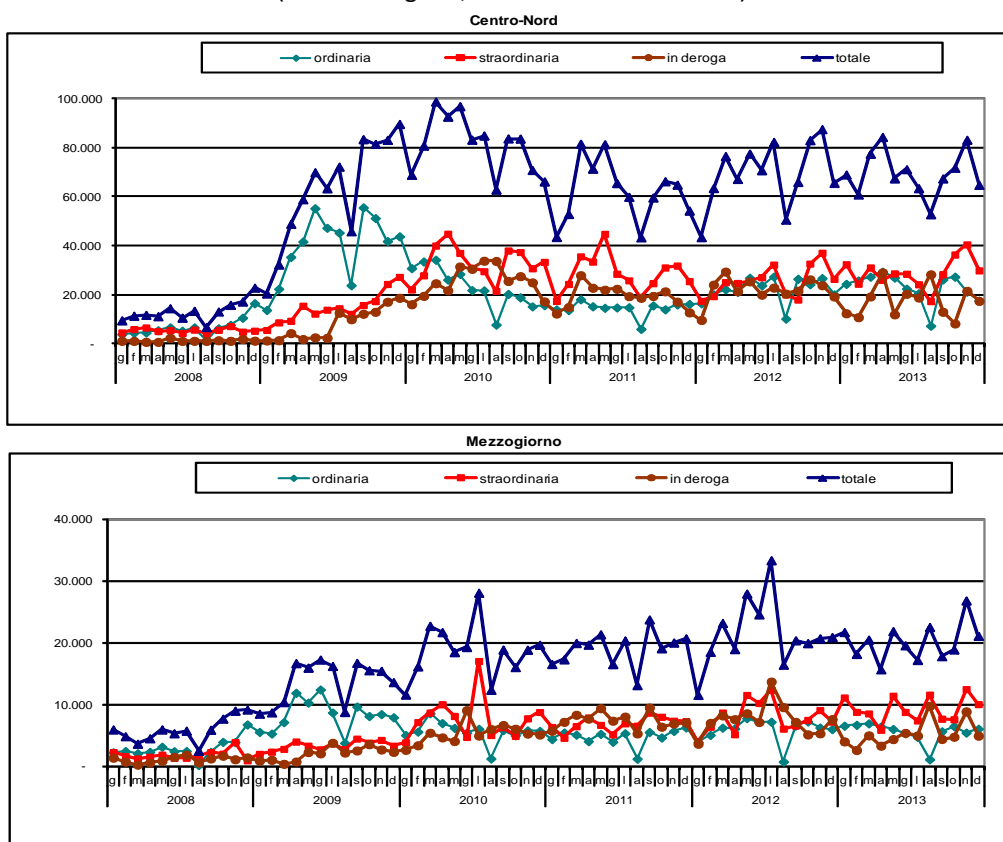
Infatti, anche l'occupazione dei giovani attraverso il contratto di apprendistato ha evidenziato significative ripercussioni nel periodo della crisi: lo stock medio annuo di giovani inseriti in apprendistato è passato da 645.385 nel 2008 a 469.855 nel 2012, con una perdita di più di un quarto di posti di lavoro. La riduzione ha colpito soprattutto le regioni del Mezzogiorno (-30,8 per cento contro una media nazionale del -27,2 per

cento), rafforzando la concentrazione del dispositivo nelle regioni settentrionali (55,7 per cento degli apprendisti nel 2012).

### 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 trovano in Cassa Integrazione Guadagni (CIG)<sup>115</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).

**Figura 45 - Numero di ore autorizzate di CIG per tipologia e ripartizione territoriale**  
(valori in migliaia, serie mensile 2008-2013)



Fonte: elaborazione DPS su dati INPS

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 permanendo su livelli molto elevati (cfr. Figura

<sup>115</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 attualmente opera in presenza di sospensioni o riduzioni temporanee e contingenti dell'attività d'impresa che conducono 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, orafa, 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.

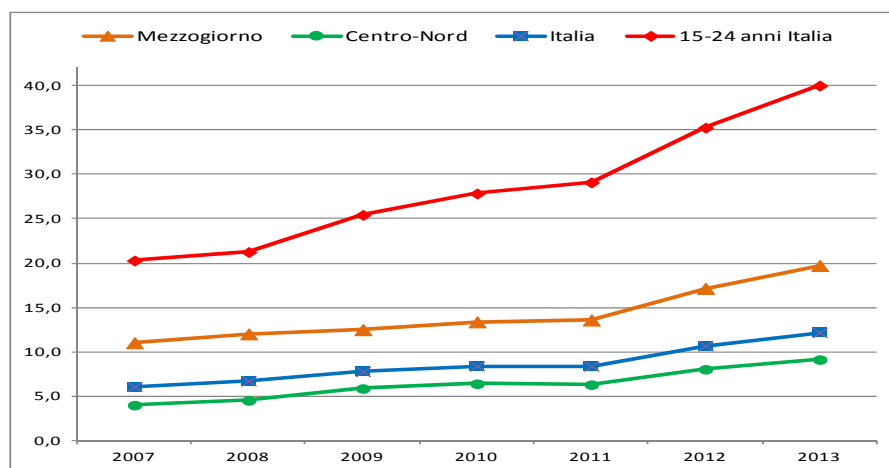
45). L'incremento di utilizzo, iniziato già a settembre 2008 e aumentato considerevolmente nel 2009 (del 300 per cento) quando la crescita aveva riguardato soprattutto la componente ordinaria (concessa per difficoltà temporanee delle imprese), era proseguito in maniera rallentata nel 2010 con un maggiore 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.

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 unità 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 46). 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.

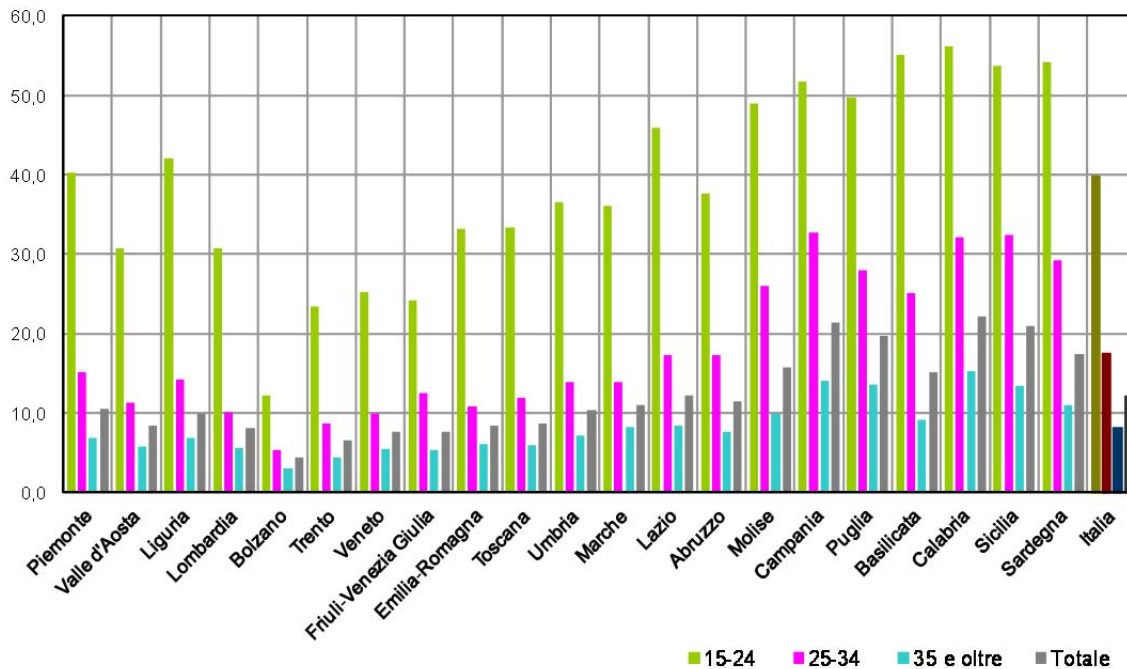
Figura 46 - Tasso di disoccupazione nel periodo di crisi nelle ripartizioni territoriali



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 per cento 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 (cfr. Figura 47).

**Figura 47 - Tasso di disoccupazione per regione e per età, anno 2013**



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

La forza lavoro matura è stata colpita meno dalla crisi rispetto alle altre classi di età. Il tasso di disoccupazione degli ultracinquantenni è però cresciuto, penalizzando maggiormente la componente maschile (7,6 per cento nella classe 50-54 e 6,9 per cento in quella 55-59) rispetto a quella femminile (6,9 per cento nella classe 50-54 e 4,5 per cento in quella 55-59). Anche in questo caso, le regioni del Mezzogiorno registrano tassi più elevati, che colpiscono maggiormente la componente maschile. Tra il 2007 e il 2013 è aumentata anche l'incidenza dei disoccupati di lunga durata, sia nella classe 50-54 (61,2 per cento del totale dei disoccupati della stessa fascia d'età), sia in quella 55-59 (61,6 per cento), raggiungendo un tasso superiore rispetto a quello registrato per il totale della popolazione attiva.

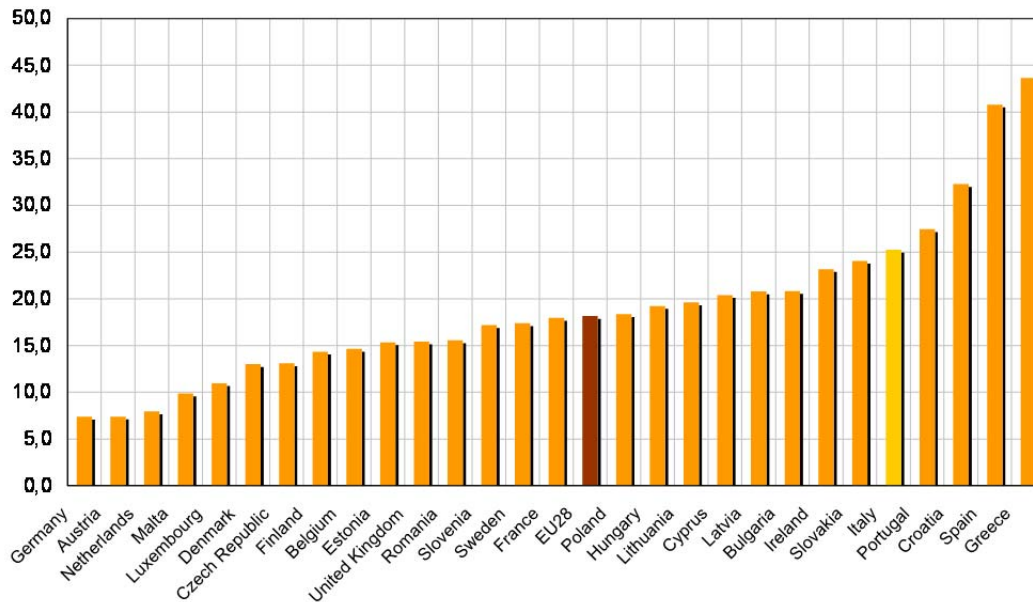
### **Criticità della componente giovanile nel mercato del lavoro nel confronto europeo al 2012**

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 (cfr. Figura 48).

**Figura 48 - 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.

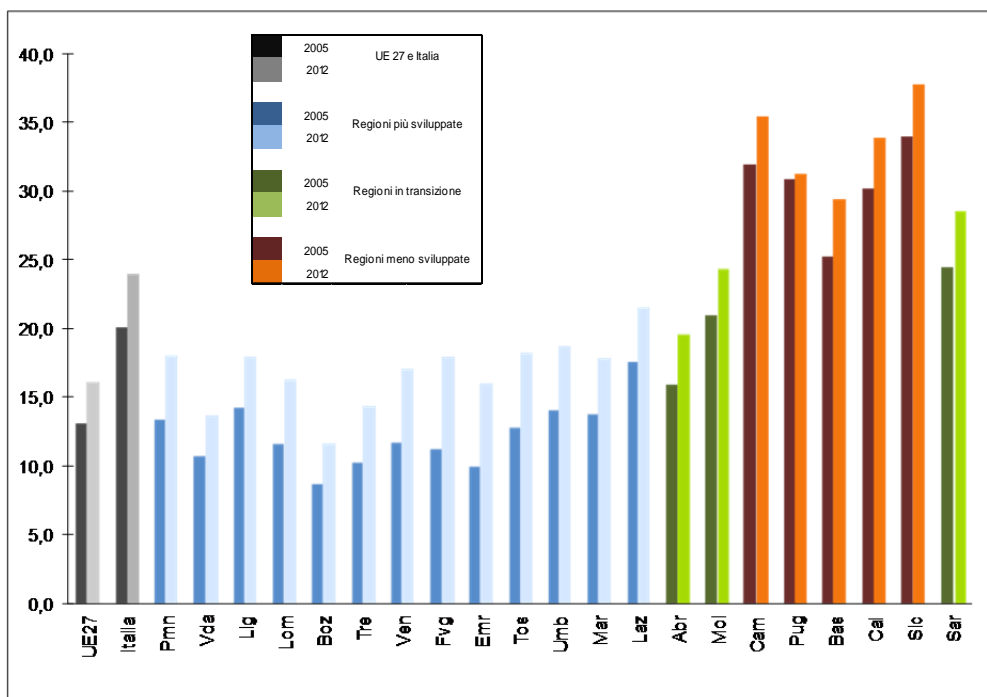
Anche la flessione dell'occupazione dei giovani rispetto al calo del PIL è stata superiore rispetto al totale: nel periodo 2007-2012 per ogni punto percentuale di flessione del PIL il tasso di occupazione in età 15-29 anni è diminuito di oltre un punto, rispetto a 0,3 punti percentuali del tasso di occupazione 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, tra i giovani appare bassa anche la fiducia nei percorsi di istruzione e formazione.

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 49).

L'Italia presenta una delle percentuali più basse d'Europa di studenti lavoratori. Nel 2013, la quota di 15-29enni in istruzione (formale e non) che avevano un lavoro risulta pari al 3,4 per cento, ben distante dalla media europea del 16,5 per cento e a quella dell'Europa a 15 del 13,8 per cento, rendendo evidente come la fase di transizione tra scuola/formazione e lavoro passi, nel nostro Paese, attraverso una cesura netta tra

percorso scolastico e lavorativo, che quasi mai si integrano. La scarsa efficacia di meccanismi che accompagnino tale transizione concorre a rendere difficile, e spesso inefficiente, la fase di primo ingresso dei giovani nel mercato del lavoro italiano.

**Figura 49 - 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

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.

### **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. Infatti, il tasso di occupazione registra i valori più bassi proprio in queste aree (cfr. Tavola 21), che rimangono caratterizzate da una scarsa presenza di diversificazione economica nel sistema locale.

**Tavola 21 - Indicatori di occupazione e reddito per tipologia di area rurale**

Tipologia di aree	Occupati/pop. 15-64 anni	Tasso di occupazione femminile	Addetti UL/occupati	Addetti al manifatturiero (Δ%)	Addetti manifatturiero/Addetti totali (%)		Variazione % SAU 2010 - 2000	Reddito pro-capite (€) 2009
					% Addetti Agro-alimentare/addetti Minifatturiero			
					2011	2011		
Aree urbane e periurbane (A)	60,4	44,4	89,6	-26,4	21	10,4	3,1	20.189,1
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (B)	60,6	40,8	69,2	-18,7	37	9,2	0,0	16.756,8
Aree rurali intermedie (C)	59,1	41,0	62,7	-19,7	32	11,2	-4,4	16.316,1
Aree con problemi di sviluppo (D)	55,8	39,8	54,0	-17,6	10	16,6	-2,8	15.000,9
<b>TOTALE</b>	<b>59,4</b>	<b>41,8</b>	<b>71,4</b>	<b>-20,7</b>	<b>100</b>	<b>10,8</b>	<b>-2,5</b>	<b>17.409,9</b>

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT, censimenti popolazione, agricoltura e industria.

Nelle aree rurali con problemi di sviluppo, il manifatturiero ha una incidenza molto inferiore alla media delle altre tipologie di aree (Tavola 21): gli addetti totali al settore rappresentano solo il 10 per cento del totale nazionale, contro il 37 per cento nelle aree ad agricoltura intensiva (aree B) e il 32 per cento nelle aree intermedie (aree C). Più in generale, le aree D e C appaiono in grado di attrarre occupazione con un'intensità notevolmente inferiore alle altre aree: l'indicatore addetti/occupati, che esprime il rapporto tra le persone occupate nelle unità locali e le persone occupate anche al di fuori del comune di residenza, evidenzia come proprio nelle aree D e C la quota di occupati che lavorano nel comune di residenza è compresa tra la metà e i 2/3 degli occupati totali, segno che queste aree sono in grado di offrire meno opportunità di lavorare in loco. Tra le persone in età da lavoro sono i giovani e le donne ad avere maggiori difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro: su 100 occupati solo 39 circa sono donne nelle aree D, mentre la proporzione sale a 44 nelle aree A. Le maggiori fonti di occupazione in queste aree appaiono i servizi e la pubblica amministrazione, il turismo e l'agricoltura. Basti considerare che, all'interno del settore manifatturiero, il peso dell'agroalimentare in termini di addetti è più rilevante nelle aree D rispetto alle altre aree. Alcuni di questi settori, stante la carenza generale di infrastrutture, hanno subito un certo declino nel corso degli anni più recenti: le aree rurali D e C, infatti, sono caratterizzate da un processo di abbandono della superficie agricola.

Le diverse condizioni economiche tra aree urbane e periurbane, aree rurali intensive, aree rurali intermedie e aree con problemi di sviluppo si riflettono anche nella capacità di produrre reddito: i valori del reddito pro-capite più bassi si hanno nelle aree D e le differenze si notano in particolare con le aree urbane e periurbane, sebbene i dati più recenti sino riferiti solo al 2009, anno di grave crisi economica.

Nonostante queste tendenze e gli effetti della crisi economica abbiano colpito tutte le aree con una forte riduzione degli addetti al manifatturiero, si possono mettere in evidenza alcuni interessanti fenomeni di creazione di impresa e/o di riadattamento delle imprese esistenti in area rurale in settori tecnologicamente avanzati, nei servizi alla persona, nello stesso settore agro-alimentare limitatamente a produzioni di qualità e di nicchia, stimolati anche dalle politiche pubbliche comunitarie (ad esempio *Leader*, cooperazione transnazionale, innovazione tecnologica promossa da programmi FEASR/FESR, ecc.), che vanno tenuti in considerazione nella definizione delle strategie per lo sviluppo rurale da parte dei PSR.



## 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 è osservato 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>116</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 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

<sup>116</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).



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.

### **OBBIETTIVO 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>117</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, ecc. In tale prospettiva, la promozione dell'inclusione sociale si intreccia con le aree di intervento di altri Obiettivi Tematici, si pensi ad esempio, con riferimento al FSE, al rafforzamento dei servizi per l'impiego (Obiettivo Tematico 8) o al potenziamento delle opportunità formative ed educative (Obiettivo Tematico 10).

La situazione delle regioni italiane rimane oggi assai differenziata, con il Mezzogiorno, e segnatamente le regioni meno sviluppate, caratterizzato 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 strutturali e di investimento europei per il Mezzogiorno, 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 2013, l'indicatore congiunto di povertà o esclusione sociale<sup>118</sup>, che tiene 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 28,4 per cento della popolazione, pari a circa 18 milioni di persone, valore superiore a quello medio comunitario (24,9 per cento della popolazione, ossia circa 125 milioni di persone), ma in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente. L'obiettivo nazionale, da raggiungere nel 2020, è la riduzione del 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).

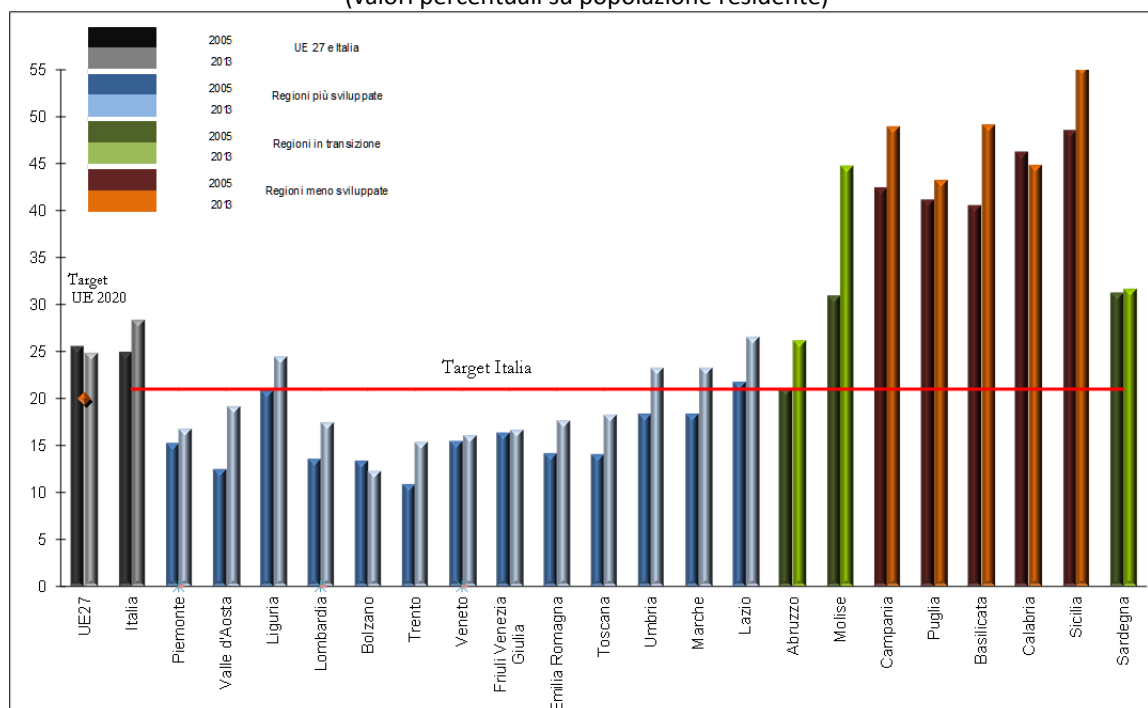
<sup>117</sup> *Joint Report on Social Inclusion (2004)*, p. 10.

<sup>118</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 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.

Rispetto al 2012, l'indicatore congiunto di povertà o esclusione sociale in Italia mostra una diminuzione di 1,5 punti percentuali dovuta soprattutto alla flessione registrata per la deprivazione materiale severa (dal 14,5 al 12,4 per cento), mentre si osserva una sostanziale stabilità del rischio di povertà relativa dopo i trasferimenti (dal 19,4 al 19,1 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 2013, l'11 per cento delle persone di età inferiore ai 60 anni vive in famiglie a intensità lavorativa molto bassa, valore superiore alla media europea (del 9,9 per cento); questo indicatore ha registrato un leggero peggioramento in controtendenza rispetto alle altre due dimensioni osservate.

A livello territoriale, nel 2013 più della metà delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale<sup>119</sup> risiede nel Mezzogiorno: in quest'area per molte regioni la percentuale supera il 40 per cento. Rispetto al 2005, il fenomeno, in evidente aumento generalizzato in tutte le regioni italiane (Figura 50), ha mostrato, tuttavia, andamenti differenziati: in lieve riduzione tra il 2007 e il 2009, è tornato poi a salire a causa della crisi economica, dinamica che ha interessato tutte le aree del Paese, mentre nel 2013 registra un modesto miglioramento.

**Figura 50 - Persone a rischio di povertà o esclusione sociale nelle regioni italiane, anni 2005 e 2013**  
(valori percentuali su popolazione residente)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

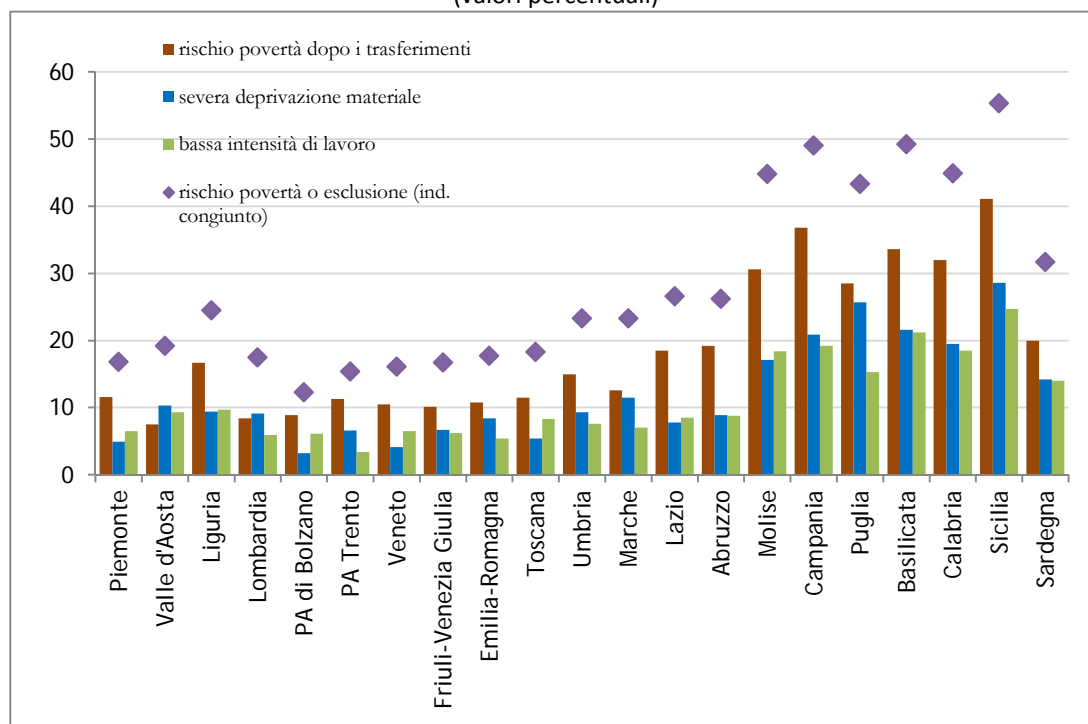
I divari territoriali sono evidenti: nel 2013, nella maggior parte delle regioni del Centro-Nord, l'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale è inferiore ai valori medi nazionale ed europeo (si registra un'incidenza inferiore al 16 per cento nella Provincia autonoma di Bolzano, e poi a seguire la provincia autonoma di Trento e il Veneto) con l'eccezione, invece, della Liguria, dell'Umbria, delle Marche e del Lazio, in cui il fenomeno è presente in maniera più marcata. Viceversa, nelle regioni del Mezzogiorno l'incidenza supera ovunque il valore medio italiano: oltre il 40 per cento della popolazione nelle cinque regioni meno sviluppate risulta a rischio di povertà o esclusione sociale (Campania e Calabria, mentre in Sicilia supera il

<sup>119</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 2013 fa riferimento ai redditi 2012).

50 per cento); nelle regioni in transizione, l'incidenza risulta invece relativamente più contenuta, ma in rapida ascesa in particolare in Molise.

Rispetto alle tre dimensioni monitorate (Figura 51), nel 2013 sono a rischio di povertà relativa il 31,8 per cento delle persone residenti nel Sud e circa il 35,9 per cento nelle Isole, contro il 10,1 per cento nel Nord e il 15,3 per cento nel Centro. Relativamente alla popolazione che vive in famiglie a bassa intensità di lavoro, si osservano percentuali rispettivamente del 17,1 e del 22,1 per cento nel Sud e nelle Isole, più del doppio di quanto rilevato nel Centro e nel Nord (circa 8,2 e il 6,2 per cento, rispettivamente).

**Figura 51 - Incidenza delle componenti del rischio di povertà o esclusione sociale nelle aree italiane, anno 2013**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

La situazione più preoccupante riguarda, tuttavia, l'indicatore di severa deprivazione materiale<sup>120</sup>: tra il 2009 e il 2013, l'incremento a livello nazionale è stato di 5,4 punti percentuali (da 7 al 12,4 per cento), tanto da portare l'Italia nelle ultime posizioni della graduatoria dei paesi UE. Nel 2013, circa il 21 per cento delle persone residenti nel Mezzogiorno è in situazione di grave deprivazione materiale (con punte del 28,6 per cento in Sicilia e 25,7 in Puglia, in quest'ultima regione la situazione è significativamente peggiorata dal 2011), valore più che doppio rispetto al Centro (7,6 per cento), al Nord-Ovest (8 per cento) e al Nord-Est (6,1 per cento). Rispetto al 2012, il fenomeno risulta in lieve miglioramento in molte regioni italiane, in particolare migliora sensibilmente la situazione in Sicilia dove l'indice diminuisce di circa 8 punti percentuali, pur rimanendo la regione con l'incidenza maggiore.

Le dimensioni del fenomeno, anche nelle sue espressioni più acute, non consentono una sua delimitazione a singole aree geografiche particolarmente colpite<sup>121</sup>. Questi dati ci richiamano alla necessità di intervenire

<sup>120</sup> L'indicatore sintetico di deprivazione rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno quattro delle seguenti nove 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.

<sup>121</sup> Si è pertanto ritenuto di non poter individuare un numero ristretto di aree in cui intervenire attraverso un approccio integrato per rispondere ai bisogni specifici: non è stata pertanto compilata la sezione 3.1.5.

prioritariamente sul contrasto alle forme più gravi di povertà, specialmente nel Mezzogiorno, che trovano rappresentazione nell'indicatore di severa deprivazione materiale. La logica di intervento, affinché ci siano risultati duraturi, non può essere quella meramente assistenziale, bensì quella di attivazione delle risorse personali e comunitarie per un percorso di uscita dalla condizione di bisogno. E' quindi necessario dotarsi di una strategia di contrasto alla povertà 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 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. Occorre quindi avviare un percorso di definizione di una misura di contrasto alla povertà assoluta, fondata su tali principi, che possa rappresentare un livello essenziale da riconoscere universalmente nell'intero territorio nazionale, essendo l'Italia uno dei pochi paesi europei ad esserne sprovvisto. Tale percorso non può che partire dalla identificazione di un *target* prioritario.

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). La deprivazione materiale con riferimento ai minori può tradursi in povertà educativa, soprattutto per coloro che vivono in contesti socialmente degradati e con scarse opportunità di sviluppo. Le due forme di deprivazione si rafforzano a vicenda in un circolo vizioso. L'assenza di risorse materiali e di stimoli ambientali adeguati può pregiudicare il rendimento scolastico e le opportunità educative e formative di bambini e adolescenti, condizionandone la possibilità di sviluppare i propri talenti e di acquisire le competenze necessarie un domani per competere nel mondo del lavoro. Anche nei contesti meno degradati, la condizione di povertà tende a trasmettersi da una generazione all'altra per effetto del ridotto investimento in istruzione e formazione.

Si ritiene pertanto che il contrasto alla povertà minorile debba rappresentare il punto di partenza nella definizione di una misura universale di contrasto alla povertà assoluta. Al riguardo, il Consiglio europeo nel 2013 con la raccomandazione n. 4 ha sollecitato l'Italia a una maggiore efficacia dei trasferimenti sociali attraverso un loro migliore *targeting*, con particolare riferimento alle famiglie a basso reddito in cui siano presenti dei minori. La sollecitazione a migliorare l'efficacia degli interventi a favore delle famiglie a basso reddito con figli, trova conferma nella raccomandazione n. 5 del Consiglio europeo del luglio 2014. In quell'ambito viene fatto implicito riferimento alla sperimentazione in atto della misura di "Sostegno per l'inclusione attiva", sollecitando di "estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità con gli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione". 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. Si pone inoltre la necessità di rafforzare e qualificare l'offerta di servizi socio-assistenziali, in particolare nel Mezzogiorno, per garantire pari diritti ai cittadini, ma anche per gli auspicabili riflessi sul mercato del lavoro – come sollecitato dalle raccomandazioni del Consiglio europeo –

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

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 31,7 per cento del 2012, con un differenziale rispetto alla popolazione maschile ben superiore alla media europea<sup>122</sup>.

La Tavola 22 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 Paesi e con gli analoghi indicatori riferiti ai Paesi del Sud-Europa, tradizionalmente maggiormente diseguali dal punto di vista della condizione di uomini e donne rispetto ai paesi dell'Europa settentrionale. 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 22 - 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, la popolazione attiva risulta mediamente 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

<sup>122</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.

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 paesi scandinavi, e compresi tra il 10 e il 20 per cento in paesi come la Francia e l'Inghilterra). Le coppie monoreddito risultano particolarmente esposte al rischio di povertà (il 39,5 per cento) e di deprivazione materiale (24,8 per cento)<sup>123</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 delle donne che hanno sperimentato una separazione o il divorzio, a fronte di percentuali per gli uomini che hanno vissuto gli stessi eventi pari rispettivamente al 15,3 e al 17,5 per cento. 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<sup>124</sup>.

La maggiore vulnerabilità delle donne si riflette, conseguentemente, anche in ambito previdenziale. Le donne ultrasessantacinquenni 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 rappresentano il 66,9 per cento del totale dei beneficiari delle pensioni e assegni sociali<sup>125</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, prevedendo oltre alle misure oggetto dell'Obiettivo Tematico 8, interventi volti a garantire la conciliazione tra lavoro di cura e attività lavorativa, come richiesto dal Consiglio europeo con la raccomandazione n. 5 del luglio 2014.

Tale conciliazione è ancora più difficile nel Mezzogiorno, dove i servizi all'infanzia sono scarsi e lontani dagli *standard* nazionali.

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 (cfr. Figura 52), mostra come la media per le regioni del Mezzogiorno sia cresciuta meno di un punto percentuale negli ultimi sei anni, attestandosi al 5,1 per cento (nel 2012), e resta ancora molto distante dalla media del Centro-Nord pari al 18,4 per cento (dato fermo al 2011).

---

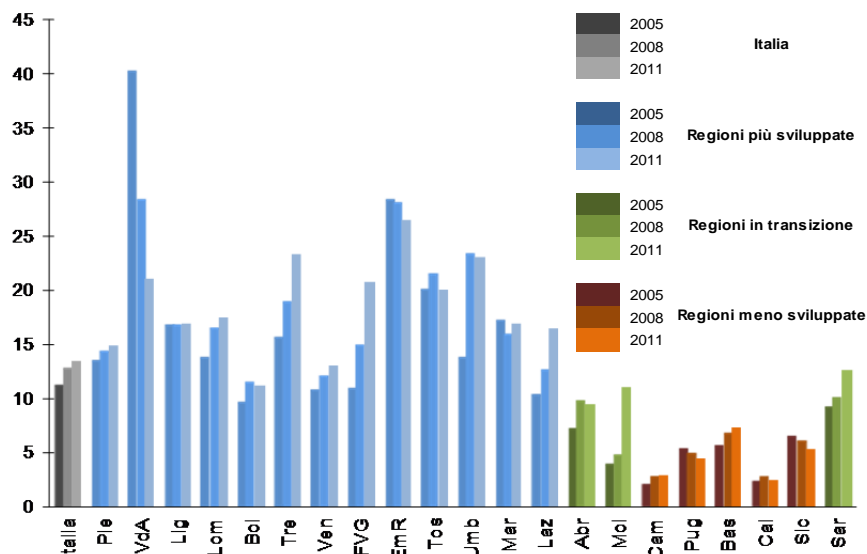
<sup>123</sup> Dati ISTAT 2012.

<sup>124</sup> Dati ISTAT 2011.

<sup>125</sup> Dati ISTAT 2014.

**Figura 52 - 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

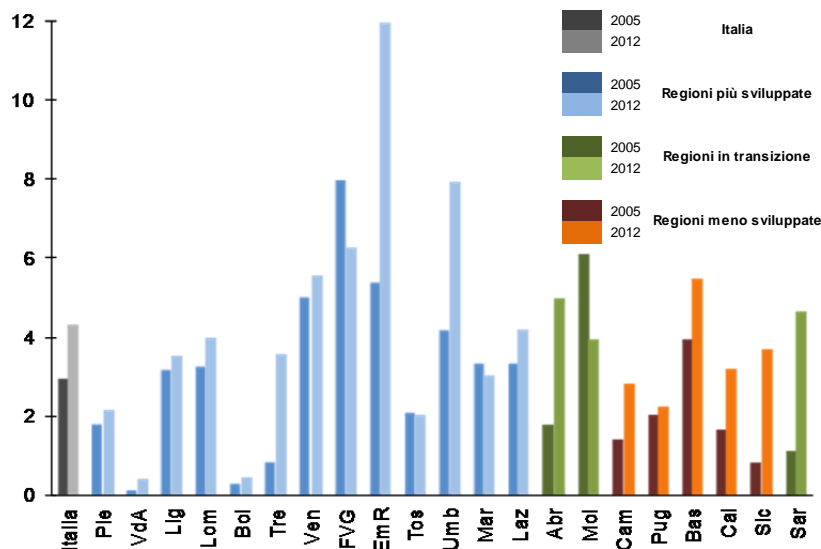


Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni

Anche 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 53 - 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 (cfr. Figura 53). 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*.

Questi dati richiamano alla necessità di un rafforzamento dei servizi di cura soprattutto nei territori del Mezzogiorno. Tale investimento potrebbe avere effetti positivi sulle potenzialità di sviluppo dei territori, traducendosi non solo in una migliore qualità della vita per i destinatari diretti e nella possibilità di accedere al mercato del lavoro per il loro familiari, ma anche in creazione di nuovi posti di lavoro in un settore ad elevata prevalenza femminile.

In termini di dotazione di servizi di base 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 (cfr. Tavola 23). In particolare, è nelle aree D che si riducono le classi più giovani della popolazione. Ciò porta a una contrazione degli alunni e delle classi della scuola primaria. Circostanza questa che implica, nei luoghi più marginali, un rischio di chiusura di alcune sedi scolastiche. In queste aree, in particolare, sono anche diffusi i fenomeni di accorpamento delle classi secondo un'organizzazione pluriclasse e di notevole *turn-over* degli insegnanti, che abbassano notevolmente la qualità dell'insegnamento. A ciò si aggiunge la forte carenza di servizi alla popolazione nel settore dell'infanzia, cui notoriamente sopperisce il nucleo familiare e specificamente le donne in età da lavoro, che anche per questo motivo trovano meno stimolo all'ingresso sul mercato del lavoro.

**Tavola 23 – La dotazione di servizi di base per tipologie di area rurale**

Tipologie di aree	Popolazione (Δ% 2001-11)	Popolazione 0-15 anni (Δ% 2001-11)	Classi scuola primaria (Δ%)	Alunni scuola elementare (Δ% 2008- 12)	Alunni scuola secondaria I grado (Δ% 2008- 12)	Popolazione /ospedale con DEA	Posti letto per ospedale	Popolazione/ posto letto ospedaliero	Popolazione anziana/posti letto ospedali	Posti letto ospedali (Δ% 2000- 2011)
Aree urbane e periurbane (A)	0,9	2,4	-6,5	-4,6	-1,2	108.693	226	139	31	-6,9
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (B)	9,0	9,5	-2,8	-1,0	4,1	153.549	152	389	73	-5,0
Aree rurali intermedie (C)	5,6	2,5	-4,9	-1,9	2,3	137.678	122	351	74	-8,0
Aree con problemi di sviluppo (D)	0,4	-8,2	-8,1	-4,7	-1,1	158.646	110	373	80	-8,0
<b>TOTALE</b>	<b>4,3</b>	<b>2,7</b>	<b>-5,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>1,2</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

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 aree C e D nel confronto con le altre zone. Inoltre, i posti letto diminuiscono in queste aree di più che nelle zone A e B. In presenza di una rarefazione dei servizi ospedalieri – rarefazione che indubbiamente appare più marcata proprio nelle aree dove i fabbisogni sono già più elevati (-8 per cento la riduzione di posti letto nelle aree C e D) – assume maggiore rilevanza l'organizzazione di una rete efficiente di assistenza territoriale (specialistica ambulatoriale, assistenza domiciliare integrata, ecc.) e il ricorso a soluzioni basate sulla telemedicina (cfr. sezione sulle Aree Interne).

Accanto alle criticità rilevate nei servizi scolastici, sociali e sanitari, ve ne sono anche nel campo dei servizi di base per la popolazione (trasporti, cultura e tempo libero) che appaiono più diffuse in tutte le aree rurali, nelle quali la distanza con le aree urbane è particolarmente accentuata. Su questi servizi le politiche nazionali e comunitarie sono state indirizzate in modo piuttosto frammentato e non integrato con le politiche di sviluppo locale.

In Italia, i presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari<sup>126</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:

<sup>126</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.



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 24). 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 gli adulti (29 per cento) e i minori (8 per cento).

**Tavola 24 - 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
<b>Valori assoluti</b>						
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
<b>Variazione % rispetto al 2010</b>						
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
<b>Tassi per 1.000 residenti</b>						
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>127</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),

<sup>127</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.

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, tossicodipendenti e minori.

In questo contesto, a fronte della riorganizzazione in atto del sistema sanitario per garantirne la sostenibilità economica, ad esempio concentrando nei grandi centri le funzioni specialistiche, riducendo i ricoveri inappropriati ed evitando lo svolgimento di funzioni improprie (con riferimento a bisogni sociali o socio sanitari), si presenta l'esigenza di garantire servizi di prossimità di base nel settore socio sanitario e favorire percorsi di deospedalizzazione, con particolare riferimento ai piccoli centri e alle aree interne. Andrebbero pertanto supportati il potenziamento dei servizi sanitari territoriali non ospedalieri e la riorganizzazione della rete del cosiddetto *welfare* d'accesso.

Particolare attenzione merita la condizione di grave 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 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>128</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,

<sup>128</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).

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>129</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. Gli interventi di inclusione sociale sopra richiamati si rivolgono al complesso della popolazione in condizione di bisogno comprese quindi le comunità emarginate. Andranno tuttavia previste azioni specifiche volte a favorire l'accesso 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, soprattutto nei grandi contesti urbani.

### **Legalità e inclusione sociale**

Nelle aree ad alta esclusione sociale, dove maggiori appaiono i valori degli indici di povertà economica e di disagio sociale, si osserva spesso una maggiore pervasività di fenomeni illegali, comportamenti antisociali e di criminalità; peraltro la presenza di attività criminali è essa stessa generatrice di esclusione sociale. Tra illegalità ed esclusione si innescano pertanto trappole, cioè circuiti causali cumulativi. Ciò si riscontra sia a scala territoriale più minuta, quali quartieri degradati di grandi città anche mediamente ricche, sia a scala territoriale ampia. La presenza sul territorio nazionale della criminalità organizzata, in particolar modo nelle regioni meno sviluppate, costituisce un riconosciuto freno allo sviluppo, condizionando pesantemente la vita della comunità e limitandone le possibilità di crescita economica e sociale.

Molti studi teorici ed empirici condotti in luoghi diversi tendono però a segnalare che le relazioni tra illegalità, criminalità ed esclusione sono mediate e interrotte dalla capacità delle comunità di generare "senso collettivo". Anche in Italia è stato sperimentato che una strada promettente per ridurre il livello di criminalità (oltre all'indispensabile presenza di un forte presidio repressivo) è quello di adottare misure di promozione dell'inclusione sociale e dell'educazione alla legalità, soprattutto per i giovani, ricorrendo ad un approccio multidisciplinare che preveda, tra l'altro, la promozione della cooperazione fra i soggetti pubblici e il partenariato economico e sociale. Tra le opportunità di realizzare azioni inclusive, che al contempo promuovano il senso collettivo, vi è nel nostro Paese l'utilizzo a fini sociali e istituzionali, cioè inclusivi e collettivi, dei beni confiscati alla criminalità. La confisca dei beni di provenienza illecita rappresenta uno strumento importante di sanzione dell'operato delle organizzazioni criminali, soprattutto laddove la presenza delle mafie è più forte. La legislazione italiana, ormai da venti anni, considera il riutilizzo sociale

<sup>129</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.

dei beni confiscati in un'ottica di sviluppo comunitario in termini di occupazione, di inclusione sociale, di miglioramento della qualità della vita e di partecipazione democratica. Questa opportunità, fortemente sostenuta anche dalle politiche di coesione, ha già consentito azioni di un certo rilievo. Nel corso di una recente indagine conoscitiva dell'associazione "Libera"<sup>130</sup> è emerso che, in Italia, circa 500 associazioni e realtà del terzo settore gestiscono beni confiscati per finalità educative, di formazione, di accoglienza, di servizi alla persona e di reinserimento lavorativo, realizzate in termini di contrasto al disagio sociale e all'emarginazione, di sostegno ai minori, alle famiglie svantaggiate, alle persone emarginate, all'integrazione della popolazione immigrata che, spesso in aree a forte infiltrazione mafiosa, è vittima del caporalato e dello sfruttamento della criminalità. Sulla base dei dati riportati dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, in Italia sono presenti quasi 13 mila beni confiscati, dei quali oltre 11 mila immobili e circa 2 mila aziende<sup>131</sup>. La maggior parte di questo patrimonio, che costituisce una risorsa diffusa sul territorio, non è però ancora utilizzato<sup>132</sup> e si presenta come una prospettiva importante per sostenere la progettualità sia delle istituzioni, sia del terzo settore.

#### **OBBIETTIVO 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. 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 la quota dei giovani tra 18 e 24 anni che abbandonano prematuramente gli studi, coincidono con gli obiettivi assunti dal quadro strategico europeo "Istruzione e Formazione" (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 registra 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.

<sup>130</sup> Libera è un'associazione che si occupa di sensibilizzazione e contrasto al fenomeno delle mafie.

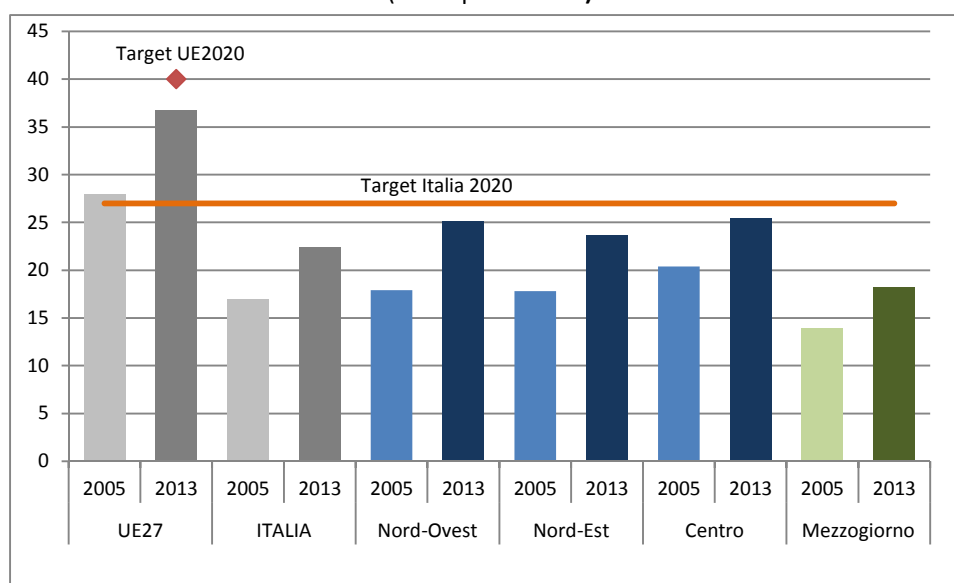
<sup>131</sup> Oltre l'80 per cento si trova nelle regioni meno sviluppate, in particolare in Sicilia (con circa il 43 per cento dei beni confiscati), Campania (15 per cento), Calabria (circa il 14 per cento) e Puglia (circa il 9 per cento).

<sup>132</sup> Degli oltre 13 mila beni confiscati, meno della metà (sei mila circa) risulta effettivamente consegnata e trasferita al patrimonio indisponibile degli enti territoriali, per lo più comuni, per essere destinata a finalità sociali. Mentre oltre il 55 per cento resta ancora inutilizzato.

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 (cfr. Tavola 1). Nel 2013, il 36,9 per cento dei giovani europei possiede un titolo di istruzione superiore (circa 9 punti percentuali in più rispetto al 2005). L'Italia, con solo il 22,4 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 5,4 punti percentuali tra il 2005 e il 2013). 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 Centro (25,4 per cento), mentre il fanalino di coda è il Mezzogiorno (poco più del 18 per cento) con uno svantaggio rispetto all'area centro-settentrionale di oltre 6 punti percentuali (cfr. Figura 54). E' significativo il forte divario di genere, a netto vantaggio delle donne: nel 2013 il 27,2 per cento delle donne tra 30-34 anni ha conseguito un titolo di studio universitario, contro il 17,7 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, grazie ai risultati nel Centro-Nord (circa 30 per cento).

**Figura 54 - Laureati tra 30-34 anni nelle ripartizioni, anni 2005 e 2013**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

Le differenze a livello regionale risultano elevate: nel 2013, il valore più alto, pari al 27,9 per cento, registrato dalla Emilia-Romagna risulta di 11,6 punti percentuali superiore alla quota di laureati campani (16,3 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 (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) 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 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 post-secondario e rappresentano un canale parallelo alla laurea triennale. Puntano ad arginare il disallineamento 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>133</sup>.

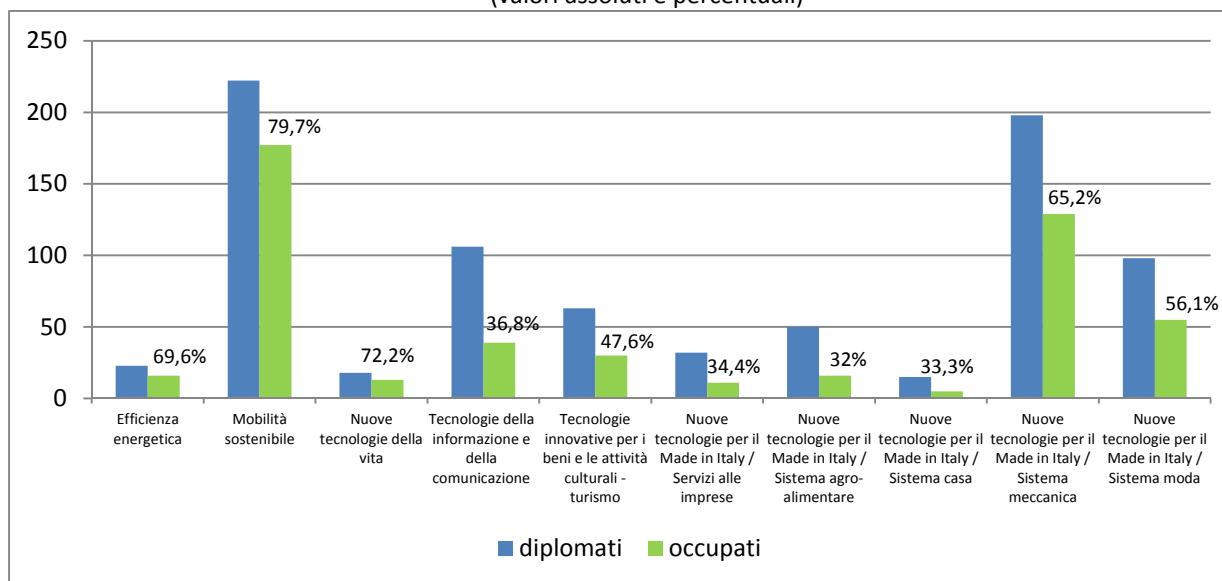
Gli ITS presenti in Italia al 2013 sono 61, per i quali si contano più di 5000 iscritti e 244 percorsi attivati che riguardano diverse aree tecnologiche: l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile, le nuove tecnologie della vita, le nuove tecnologie per il *Made in Italy*, le tecnologie per l'informazione e la comunicazione e le 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 (cfr. Figura 55): 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.

---

<sup>133</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.

**Figura 55 - ITS: diplomati e occupati nel 2013 per aree tecnologiche**  
(valori assoluti e percentuali)



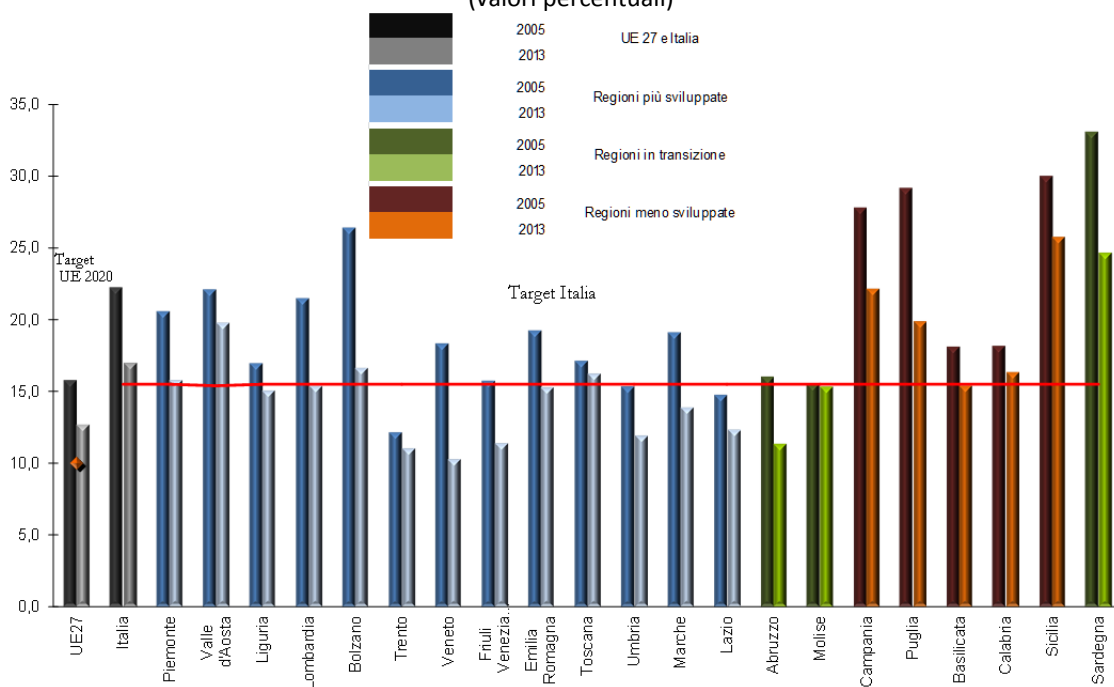
Fonte: elaborazioni DPS su dati INDIRE

In linea con la raccomandazione n. 6 del Consiglio europeo del luglio 2014 è necessario compiere ulteriori sforzi per ridurre i tassi di abbandono scolastico. 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 della Strategia Europa 2020 è quello di ridurre il tasso di abbandono scolastico a un valore inferiore al 10 per cento entro il 2020. Nel 2013, nell'UE-28, il 12 per cento dei giovani abbandonano prematuramente gli studi. In Italia, sebbene il fenomeno sia in progressivo calo (5 punti percentuali rispetto al 2005), si è ancora lontani dal *target* europeo: nel 2013 la quota di giovani tra 18-24 anni che ha interrotto prematuramente gli studi è pari al 17 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 6 punti percentuali nel periodo 2005-2013), il fenomeno degli abbandoni scolastici coinvolge ancora il 19,4 per cento dei giovani meridionali, il 25,5 per cento nelle Isole e il 14,1 per cento dei coetanei del Centro-Nord. Il divario di genere è piuttosto elevato: l'incidenza degli abbandoni interessa maggiormente gli uomini (20,2 per cento contro 13,7 per cento delle donne nel 2013).

A livello regionale le differenze sono ancora più marcate (cfr. Figura 56): 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 (22,2 per cento), Puglia (19,9 per cento) e Calabria (16,4 per cento), mentre Abruzzo, Molise e Basilicata 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. Il fenomeno, dal 2005 in forte diminuzione in tutto il territorio nazionale, mostra nel 2013 un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente, tornando a salire in diverse regioni del Sud. L'aumento più evidente è stato registrato in Molise (l'indicatore ha segnato un incremento del 5,4 per cento), regione che tuttavia ha sempre mostrato valori molto contenuti per gli abbandoni; incrementi intorno all'1 per cento sono stati registrati in Basilicata e Sicilia.

**Figura 56 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi nelle regioni italiane, anni 2005 e 2013**  
(valori percentuali)



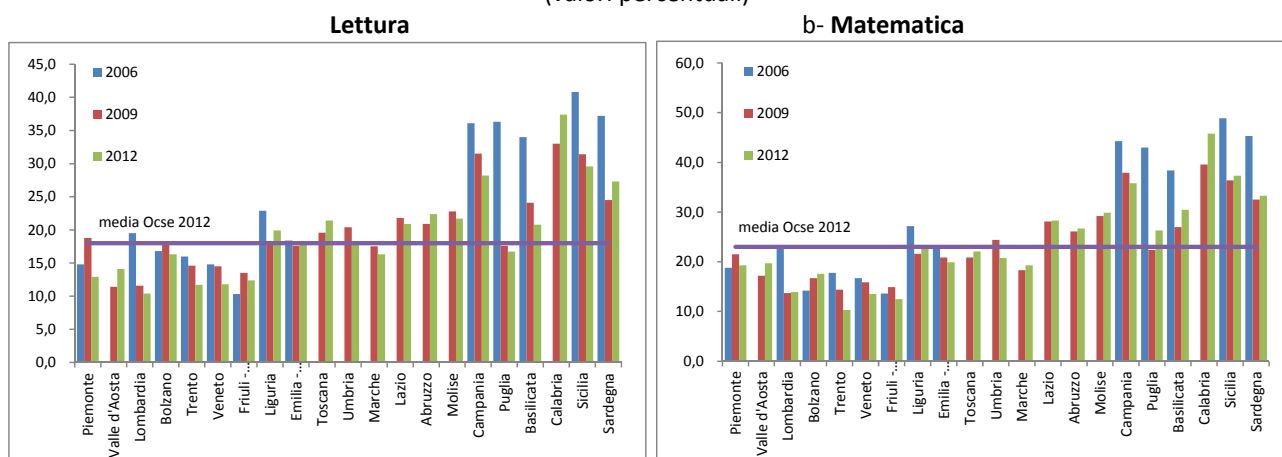
Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

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.



**Figura 57 - Studenti 15-enni con scarse competenze in lettura e matematica, anni 2006, 2009 e 2012**  
(valori percentuali)

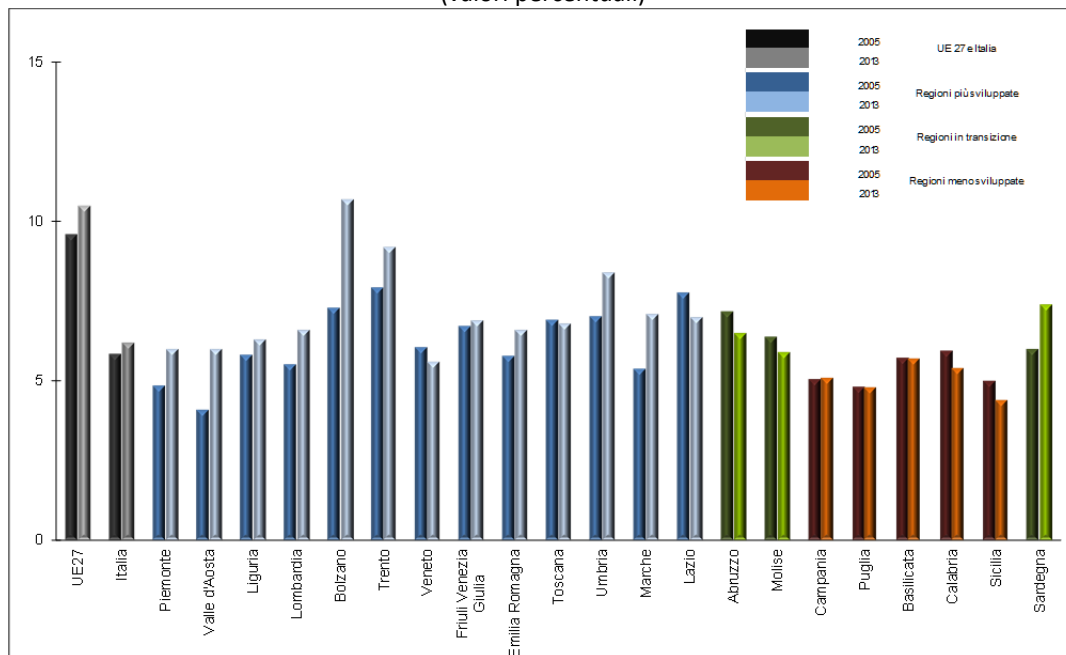


Fonte: elaborazioni DPS su dati OCSE, Indagine PISA

Persiste il divario territoriale (cfr. Figura 57): 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, anno 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. 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.

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 (popolazione 25-64 anni) 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 (cfr. Figura 58): la percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente nel 2013 si è elevata al 6,2 per cento, valore, tuttavia, ancora inferiore alla media UE-27 (10,5 per cento). Si osserva una più diffusa partecipazione alle attività formative nelle Province autonome di Bolzano e Trento (rispettivamente 10,7 e 9,2 per cento) mentre la Sicilia segna il valore più basso (4,4 per cento). Con la sola eccezione della Campania, in tutte le regioni si registra un divario positivo a favore delle donne, soprattutto in Sardegna, Valle d'Aosta, Piemonte e Sicilia.

**Figura 58 - Adulti che partecipano all'apprendimento permanente, anni 2005 e 2013**  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT e ISTAT

Anche nel settore agricolo, in relazione all'ancora basso livello d'istruzione degli operatori, 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>134</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<sup>135</sup>.

### **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

<sup>134</sup> ISTAT 2011.

<sup>135</sup> 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 (RAE 2012). 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 (Commissione europea, 2012). Esso è particolarmente elevato nel caso delle domande relative ai processi di qualità e delle misure agroambientali dove vigono le regole sulla condizionalità. E' quindi necessario individuare specifici percorsi consenziali che accompagnino l'agricoltore nel rispetto delle regole di accesso e nell'adozione dei processi previsti per la concessione dell'aiuto.

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.

Ancora i risultati dell'indagine PIAAC evidenziano che se in tutti i paesi c'è un gran numero di adulti con abilità informatiche estremamente limitate o privi di alcuna esperienza con il computer, ciò ha una particolare importanza nel caso italiano: il 25 per cento dichiara di essere privo di esperienza con il computer, mentre tra quelli che dichiarano di avere esperienza con il computer solo il 58 per cento si dimostra effettivamente in grado di svolgere le prove di *assessment* su PC.

Di contro, l'indagine Eurobarometro2012 evidenzia che il 51 per cento delle PMI italiane impiegherà almeno un *green job* nel 2014, contro una media UE del 39 per cento. Si tratta di una domanda di lavoro che si rivolge soprattutto a professionalità medio-alte, con esperienza lavorativa, anche per una diffusa percezione di inadeguatezza della formazione disponibile: per questo, nel 23 per cento dei casi le imprese dichiarano che si tratta di figure difficili da reperire (contro il 14 per cento nelle figure non *green*).

### **Infrastrutture e tecnologie per l'insegnamento: bisogni a lungo termine in considerazione degli sviluppi demografici**

Il miglioramento dei livelli di apprendimento degli allievi può essere favorito e rafforzato, inoltre, dall'innalzamento della qualità e dell'efficienza degli ambienti scolastici, 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 testimoniano i dati in possesso del MIUR e altre indagini internazionali, continua però a presentare importanti fabbisogni

in termini di adeguamento e potenziamento infrastrutturali, in relazione sia al patrimonio edilizio sia alla dotazione tecnologica.

Il patrimonio edilizio scolastico risulta estremamente diversificato in termini di anno di costruzione, con una quota preponderante antecedente al 1980 e circa 1.500 edifici che risalgono anche a prima del 1900. Si aggiungono poi circa 5.000 edifici costruiti con destinazione d'uso originaria diversa dalle attività scolastiche, mentre in circa altri 3.000 casi quest'ultime sono svolte non in via esclusiva all'interno del plesso. Ne discendono fabbisogni di intervento diversificati, che possono riguardare, per gli edifici più anziani, la messa in sicurezza degli impianti e l'adeguamento degli spazi extra-didattici e, per quelli di costruzione più recente, il recupero degli elementi architettonici in stato di decadimento. Allo stesso tempo, diventa necessario garantire la piena fruibilità degli edifici, eliminando i vincoli e le incongruenze ancora esistenti dovuti alla difformità tra destinazione d'uso iniziale e quella attuale.

I fabbisogni appena descritti, sebbene presenti sull'intero territorio nazionale, si manifestano in maniera più intensa nelle regioni meno sviluppate, dove si aggiungono ulteriori elementi che assumono una dimensione particolarmente critica. Tra questi si segnalano il mancato adeguamento alla normativa antincendio, la presenza ancora frequente di barriere architettoniche e l'esistenza di numerose richieste di intervento per lavori urgenti sugli edifici, già espresse dagli Istituti ma rimaste insoddisfatte, che in alcuni casi raggiungono un numero in media pari anche al doppio del dato nazionale.

In relazione alla dotazione tecnologica delle scuole, l'Italia è agli ultimi posti in Europa per presenza di connessione in banda larga nelle scuole, numero di studenti per computer, numero di studenti per *computer* portatile connesso in rete, mentre è più vicina alla media europea per quanto riguarda la presenza delle Lavagne Interattive Multimediali (LIM). L'Italia presenta ritardi anche nella dislocazione dei computer: la maggioranza (più del 75 per cento) è nelle aule informatiche, mentre è bassa la presenza di computer in classe, fattore essenziale per l'integrazione degli strumenti digitali nella didattica quotidiana. Si pone, inoltre, un problema di malfunzionamento di una parte della tecnologia presente nelle scuole e di necessità di innovazione del parco delle dotazioni tecnologiche per renderle perfettamente coerenti 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 sostenendo l'evoluzione dalla classe 2.0 alla scuola 2.0.

L'Osservatorio sulle tecnologie nella scuola del MIUR consente di analizzare le differenze territoriali a seguito degli interventi realizzati nella programmazione 2007-2013: le regioni dell'ex Obiettivo Convergenza hanno migliorato significativamente in relazione a diversi indicatori, quali la presenza di PC e LIM. Permane, tuttavia, una forte differenza interna, con un'elevata concentrazione di strumenti tecnologici in alcuni plessi ed altri che risultano invece pesantemente sprovvisti.

In tema di edilizia scolastica, l'azione del PON FESR "Ambienti per l'apprendimento" 2007-2013 ha fornito un iniziale contributo al miglioramento degli ambienti scolastici, ancora molto marginale a fronte di fabbisogni particolarmente concentrati nelle regioni meno sviluppate ed estremamente diffusi sul territorio nazionale. Con le risorse disponibili nell'ambito della programmazione 2014-2020 si stima un tasso di copertura degli edifici scolastici che potrà arrivare a non oltre il 50 per cento degli istituti, con una concentrazione nei contesti maggiormente problematici, localizzati nel Mezzogiorno. Tale tasso sarà raggiungibile solo attraverso una opportuna specializzazione, dimensionamento e selezione delle operazioni, che andranno quindi ad intervenire su aspetti circoscritti e delimitati dell'infrastruttura scolastica e non sulla sua interezza.

Si ritiene dunque che, anche in presenza di un'ipotesi di lieve riduzione della popolazione in età scolare (6-14 anni) nel lungo periodo, la strategia d'intervento selezionata rimanga giustificata proprio in considerazione dell'ampiezza e dell'intensità dei fabbisogni di intervento, sui cui la programmazione 2014-2020 sarà chiamata a intervenire solo in maniera mirata e limitatamente alle istituzioni a maggiore priorità. La scelta di circoscrivere gli interventi, in termini di copertura e di portata, riduce quindi i rischi di mancato o ridotto ritorno nel lungo periodo degli investimenti realizzati grazie ai fondi SIE qualora l'andamento demografico comportasse una riduzione del bacino complessivo di utenza.

#### **OBBIETTIVO TEMATICO 11 – RAFFORZARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE DELLE AUTORITÀ PUBBLICHE E DELLE PARTI INTERESSATE E UN'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA EFFICIENTE**

##### ***Una Pubblica Amministrazione che funziona pre condizione per l'efficacia delle politiche***

Le debolezze e i ritardi della Pubblica Amministrazione condizionano fortemente la gestione e l'attuazione della politica di coesione in Italia e limitano la sua capacità di conseguire i risultati affidati ai suoi programmi.

La politica di coesione in Italia richiede infatti come condizione essenziale una forte capacità delle Amministrazioni Pubbliche. Per realizzare progetti di miglioramento dei servizi collettivi serve uno Stato capace: capace attraverso le proprie organizzazioni centrali, regionali e locali di fare emergere e identificare i fabbisogni di servizio di cittadini e imprese, di progettare e far progettare quei servizi, di affidare in modo concorrenziale ai privati la costruzione di infrastrutture materiali e immateriali e la loro gestione, di redigere bandi, scrivere e fare rispettare regole, verificare risultati, proporre rapidamente decisioni e far seguire a queste azioni conseguenti.

Per ottenere questi risultati devono essere implementate riforme incisive e sviluppate consolidate capacità, ovvero modalità di operare delle Pubbliche Amministrazioni che, ove acquisite, rese operative, applicate con crescente diffusione, migliorano la qualità dei servizi collettivi.

La capacità istituzionale e 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 e amministrativa, ai quali si fa più comunemente riferimento, sono: qualità delle risorse umane, caratteristiche dell'organizzazione, solidità dei sistemi di *performance management*, livello di digitalizzazione, ma anche gestione delle relazioni interistituzionali e delle relazioni con gli *stakeholder*.

Tali riforme e capacità sono quindi, al tempo stesso, motore che genera un ambiente favorevole all'attuazione della politica di coesione e, di questa, anche *policy* intenzionale e mirata, anche se lo sforzo in tal senso prodotto negli scorsi anni è risultato troppo spesso isolato e quindi alla fine non efficace.

##### ***Le indicazioni dell'UE e le raccomandazioni. La diagnosi sulle cause e i nodi su cui incidere***

A fronte di questa situazione di debolezza delle capacità della pubblica amministrazione in Italia e della correttezza della diagnosi, che la rilevano come uno dei fattori che più incidono sull'attuazione e

sull'efficacia della politica di coesione, le raccomandazioni, gli indirizzi e le indicazioni dell'Unione europea sono espliciti, univoci e diretti. Tali indirizzi, indicazioni, raccomandazioni sono univoche nel porre la questione delle riforme e della modernizzazione della pubblica amministrazione come priorità necessaria dell'azione di Governo per affrontare nodi specifici che, ove risolti, sono in grado di innescare dinamiche più favorevoli nella realizzazione e attuazione delle politiche di investimento pubblico in generale e in particolare nel garantire maggiore efficacia ai programmi della politica di coesione.

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 e individuano puntualmente i nodi su cui incidere. Quella del luglio 2014 sottolinea che *"... resta cruciale per l'Italia l'attuazione rapida e completa delle misure adottate, sia al fine di colmare le carenze esistenti a livello di attuazione, che al fine di evitare l'accumulo di ulteriori ritardi. Una delle leve fondamentali per migliorare le prestazioni dell'Italia in termini di attuazione e per assicurare, in generale, un'azione politica più snella risiede in un maggiore coordinamento e una ripartizione più efficiente delle competenze tra i vari livelli di governo, aspetti di cui potrebbe beneficiare, a sua volta, la gestione dei fondi dell'UE, a favore della quale finora sono stati attuati soltanto interventi parziali e incompleti, soprattutto nelle regioni meridionali. Continuano inoltre a ripercuotersi sulla gestione dei fondi dell'UE l'inadeguatezza della capacità amministrativa e la mancanza di trasparenza, di valutazione e di controllo della qualità. La qualità del servizio pubblico trarrebbe beneficio anche da una maggiore efficienza e da un più forte orientamento al servizio, nonché dai corrispondenti cambiamenti nella gestione delle risorse umane. La corruzione continua a incidere pesantemente sul sistema produttivo dell'Italia e sulla fiducia nella politica e nelle istituzioni. Oltre a rivedere la disciplina dei termini di prescrizione, per lottare efficacemente contro la corruzione è indispensabile dotare di adeguati poteri l'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Le gravi inefficienze che ancora caratterizzano la giustizia civile impongono una verifica accurata dell'impatto delle misure adottate"*<sup>136</sup>.

Le raccomandazioni<sup>137</sup> sottolineano inoltre come il processo di recepimento delle nuove direttive UE in materia di appalti pubblici e concessioni<sup>138</sup> e la successiva attuazione rappresentano un'opportunità ideale per un miglioramento strategico, sistemico e approfondito del sistema italiano per gli appalti pubblici. In particolare, il più ampio ricorso agli appalti elettronici (*e-procurement*) può avere effetti positivi sia sull'efficienza degli appalti pubblici, in termini di semplificazione delle procedure, sia di riduzione della spesa totale per appalti. La Commissione ha infatti stimato che la diffusione degli appalti elettronici era nel 2011 tra lo 0 e il 5 per cento del valore degli appalti contro una media UE superiore al 10 per cento<sup>139</sup>.

Il *Position Paper* della Commissione europea per la preparazione dell'Accordo di Partenariato è in linea con tale diagnosi e indica misure specifiche per affrontare i nodi indicati con riferimento più diretto all'obiettivo di miglioramento dell'efficacia dell'azione pubblica nell'attuazione dei programmi della politica di coesione.

<sup>136</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia.

<sup>137</sup> Cfr. raccomandazione n. 7.

<sup>138</sup> Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, e 2014/25/UE.

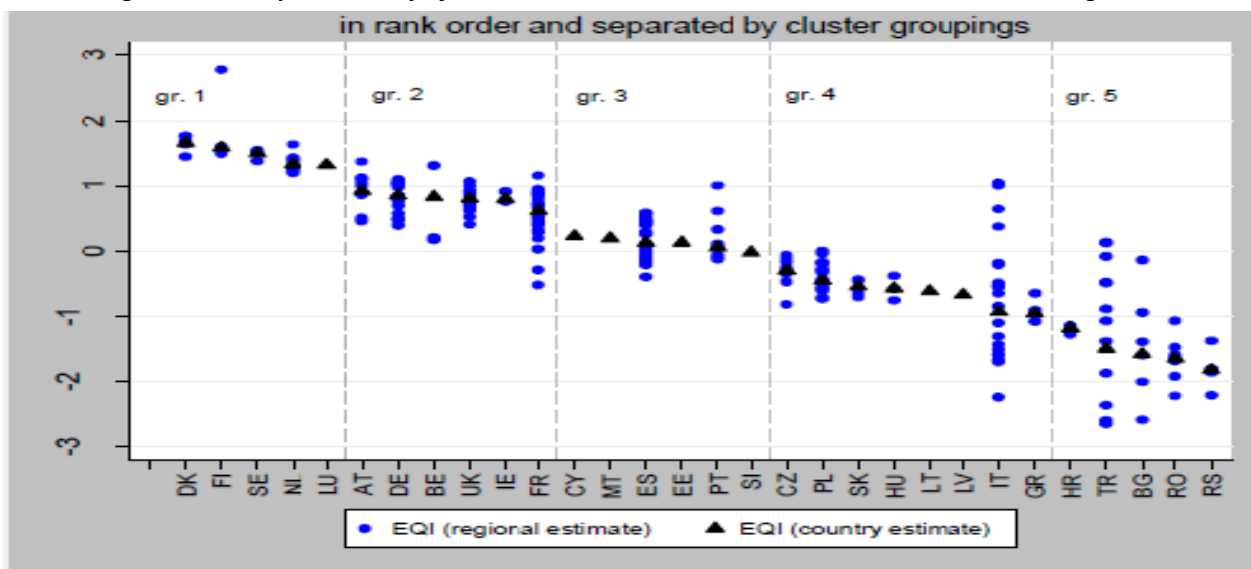
<sup>139</sup> Commissione europea (2013), *Appalti elettronici end-to-end per modernizzare la pubblica amministrazione*, COM(2013) 453, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52013DC0453>. La diffusione è stimata dividendo il valore degli appalti pubblici per i quali le imprese hanno presentato offerte per via elettronica nel paese per il valore totale degli appalti nel paese.

### I ritardi e il non efficiente funzionamento della PA in Italia alla luce dei dati internazionali

I ritardi e il non efficiente funzionamento della pubblica amministrazione in Italia sono rilevati da autorevoli fonti internazionali. I "Governance Indicators" della Banca Mondiale collocano l'Italia sotto la media europea, per ciascuna delle sei dimensioni che compongono l'indice<sup>140</sup>.

Per lo "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 3,35<sup>141</sup> (Figura 59).

Figura 59 – 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".

Le statistiche internazionali evidenziano ritardi 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.

L'eccesso di oneri regolatori, indicato come una delle cause principali dello svantaggio competitivo dell'Italia dal Rapporto *Doing Business 2014* della Banca Mondiale, vede l'Italia al 23° posto tra i 27 paesi dell'Unione europea (anche se con un 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 si colloca al 69° posto fra i 177 paesi per i quali viene misurato l'indice di corruzione percepita<sup>142</sup>.

Anche per quanto riguarda la trasparenza delle amministrazioni e lo sviluppo dell'*open government*, la posizione italiana non è tra le migliori. Secondo l'*Open Data Barometer global ranking* (2013)<sup>143</sup>, un indice

<sup>140</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 composti. 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>141</sup> Le quattro dimensioni identificate dall'indice sono: la corruzione, lo stato di diritto, l'efficienza dell'azione amministrativa e la *voice 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).

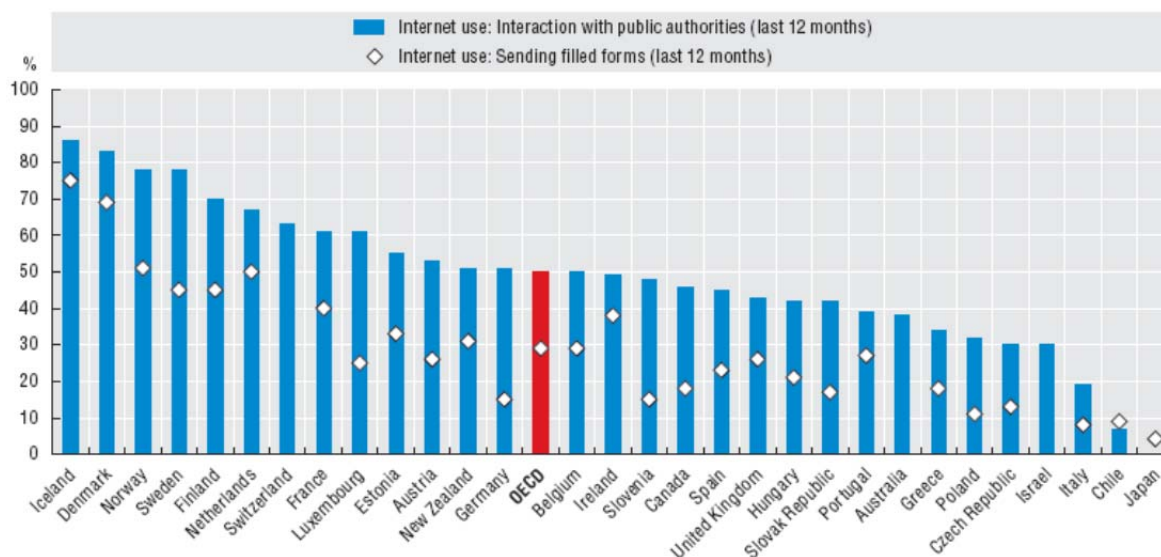
<sup>142</sup> Cfr. "Global Corruption Barometer 2013".

<sup>143</sup> L'*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.

sintetico che registra il livello di diffusione di pratiche e politiche di *open government data* nel mondo, l'Italia risulta complessivamente al 13° posto sui 22 paesi europei considerati, pur presentando, nello specifico delle politiche di coesione, l'esperienza di OpenCoesione – avviata nel corso del 2007-2013 e rafforzata nel presente Accordo (cfr. sezione 4.2) – riconosciuta all'avanguardia anche in campo internazionale<sup>144</sup>.

Per quanto riguarda i servizi di *e-government* per i cittadini, in base ai dati forniti dall'OCSE nel rapporto "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>145</sup> (cfr. Figura 60; si vedano anche le Tavole 7 e 8 presentate nell'analisi dell'Obiettivo Tematico 2).

**Figura 60 – 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*.

### Focus di analisi (1): i tempi della giustizia e la certezza del diritto

Il sistema giustizia in Italia – e nello specifico il sistema della giustizia civile – è caratterizzato da elevati livelli di inefficienza resi particolarmente evidenti dal confronto internazionale. Questo determina costi rilevanti per la produttività, la competitività e l'attrattività del sistema economico e risulta un fattore decisivo di riduzione e rallentamento degli investimenti nazionali ed esteri.

La durata dei processi costituisce sotto questo profilo l'indicatore sintetico più significativo. In Italia i tempi necessari per la risoluzione delle controversie sono largamente superiori a quelli dei paesi con dimensione e grado di sviluppo economico paragonabile (cfr. Figura 61).

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

<sup>144</sup> Ad esempio nell'ambito dell'iniziativa *Open Government Partnership* volta a rendere le amministrazioni dei Paesi aderenti (ad oggi 64) più aperte, responsabili e rispondenti ai bisogni dei cittadini, OpenCoesione è presente fin dal primo *Action Plan* italiano, ricevendo riscontri positivi sia da parte della società civile ([www.funzionepubblica.gov.it/media/1082504/ogpitaly Pubbl.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1082504/ogpitaly Pubbl.pdf)) che nella valutazione indipendente ([www.opengovpartnership.org/files/italyogpirmpubliccommentitapdf/download](http://www.opengovpartnership.org/files/italyogpirmpubliccommentitapdf/download)).

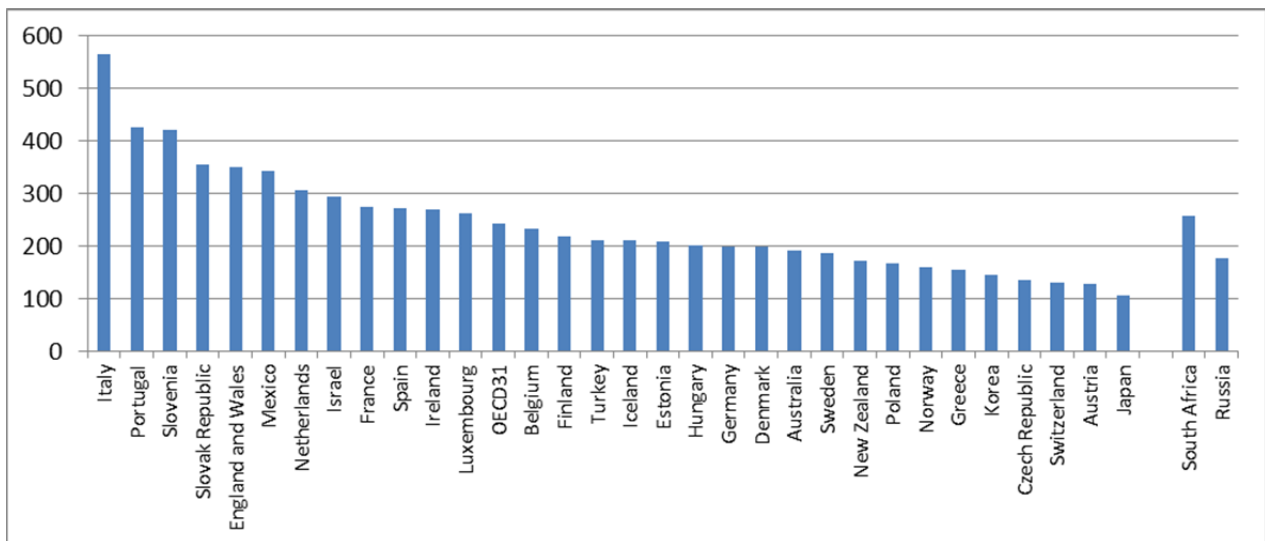
<sup>145</sup> In particolare, nell'uso di Internet da parte dei cittadini, l'Italia mostra un valore pari a 19 per cento in riferimento alla dimensione "Interazione con le autorità pubbliche" e un valore pari all'8 per cento in riferimento alla dimensione "Invio di moduli compilati".



I dati presentati nel rapporto OCSE (2013) *“Giustizia civile: come promuoverne l’efficienza?”*<sup>146</sup> evidenziano come la durata media stimata di un procedimento civile in primo grado sia di circa 240 giorni nei Paesi dell’OCSE. L’Italia, con una durata media di 564 giorni, pari a quattro volte la durata media dei procedimenti in Svizzera, si qualifica come il Paese con i maggiori tempi di risposta alla domanda di giustizia.

I divari sono ancora più ampi se si assume il tempo medio stimato per la conclusione di un procedimento in tre gradi di giudizio: a fronte di una media di 788 giorni, si registrano dati che vanno da un minimo di 368 giorni in Svizzera a un massimo di quasi otto anni in Italia.

**Figura 61 - Lunghezza dei processi di primo grado in giorni, anno 2012**

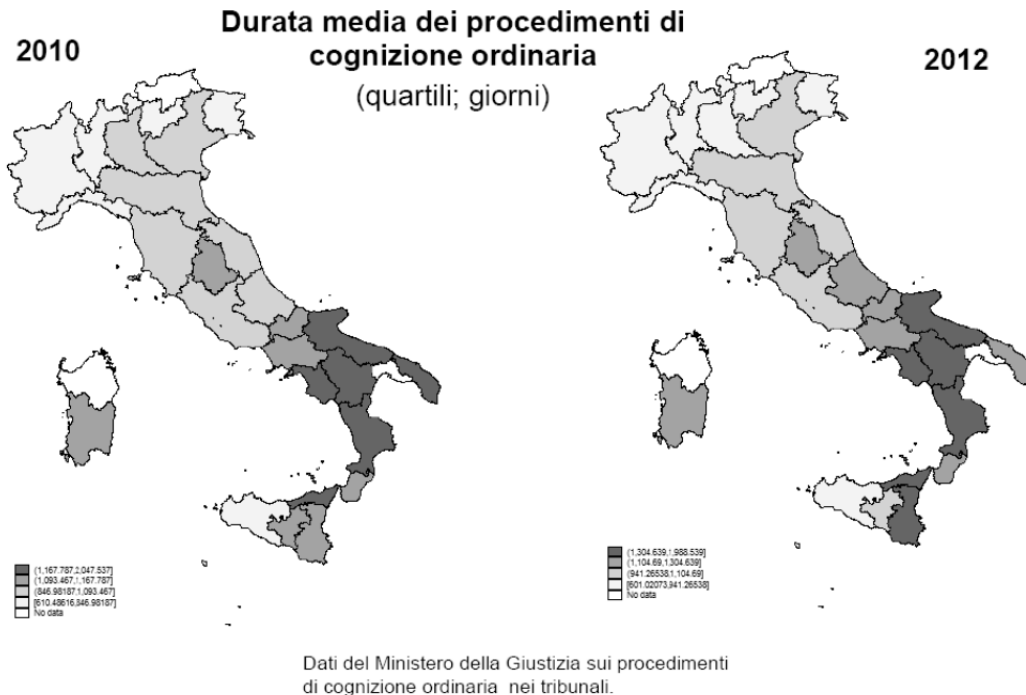


Fonte: OCSE, CEPEJ, Banca Mondiale e OCSE (2013), *OCSE Economic Policy Papers N° 05, Judicial Performance and its Determinants: a Cross-country Perspective*, OECD Publishing, Paris

Tale ritardo si associa inoltre in Italia a profonde differenze territoriali.

La durata media dei procedimenti di cognizione ordinaria varia nelle diverse aree del Paese e tende a essere maggiore nelle regioni del Mezzogiorno (cfr. Figura 62).

<sup>146</sup> <http://www.oecd.org/eco/growth/Giustizia-civile.pdf>

**Figura 62 - Durata media dei procedimenti di cognizione ordinaria per regione (quartili)**

Fonte: Ministero della Giustizia

I fattori che incidono sulla durata dei procedimenti sono relativi tanto alla domanda che all'offerta di giustizia.

Dal lato della domanda influiscono costi di accesso relativamente più contenuti e la distorsione degli incentivi che determinano l'azione delle parti, fattori che, insieme, producono un tasso molto alto di litigiosità e per questa via l'accumulo di un arretrato di contenzioso.

Dal lato dell'offerta agiscono fattori quali l'entità e la qualità dell'insieme delle risorse umane e materiali destinate al sistema giudiziario, il grado e la capacità di innovazione dei procedimenti e delle procedure, gli assetti organizzativi degli uffici giudiziari, gli incentivi degli operatori.

Il già alto livello del contenzioso è acuito, più di recente, dagli effetti socio economici della crisi, che ha aumentato i livelli di conflittualità tra i cittadini e la difficoltà di definire le controversie attraverso una soluzione concordata.

Gli uffici giudiziari non sono stati finora in grado di garantire una ragionevole durata del processo anche perché oberati dalla necessità di eliminazione di un arretrato (nel settore civile quantificabile ad oggi nell'ordine dei 5.200.000 fascicoli pendenti) che costituisce un altro dei problemi più significativi del sistema giustizia).

La giustizia rimane, ad oggi, un settore prioritario di investimento per creare le condizioni favorevoli alla crescita socio-economica del Paese attraverso una riforma incisiva basata su una forte integrazione della dimensione organizzativa con quella tecnologica e la capacità di governo dell'innovazione presso gli Uffici Giudiziari.

Lo studio svolto dall'OCSE<sup>147</sup> fornisce a tal proposito, la conferma empirica, di un rapporto di proporzionalità diretta tra informatizzazione ed efficienza del sistema giustizia che risulta più elevata nei paesi che effettuano maggiori investimenti in informatizzazione.

### ***Focus di analisi (2): i nodi critici delle riforma della Pubblica Amministrazione***

I provvedimenti di riforma della PA adottati negli ultimi vent'anni in Italia non sono stati sufficienti a superare tutte le debolezze persistenti, in particolare nell'erogazione dei servizi a cittadini e imprese e nella gestione dei beni pubblici, generando pesanti ricadute sui sistemi produttivi e sulla qualità della vita dei cittadini, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, e condizionando anche la politica di coesione indebolendone fortemente efficienza ed efficacia.

Le cause alla base della scarsa efficacia delle diverse riforme dell'Amministrazione Pubblica sono molteplici. Tra queste, anche per la loro maggiore influenza sulla politica di coesione, si rilevano:

- il prevalere, negli anni, di un approccio basato su molteplici interventi legislativi, fra loro spesso discontinui e disomogenei, non in grado di innestare cambiamenti strutturali e persistenti sul piano dell'organizzazione e nelle effettive capacità delle Amministrazioni Pubbliche;
- la mancanza di continuità e persistenza della strategia di riforma e cambiamento che, per i suoi caratteri strutturali, richiede una volontà di decisione e di indirizzo che travalica i tempi (e la discontinuità) dettati dai cambiamenti di Governo;
- una non sempre chiara distinzione dei ruoli tra indirizzo politico e attuazione amministrativa che ha reso confuso il sistema di responsabilità nelle scelte e, di fatto, indebolito la capacità di riforma; un sistema di responsabilità frammentato, con un eccesso di centri di decisione ai diversi livelli di governo, che ha determinato una ripartizione non ottimale dei poteri legislativi e il prevalere di una legislazione concorrente non efficace nel promuovere indirizzi di riforma unitaria e realizzazioni conseguenti a tutela degli interessi fondamentali del Paese e dei suoi cittadini;
- l'assenza di una strategia di medio lungo periodo condivisa di riforma dell'amministrazione e di miglioramento dei servizi collettivi per cittadini e imprese in grado di dare direzione e continuità all'azione pubblica di cambiamento;
- l'inadeguatezza degli strumenti del cambiamento (metodi, procedure, modelli organizzativi) in favore di un approccio prevalentemente tradizionale e normativo fortemente permeabile ed esposto alle resistenze degli apparati amministrativi;
- l'inflazione e l'ipertrofia normativa che imbrigliano il cambiamento (il fenomeno delle nuove norme per semplificare la normativa);
- l'assenza di valutazione delle politiche pubbliche di cambiamento e quindi l'incapacità di valutare i risultati (anche parziali) delle riforme con conseguente "retroazione" sulla formulazione delle politiche (il fenomeno delle riforme a loro volta riformate);
- la tendenza ad agire per programmi ampi e ambiziosi invece che operare per piani di azione e progetti diretti a risolvere nodi specifici del cambiamento amministrativo con cronoprogrammi espliciti,

---

<sup>147</sup> Cfr. op. cit.

responsabilità e impegni definiti per il conseguimento di risultati chiari, magari parziali, ma percepibili e solidi;

- la scarsa e pressoché inesistente capacità di fare emergere con la necessaria evidenza e rendere noti, verificabili e difendibili i benefici del cambiamento per la collettività, per i cittadini e per le imprese favorendone la mobilitazione contro i gruppi di interesse che resistono all'innovazione.

### **Focus di analisi (3): deficit amministrativi e capacità di gestione dei fondi**

Le criticità e la scarsa efficacia delle riforme amministrative e dei processi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione hanno condizionato negativamente le capacità delle amministrazioni italiane di gestire in modo più efficace i programmi dei Fondi strutturali.

I *deficit* di capacità amministrativa nella gestione dei Fondi non sono quindi un fattore specifico e isolabile dell'azione pubblica nella politica di coesione. Piuttosto è quest'ultima che, come parte di un più complessivo sistema amministrativo che presenta punti di arretratezza, farraginosità e complessità, deve confrontarsi con questi limiti, operando, quindi, in un contesto sfavorevole per rispondere agli *standard* e agli obiettivi di questa politica in quanto caratterizzato, in sintesi, da:

- livelli non sempre chiari di distinzione delle responsabilità con rischi elevati di confusione e sovrapposizione delle funzioni di indirizzo politico con quelle di gestione/attuazione tecnico amministrativa di programmi complessi;
- *standard* non adeguati di tempestività e trasparenza della decisione pubblica;
- ancora insufficiente capacità di programmare, progettare e rendere operativi e realizzare operazioni in tempi dati e secondo criteri specifici richiesti dalle regole dei fondi;
- *deficit* di carattere organizzativo nel definire una macchina amministrativa ad hoc adeguata alla gestione e all'attuazione di programmi complessi da realizzare in tempi definiti;
- carenze e ritardi nella messa a punto di forme di coordinamento chiare ed efficienti, procedure e percorsi tecnico-amministrativi che, pur nell'ovvio rispetto di una normativa nazionale e regionale molto complessa, disegnino modalità coerenti a una rapida attuazione dei programmi;
- la necessità di adeguamento qualitativo e quantitativo delle competenze e delle capacità interne all'amministrazione;
- l'assenza di un'effettiva responsabilizzazione rispetto ai risultati;
- la necessità di conseguire *standard* più adeguati per la corretta ed efficiente realizzazione di funzioni tecniche (fra le quali valutazione, monitoraggio, gestione informatizzata del circuito finanziario) decisive nel garantire la buona gestione dei programmi;
- il funzionamento non efficiente del sistema di affidamento dei lavori e delle procedure di appalto secondo modelli improntati a *standard* elevati di maggiore semplicità amministrativa e procedurale, trasparenza, verificabilità e tempestività;
- la necessità di applicare tali modelli anche alle strutture e società *in house* della Pubblica Amministrazione rafforzando i meccanismi atti a garantire la più corretta applicazione di criteri adeguati in particolare per l'affidamento di servizi di assistenza tecnica di tutti i programmi.

Queste problematiche caratterizzano tutte le amministrazioni impegnate nell'attuazione di tale politica – ai diversi livelli della filiera istituzionale, dalle amministrazioni titolari dei programmi a quelle beneficiarie di interventi – anche se con intensità e profondità diverse (e anche quindi con amministrazioni e parti di amministrazioni più avanzate ed evolute). Ciò comporta la necessità di un'analisi puntuale delle criticità e dei nodi per amministrazione anche in relazione ai programmi in cui sono impegnate (con responsabilità diverse), nonché conseguentemente, pur nell'ambito di un'azione complessiva e nazionale di modernizzazione amministrativa, di strategie “personalizzate” e “diversificate” di rafforzamento amministrativo di carattere strutturale e permanente (al di là dell'apporto temporaneo e specifico che potrà essere dato dall'azione affidata all'Assistenza tecnica) per ciascuna amministrazione impegnata nell'attuazione dei programmi comunitari.

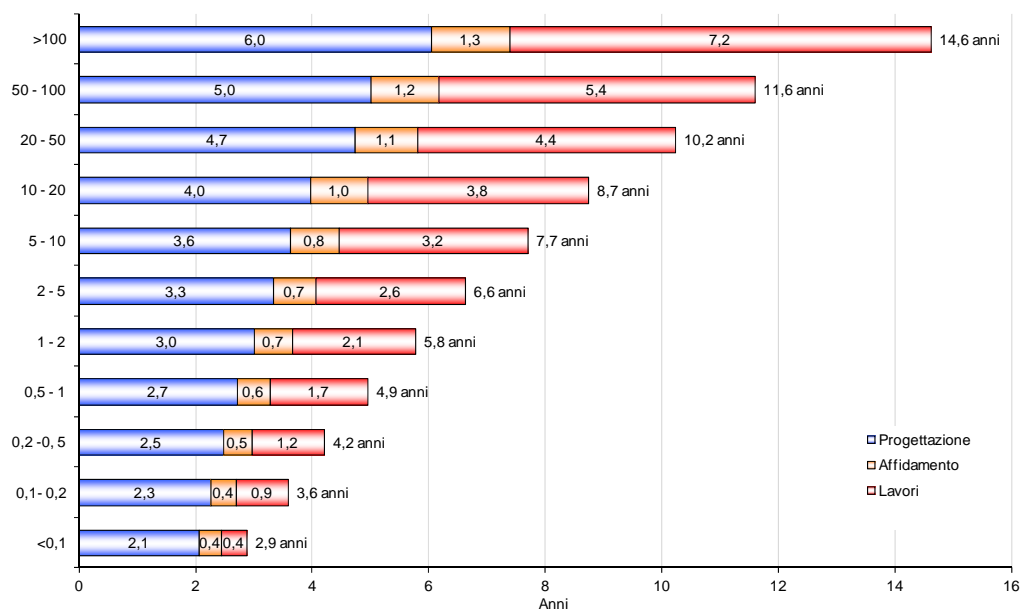
Il successo di tali strategie e delle conseguenti azioni da realizzare in tempi rapidi (in modo che il rafforzamento amministrativo si rifletta sul miglioramento dell'attuazione dei programmi dell'attuale ciclo già dai primi anni) è decisivo per l'attuazione della politica di coesione comunitaria; come peraltro già avvenuto in passato, costituisce anche il contributo che deriva dall'attuazione della politica di coesione in Italia alla riforma più complessiva della Pubblica Amministrazione del Paese.

Sono i miglioramenti, le innovazioni e le tecniche della politica di coesione che in Italia il più delle volte costituiscono modello e ispirazione (nonché concreta pratica operativa in termini di tecniche e approcci di programmazione, monitoraggio, trasparenza, valutazione e rendicontabilità) in grado di modernizzare e rendere più adeguato ed efficiente il sistema di decisione e di investimento pubblico complessivo sia a livello nazionale che regionale. Il che costituisce un “valore aggiunto” della politica di coesione comunitaria, che andrebbe più attentamente valutato anche e soprattutto nei suoi effetti di più lungo periodo.

#### ***Focus di analisi (4): i tempi e l'andamento della spesa nella realizzazione delle opere pubbliche***

L'analisi che segue conferma, con riferimento ad un fattore decisivo per la tempestività e l'efficacia degli investimenti pubblici, come siano i *deficit* generali nella capacità tecnico-amministrativa del Paese, ad influenzare negativamente la politica di coesione. E come sia nell'ambito di quest'ultima che l'analisi del fenomeno viene evidenziata anche al fine di poterlo affrontare, pur nei limiti delle sue risorse e delle sue possibilità, per mettere in atto misure di miglioramento.

L'aggiornamento dell'analisi dei tempi di attuazione delle opere pubbliche, effettuata dall'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici utilizzando i dati di oltre 35.000 opere pubbliche (dal valore superiore a 100 miliardi di euro) relativi agli interventi ricompresi nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 e quelli finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione nel periodo che va dal 1999 ad oggi, consente di porre in evidenza l'arco temporale necessario per progettare, affidare (procedure di selezione) e realizzare (compresi i tempi delle procedure autorizzative, concessorie, ecc.) un'infrastruttura pubblica. Le informazioni esaminate partono dagli interventi finanziati dalle politiche di coesione, ma le complessive analisi sono estendibili all'intero Paese, tenuto conto dei numerosi interventi finanziati con risorse ordinarie (molti di questi progetti sono inseriti negli Accordi di Programma Quadro).

**Figura 63 - Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi di realizzazione**

Fonte: elaborazioni DPS-UVER su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 da banche dati BDU e SGP

In media non vi sono differenze sostanziali nei tempi di attuazione delle opere finanziate con la politica di coesione guardando alle macro-aree del Paese: la media nazionale è pari a quattro anni e mezzo ed esiste una differenza di pochi mesi tra le aree Centro-Nord e Sud. La fase di progettazione risulta la parte preponderante dell'attuazione di un'opera ed è omogenea in termini di durata per tutto il Paese. La fase di affidamento dei lavori è generalmente pari a 6 mesi (0,5 anni), solo nel Sud i tempi si allungano seppure di poco (poco più di 7 mesi).

Maggiori differenze tra aree si notano nella fase dei lavori, la più influenzata dalla composizione settoriale delle opere a livello territoriale. La durata della fase lavori nel Sud è pari a 1,3 anni mentre nel Centro-Nord è pari a 1,6, un dato influenzato dalla dimensione media più contenuta delle opere in termini di costo (2,5 mln di euro) rispetto al Centro-Nord (3,5 mln di euro circa).

Il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali cresce infatti progressivamente al crescere del valore economico dei progetti e la crescita riguarda indifferentemente le tre fasi procedurali considerate (cfr. Figura 63). In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni, la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 16 mesi circa, mentre i tempi medi dei lavori variano tra 5 mesi a oltre 7 anni.

### ***Il contributo della politica di coesione al miglioramento della capacità amministrativa: l'esperienza 2007-2013. Criticità e indirizzi per il miglioramento della strategia***

La politica di coesione, attraverso i suoi programmi, ha prodotto uno sforzo consistente, sia in termini di risorse che di interventi dedicati, per dare il proprio contributo al miglioramento amministrativo e delle capacità istituzionali, amministrative e tecniche delle amministrazioni impegnate nell'attuazione dei programmi dei fondi SIE.

Anche nel periodo 2007-2013, tuttavia, i risultati conseguiti, pur con diverse e positive eccezioni, sono stati complessivamente limitati e i programmi realizzati si sono rilevati non in grado di innestare un cambiamento effettivo, permanente e percepibile.

L'analisi dell'esperienza e le valutazioni realizzate hanno consentito di individuare i fattori di criticità degli interventi per la capacitazione amministrativa che hanno contribuito a determinare (seppure esistono anche esperienze positive e casi di successo) questi esiti non soddisfacenti, individuandoli principalmente nei seguenti:

- l'indebolimento dell'azione ordinaria per il rafforzamento (anche collegato alla politica di bilancio più restrittiva) e la scarsa incidenza delle norme e dei provvedimenti di riforma della pubblica amministrazione anche dovuta alla loro discontinuità nei passaggi fra diversi Governi;
- la funzione sostitutiva, e non aggiuntiva rispetto alla necessaria azione ordinaria, svolta dai Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali;
- gli scarsi, quando non del tutto assenti, necessari requisiti di presidio e responsabilizzazione rispetto ai risultati di cambiamento delle autorità politiche competenti, sia nell'amministrazione erogatrice degli interventi, sia in quella beneficiaria;
- la debolezza della programmazione strategica nel selezionare gli obiettivi, individuare e mettere in atto le azioni, gli specifici strumenti, verificandone l'effettiva sostenibilità, e definire le relative responsabilità di risultato;
- la debolezza di centri di competenza nazionali in grado di trasferire conoscenze e capacità operative alle amministrazioni attuatrici degli interventi e l'assenza di una politica nazionale di capacità amministrativa su cui innestare le azioni comunitarie;
- la necessità di modalità di coordinamento più efficaci per indirizzare i programmi, monitorare i progetti, verificare i risultati conseguiti;
- la mancanza di un'adeguata individuazione dei livelli di responsabilità dei diversi attori e dei conseguenti impegni e l'assenza di sistemi di penalizzazione o premialità collegati al rafforzamento amministrativo;
- la frammentazione dell'intervento e quindi la difficoltà ad aggredire punti nodali delle inefficienze dell'azione pubblica con sufficiente massa critica;
- una domanda pubblica (la committenza) assai debole, prevalentemente interessata a rafforzamenti quantitativi (in termini di risorse umane) di specifiche funzioni gestionali piuttosto che orientata a risolvere problemi strutturali di scarsa o insufficiente capacità di attuazione delle politiche;
- la farraginosità e la mutevolezza della normativa per gli affidamenti delle attività e il relativo impatto in termini di incertezza delle regole, di effettiva tempestività della messa in atto degli interventi, di selezione efficace degli attori (di mercato o *in house*) in grado di realizzarli;
- lo scarso orientamento a risultati definiti, conseguibili e rilevabili in tempi dati secondo cronoprogrammi definiti e monitorabili;
- l'eccessiva complessità e articolazione dell'intervento in programmi con costi rilevanti di organizzazione e di transazione, invece di un intervento realizzato per progetti e azioni univocamente diretti a conseguire un risultato di cambiamento chiaramente valutabile;

- la non adeguata capacità e responsabilizzazione dei soggetti di mercato e delle organizzazioni *in house* al conseguimento dei cambiamenti e dei miglioramenti nelle capacità strutturali delle amministrazioni.

Questi fattori di criticità nell'attuazione delle azioni realizzate nel periodo di programmazione 2007-2013 per il rafforzamento delle capacità istituzionali, amministrative e tecniche delle amministrazioni impegnate nell'attuazione dei programmi dei fondi SIE sono gli elementi considerati e su cui agire nell'impostazione della programmazione 2014-2020.

#### 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 (cfr. Figura 64 e Tavola 25): *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 tre passaggi. La prima fase, così come era stato fatto per la programmazione 2007-2013, classifica i comuni rurali in base a indicatori semplici (per la definizione di comune rurale: densità abitativa < 150 abitanti/kmq, incidenza della superficie agro-forestale > 66 per cento della superficie territoriale), calcolati per zona altimetrica all'interno delle province (dunque per aggregati di comuni). 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. Come per il passato, sono stati preventivamente isolati i comuni capoluogo di provincia che si collocano oltre la soglia di densità e hanno una superficie rurale più bassa.

Nella seconda fase, i comuni classificati sono stati aggregati, così come nella precedente programmazione, a livello sub-provinciale in base alla fascia altimetrica ISTAT e seguendo la procedura seguente:

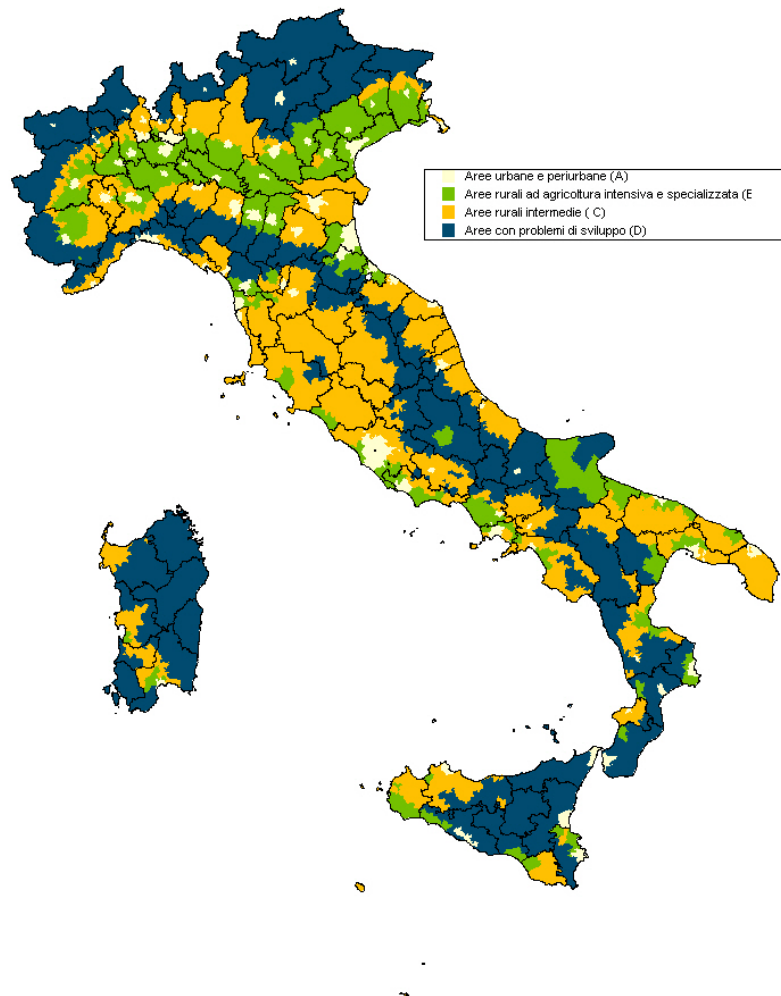
- A. Aree urbane e periurbane:** includono i capoluoghi di provincia che sono urbani in senso stretto e i gruppi di comuni con una popolazione rurale inferiore al 15 per cento della popolazione totale;
- B. Aree rurali ad agricoltura intensiva:** includono i comuni rurali collocati in prevalenza nelle aree di pianura del Paese, dove, sebbene in alcuni casi la densità media sia elevata, la superficie rurale appare sempre avere un peso rilevante (superiore ai 2/3 del totale);
- C. Aree rurali intermedie:** includono i comuni rurali di collina e di montagna a più alta densità di popolazione;
- D. Aree rurali con problemi di sviluppo:** includono i comuni rurali di collina meridionale e di montagna a più bassa densità di popolazione.

La terza fase si basa su un processo di affinamento della classificazione a livello regionale, solo laddove necessario, e ha la finalità di affinare la classificazione delle aree individuate e di verificare le zonizzazioni adottate a livello regionale con la metodologia nazionale. Ciò è avvenuto attraverso tre operazioni: 1) individuando ulteriori specificazioni, a livello regionale, per evidenziare meglio le differenze all'interno di una determinata macro-categoria. Tali specificazioni possono dar luogo in alcune regioni a sotto-categorie



(ad esempio, la macro-area C può essere distinta in C1 e C2) che compaiono nella zonizzazione del PSR e sono coerenti con l'impostazione nazionale; 2) verificando se alcune deroghe concesse nella programmazione 2007-2013 dalla Commissione in merito alla classificazione di alcuni comuni rurali sono compatibili con la zonizzazione 2014-2020; 3) in limitati casi, individuando la corretta classificazione di alcuni comuni rurali nelle macro-categorie C oppure D sulla base di variabili quali lo spopolamento e la variazione della superficie agricola totale.

**Figura 64 – Mappatura delle aree rurali**



Fonte: MiPAAF-INEA

Tavola 25 - I principali indicatori per tipologia di area rurale

	Superficie territoriale	Popolazione	Densità	Superficie rurale*	% superficie in aree protette**	Distribuzione % degli addetti agroalimentare	Aziende agricole con attività extra aziendali (% su totale area)
	(kmq)	2011	2011	(2010, % su totale)	2010	2011	
Aree urbane e periurbane (A)	12.074	17.608.238	1.458	60,5	7,2	20,3	41,0
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (B)	51.632	15.815.501	306	80,5	3,8	31,9	50,7
Aree rurali intermedie (C)	100.452	17.760.436	177	84,2	6,9	33,1	42,0
Aree con problemi di sviluppo (D)	137.916	8.249.569	60	78,2	15,6	14,6	37,5
<b>TOTALE</b>	<b>302.073</b>	<b>59.433.744</b>	<b>197</b>	<b>79,9</b>	<b>10,4</b>	<b>100,0</b>	<b>42,7</b>

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

\* La superficie rurale è data dal peso delle superfici agro-forestali. Per i dati sulle superfici agro-forestali si è fatto riferimento ad elaborazioni Sin-INEA su dati Agrit-Populus 2010 (Mipaaf).

\*\* ISTAT-Elaborazioni su dato elenco ufficiale aree protette - 2010

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 20 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 fundamentalmente 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 si contraddistingue per 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>148</sup> e almeno una stazione ferroviaria di categoria *Silver*<sup>149</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>150</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>151</sup>. Le fasce sono calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a 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>152</sup>.

<sup>148</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>149</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>150</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 stati 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.

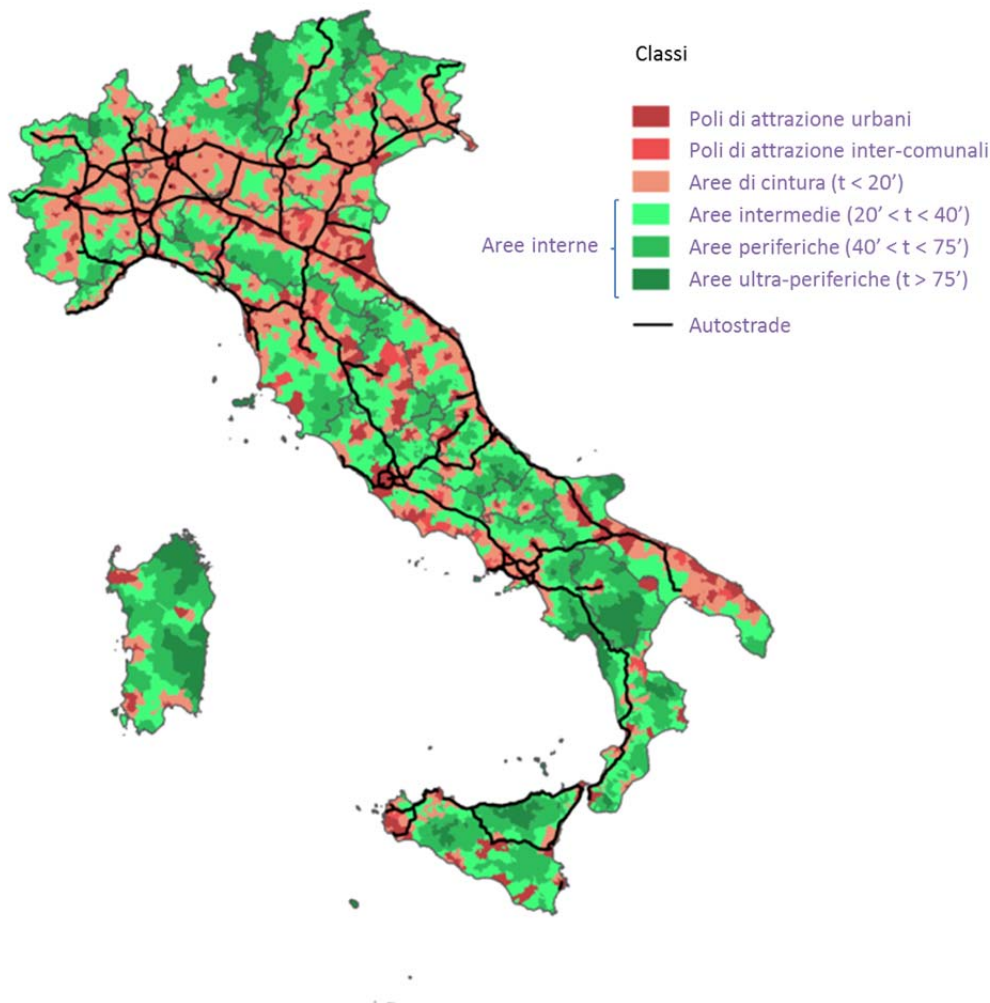
<sup>151</sup> Non si sono posti vincoli amministrativi nell’associazione tra i Centri e i restanti comuni. Questo è un elemento non secondario se si considera che esistono una serie di servizi di competenza di enti territoriali, tipicamente la Regione e/o la Provincia, che non sono erogati de plano a residenti di una regione diversa.

<sup>152</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)

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 65 e Tavola 26). 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).

Figura 65 - Mappa delle Aree Interne<sup>153</sup>

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

Tavola 26 - Principali caratteristiche dei comuni classificati secondo la metodologia proposta

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine	Popolazione	%	Variatione % 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>153</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>154</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>155</sup>, e di conseguenza, il rapporto tra generazioni, con un impatto sul mercato del lavoro. Nelle Aree interne, 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 27). 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 Venezia Giulia, il Piemonte e il Molise).

**Tavola 27 - 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

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

<sup>154</sup> I dati demografici di seguito illustrati sono desunti dai censimenti della popolazione che vanno dal 1971 al 2011.

<sup>155</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.

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>156</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>157</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, in queste aree sono molte le zone di interesse naturalistico e faunistico. Vi ricade infatti una quota elevata (superiore al 70 per cento)<sup>158</sup> di Siti di Interesse Comunitario (SIC), delle Zone di Protezione Speciale (ZPS)<sup>159</sup> oltre che delle Aree Naturali protette<sup>160</sup>.

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle Aree interne, la loro struttura economica<sup>161</sup> si caratterizza per una forte specializzazione<sup>162</sup> nel settore primario: mentre nei Centri la percentuale di 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

<sup>156</sup> I dati sulla SAU sono desunti dai censimenti dell’agricoltura che vanno dal 1982 al 2010.

<sup>157</sup> Elaborazioni su dati AGRIT – Populus 2010.

<sup>158</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>159</sup> Concernenti la conservazione degli uccelli selvatici.

<sup>160</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>161</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>162</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, 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.

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>163</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 da Nord verso Sud<sup>164</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 medio per abitante (ai fini Irpef) nel 2010 è del 18 per cento inferiore a quello dei Centri<sup>165</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 spostandoci 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 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

<sup>163</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>164</sup> Elaborazioni su dati ASIA 2009.

<sup>165</sup> Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2012.



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'altro 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, un 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>166</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.

Qui, le prestazioni degli studenti ai test Invalsi, sia in Italiano che in Matematica, sono inferiori alla media nazionale praticamente a tutti i livelli scolastici<sup>167</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>168</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.

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

<sup>166</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>167</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>168</sup> I dati presentati sono frutto di elaborazioni basate sulle informazioni presenti nell'Anagrafe Nazionale degli studenti per l'anno scolastico 2011-2012.

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>169</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>170</sup> (in seguito "città metropolitane"), da numerose città di media dimensione<sup>171</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.

Per rispondere a tali sfide, i nuovi regolamenti per la politica di coesione assegnano un forte ruolo alle città nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei 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

---

<sup>169</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>170</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>171</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.

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>172</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 28).

**Tavola 28 - Numero e popolazione residente delle città medie, dei comuni capoluogo delle città metropolitane e dei comuni italiani, anno 2012**

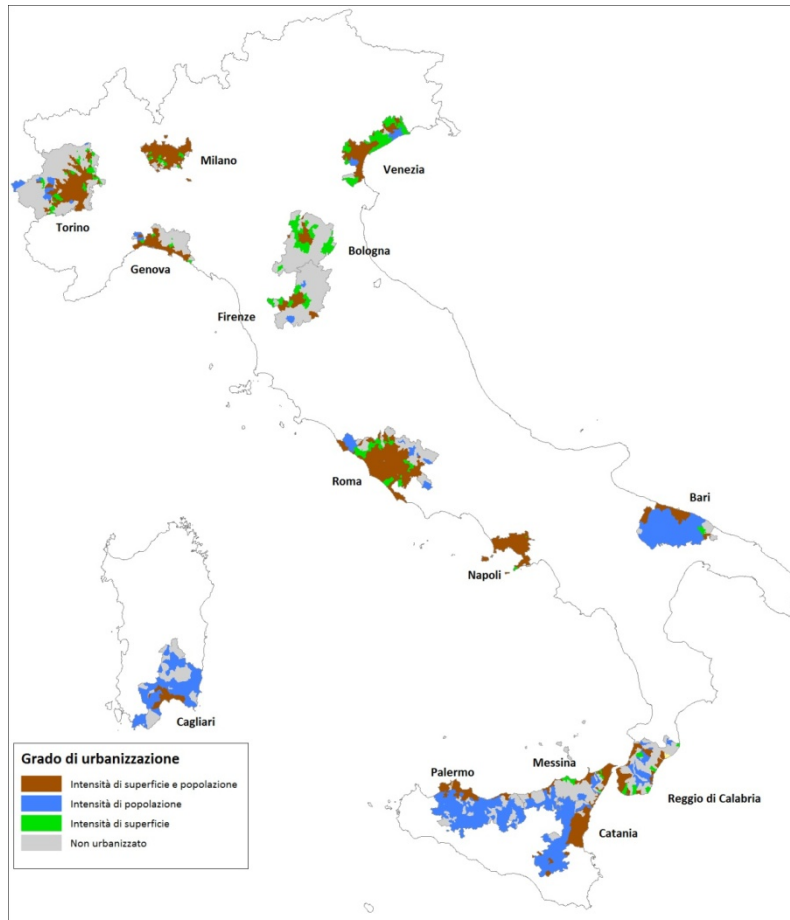
	<b>città medie</b>	<b>comuni capoluogo delle città metropolitane</b>	<b>tutti i comuni</b>
Numero di comuni	105	14	8.092
% di comuni sul totale	1,3%	0,2%	100,0%
Popolazione residente 2012	9.267.738	9.097.140	59.394.207
% di popolazione residente sul totale	15,6%	15,3%	100,0%
Densità abitativa (ab./kmq)	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 66). 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>172</sup> Il dato relativo alla popolazione residente è di fonte Istat e si riferisce al “Bilancio demografico” riferito al 1° gennaio 2012.

**Figura 66 - 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. Anche il mercato del lavoro ha subito modificazioni, soprattutto nei settori e nelle mansioni meno ricercate dalla popolazione italiana, avendo usufruito di un importante contributo in termini di manodopera.

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<sup>173</sup>. 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 medio italiano, di poco inferiore alla stessa relativa ai comuni capoluogo delle città metropolitane (8,3 per cento). La variazione 2002-2012 è invece 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).

<sup>173</sup> Fonte ISTAT.

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 ultime rilevazioni disponibili<sup>174</sup> evidenziano che i senza dimora vivono prevalentemente nei grandi centri urbani, con Roma e Milano che accolgono ben il 44 per cento del totale rilevato a livello nazionale (27,5 per cento a Milano e 16,4 per cento a Roma), seguite da Palermo con l'8 per cento. Più contenuti i numeri di Torino (3,0 per cento), Bologna (2,1 per cento), Firenze (4,0 per cento) e Napoli (1,9 per cento). La somma dei valori corrispondenti alle città metropolitane citate rappresenta quindi il 63 per cento circa delle persone senza dimora rilevate nel 2011 sull'intero territorio nazionale.

Un altro indicatore di disagio abitativo è rappresentato dalla percentuale di famiglie che dichiarano di avere arretrati per bollette e affitto o mutuo. Gli ultimi dati ISTAT disponibili, aggiornati al 2012, evidenziano che a livello nazionale il 10,6 per cento delle famiglie dichiara di essere in arretrato con il pagamento delle bollette (+1,8 punti percentuali rispetto al 2007) e il 4,9 per cento di essere in arretrato con il pagamento dell'affitto o della rata di mutuo (+0,8 rispetto al 2007). I comuni centro dell'area metropolitana presentano dati peggiori rispetto alla media nazionale: 12,7 per cento relativamente alle bollette (+2,3 rispetto al 2007) e 5,2 per cento per quanto riguarda affitto e mutuo (+0,7 rispetto al 2007), mentre i dati relativi alle aree metropolitane nel loro complesso, comprese quindi le zone periferiche, sono più in linea con i valori medi corrispondenti all'intero territorio nazionale. I valori registrati a livello di area metropolitana appaiono sensibilmente più elevati di quelli relativi all'aggregato "grandi comuni", che fanno segnare nel 2012 una quota del 9,1 per cento di famiglie che dichiarano di essere in arretrato con il pagamento delle bollette e una quota del 4,4 per cento per quanto attiene al pagamento dell'affitto o del mutuo, con una crescita rispetto al 2007 rispettivamente di 2,6 e 1,5 punti percentuali.

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 29). 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).

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.

---

<sup>174</sup> ISTAT, 2011.

**Tavola 29 - 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

La rilevanza per l'Agenda urbana degli aspetti qualitativi legati all'offerta di servizi è ben evidenziata negli ultimi dati ISTAT relativi alla disponibilità on line di servizi accessibili dai siti web istituzionali (cfr. Tavola 7 in Obiettivo Tematico 2). Considerando il livello più avanzato di accessibilità, ovvero la possibilità di avvio e conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto, nel 2012 le città con popolazione superiore ai 60.000 abitanti fanno segnare un valore quasi triplo rispetto alla media nazionale (56,5 contro 18,9 per cento).

A fronte di tale offerta, tuttavia, l'utilizzo da parte dei cittadini dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione risulta ancora piuttosto limitato. Con riferimento alla funzione di rango più elevato attualmente rilevata dall'ISTAT, ovvero la spedizione via web di moduli compilati della pubblica amministrazione, i dati relativi al 2013 evidenziano che a livello nazionale poco più di un cittadino su 10 (11,4 per cento) tra quelli che hanno utilizzato Internet negli ultimi 3 mesi ha adoperato tale funzione. Lo stesso dato riferito ai comuni centro dell'area metropolitana mostra un valore lievemente più alto (12,7 per cento), mentre le zone di periferia dell'area metropolitana e le città medie (con popolazione superiore ai 50.000 abitanti) sono sostanzialmente in linea con la media nazionale (rispettivamente 11,4 e 11,8 per cento). Lo stesso dato, riletto in serie storica, evidenzia, peraltro, che negli ultimi cinque anni non si sono registrati significativi incrementi nell'utilizzo dei servizi: mentre la media nazionale è aumentata di soli 0,8 punti percentuali fra il 2008 e il 2013, i comuni centro dell'area metropolitana e le città medie hanno registrato nello stesso periodo una lieve crescita di 0,5 punti percentuali, le zone di periferia dell'area metropolitana un aumento di 1,3 punti percentuali.

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 che 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 abitanti al 2011<sup>175</sup> (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, ecc. 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<sup>176</sup>, 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.

Un indicatore rappresentativo del grado di utilizzo del sistema di trasporto pubblico locale è rappresentato dal numero di passeggeri trasportati *pro capite*, ovvero dal rapporto tra il numero di passeggeri trasportati da autobus, tram, filobus, metropolitana e funicolare (nonché da altre modalità di trasporto pubblico urbano quali vaporetti, scale mobili, ascensori, ecc.) e la popolazione residente.

I dati ISTAT relativi al 2012 evidenziano come le città metropolitane presentino in media un valore superiore al dato nazionale (242,9 contro 208,9), ma tale dato è il risultato di una situazione molto diversificata a livello territoriale, con le città metropolitane del Centro-Nord e Cagliari che fanno registrare valori sensibilmente superiori alla media nazionale (rispettivamente 391,7 e 234,0), mentre le città metropolitane del Sud mostrano valori di molto inferiori (70,8). L'analisi dell'andamento tendenziale mostra, peraltro, come questa forbice si stia progressivamente allargando: tra il 2000 e il 2012 il numero di passeggeri trasportati *pro capite* è salito del 9 per cento nelle città metropolitane del Centro-Nord, del 14 per cento a Cagliari, mentre è sceso di oltre il 14 per cento nelle città metropolitane del Sud. Sensibilmente più contenuti appaiono i dati relativi alle città medie, che hanno fatto segnare un valore pari a 55,7 nel 2012 con una contrazione dell'1,1 per cento nel periodo 2000-2012.

In relazione alla struttura economico-produttiva, i comuni italiani, complessivamente, che manifestano sui propri territori una vocazione agricola sono 4.753 le realtà in cui prevale tale specializzazione, ovvero 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 terziaria nel 77,1 per cento dei casi industriale per il 14,3 per cento e appena l'8,6 per cento (9 città medie) risultano vocate all'agricolo. Complessivamente, il reddito medio per contribuente nel 2010 era superiore

<sup>175</sup> ISTAT, Dati ambientali nelle città 2011.

<sup>176</sup> ISTAT, Dati ambientali nelle città 2011.

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). Le categorie più rappresentate sono: 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). 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.

Uno dei principali indicatori ambientali relativi allo sviluppo urbano è rappresentato dal consumo di suolo, determinato dalla progressiva artificializzazione, cementificazione e impermeabilizzazione del territorio legato alle dinamiche insediative e all'espansione delle aree urbane. Il consumo di suolo produce, infatti, se non adeguatamente governato e limitato da strumenti di pianificazione territoriale, rilevanti impatti sulla conservazione delle risorse naturali, sul paesaggio e sulla qualità della vita.

L'indagine ISPRA, svolta in collaborazione con il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, rappresenta la più significativa collezione di dati a livello nazionale e permette la valutazione, tra il 1949 e il 2012, del consumo di suolo a livello comunale. In particolare, le elaborazioni disponibili<sup>177</sup> evidenziano che in Italia si è registrato un costante aumento della superficie consumata media *pro-capite*, che è passata da 303 mq/abitante nel periodo 1994-1997 a 313 mq/abitante nel periodo 1998-2000, fino a 339 mq/abitante nel periodo 2004-2007.

In generale, le città metropolitane mostrano elevate percentuali e superfici di aree consumate, ma presentano mediamente una superficie consumata *pro capite* inferiore al resto del territorio, dove le densità abitative sono solitamente più basse. Il dato medio relativo alle città metropolitane si è attestato

<sup>177</sup> Si evidenzia che la disponibilità in serie storica dei dati per le singole città non è uniforme e che per le città di Messina e Reggio Calabria il database di riferimento non contiene informazioni. In termini generali è possibile valutare con sufficiente approssimazione l'andamento del consumo di suolo fino al 2007.



sui 103 mq/ab nel periodo 1994-1997, per passare a 106 mq/ab nel periodo 2000-2004 e a 115 mq/ab nel periodo 2004-2007, senza significative differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno e con una crescita più contenuta rispetto al dato medio nazionale.

Le città, per la loro stessa natura, sono organismi fortemente energivori. Nelle province in cui ricadono le città metropolitane, infatti, si registrano mediamente nel 2012 circa un terzo dei consumi rilevati a livello regionale, con picchi particolarmente significativi nel caso di Roma (che presenta un consumo di elettricità pari a quasi il 71 per cento del totale riferito al Lazio) e di Genova (51,7 per cento sul totale riferito alla Liguria)<sup>178</sup>.

Per utilizzare un dato relativo ai comuni capoluogo ci si può riferire al consumo domestico, che rappresenta circa il 26 per cento del totale di energia consumata a livello nazionale<sup>179</sup>. Nel 2012 nelle città metropolitane si è registrato un consumo medio per usi domestici di 1.232,5 kwh *pro capite*, superiore di oltre 64 kwh rispetto alla media riferita all'intero territorio nazionale. L'analisi delle serie storiche mostra una lenta diminuzione dei consumi a partire dal 2004 con un andamento simile tra città metropolitane e territorio nazionale. Le città medie manifestano, invece, un valore di energia consumata per uso domestico (1.123,5 kwh *pro capite*) inferiore sia rispetto alla media nazionale (- 45 kwh *pro capite*), sia rispetto alle città metropolitane (- 109 kwh *pro capite*) con un andamento sostanzialmente costante nel periodo 2004-2012.

Altro dato interessante è quello relativo ai consumi elettrici della pubblica amministrazione, che rappresentano nel 2012 circa il 3,3 per cento del totale nazionale (compresa l'illuminazione pubblica)<sup>180</sup>. Pur non essendo disponibili dati dettagliati a livello comunale appare evidente come una parte consistente dei consumi elettrici della PA si concentri nelle principali aree urbane, dove si localizzano il maggior numero di utenze e si registra la più alta densità di sistemi di illuminazione pubblica. Una conferma indiretta di questa evidenza deriva dall'analisi dell'incidenza media dei consumi elettrici relativi al settore terziario (nell'ambito del quale ricade la pubblica amministrazione) nelle province dove si localizzano le città metropolitane rispetto all'incidenza calcolata su base regionale. I dati riferiti al 2012<sup>181</sup> mostrano che l'incidenza media dei consumi attribuibili al terziario nelle città metropolitane (39,9 per cento) risulta superiore al valore riferito ai territori regionali (33,4 per cento), con punte consistenti a Roma (52,6 per cento a fronte di un dato regionale pari a 46,1 per cento), Milano (49,8 per cento rispetto al 30,1 per cento fatto segnare dalla Lombardia) e Napoli (41,5 per cento contro 37,0 per cento della Campania).

Gli effetti di questo stato di cose sulla qualità dell'aria nelle aree urbane, e dunque sulla salute dei cittadini, appaiono evidenti considerando le emissioni di polveri sottili, su cui peraltro incide anche la questione dei trasporti e della mobilità. Nelle città metropolitane si registra un numero di superamenti del limite per la protezione della salute umana previsto per il PM<sub>10</sub> significativamente superiore rispetto al dato rilevato nelle città medie (56,1 in media nel 2012 contro 43,1), sia pur in un quadro di costante riduzione negli ultimi 7 anni (-49 per cento tra 2006 e 2012)<sup>182</sup>. Le rilevazioni confermano come il problema della qualità dell'aria sia particolarmente rilevante nelle città metropolitane del Centro-Nord e a Cagliari, dove si registrano valori annui di superamento più che doppi rispetto alla media delle città metropolitane del Mezzogiorno (rispettivamente 75,3 e 78 contro 30 nel 2012) e *trend* di riduzione più contenuti (-44 per cento nel Centro-nord e a Cagliari contro -60 per cento nel Mezzogiorno tra 2006 e 2012).

<sup>178</sup> Fonte: TERNA 2012.

<sup>179</sup> ISTAT, Dati ambientali nelle città 2012.

<sup>180</sup> Fonte TERNA 2012.

<sup>181</sup> Fonte TERNA 2012.

<sup>182</sup> ISTAT, Dati ambientali nelle città 2012.

### 1.1.5 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 (EUSAIR), che include le regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Abruzzo, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e le province autonome di Trento e di Bolzano. La Commissione europea ha pubblicato il 17 giugno 2014<sup>183</sup> la Comunicazione relativa a EUSAIR e il connesso Piano d'azione. Le sfide individuate sono significative per il territorio italiano, nel quale sono presenti tutte le criticità rilevate dalla Comunicazione: le disparità socio-economiche accentuate; il *deficit* infrastrutturale, anche per quanto riguarda le connessioni intermodali e i sistemi di gestione del traffico, in particolare quello marittimo e quello che interessa le aree di frontiera; l'ancora scarsa efficienza e diversificazione delle forniture energetiche; le sfide ambientali; le criticità nella gestione dei rischi e pericoli naturali e di origine umana conseguenza del cambiamento climatico; la ancora insufficiente capacità amministrativa e istituzionale. Altrettanto rilevanti le opportunità individuate dalla Comunicazione nel campo dell'economia blu, della connettività, del patrimonio culturale e naturale, della biodiversità e del turismo. Tutti ambiti nei quali l'Accordo di Partenariato interviene, creando le premesse affinché i Programmi 2014-2020 possano efficacemente contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Strategia EUSAIR.

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 (EUSALP), che per l'Italia riguarda le regioni: Liguria, Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e le province autonome di Trento e di Bolzano. Dopo una prima fase di concertazione tra Commissione europea, Stati e regioni interessate, il 16 luglio 2014 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica<sup>184</sup> che si chiuderà il prossimo 15 ottobre, sulla base di un documento che descrive gli obiettivi e le linee generali dei possibili contenuti della Strategia. Il documento di consultazione analizza il contesto alpino e identifica proposte sulla strada da percorrere, secondo quanto indicato dalla risoluzione politica sottoscritta da Stati e regioni a Grenoble il 16 ottobre 2013. La Strategia intende affrontare la sfida principale rappresentata dagli squilibri economici, sociali e territoriali esistenti nella regione, stimolando un modello innovativo e sostenibile di sviluppo in grado di conciliare la promozione della crescita e dell'occupazione con la conservazione del patrimonio naturale e culturale presente nell'area. La Strategia si fonda su tre pilastri: 1) migliorare la competitività, la prosperità e la coesione della regione alpina; 2) garantire l'accessibilità e la connettività per tutti gli abitanti della regione alpina; 3) rendere ecologicamente sostenibile e attraente la regione alpina. La Strategia individua sfide e opportunità rilevanti per il territorio italiano interessato. Pur costituendo il più grande centro economico e produttivo europeo, con un elevato potenziale di sviluppo, il territorio della regione alpina presenta ancora squilibri nelle dotazioni territoriali, in particolare per quanto riguarda l'accessibilità ai servizi sociali e di interesse economico generale nelle aree interne (in particolare quelle rurali e montane), lo sviluppo di sistemi di trasporto sostenibili, l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e culturali e la gestione dei rischi connessi al cambiamento climatico. La Strategia propone di far fronte a questi problemi sviluppando l'innovazione e la capacità di ricerca e di trasferimento tecnologico, migliorando il sostegno alle imprese, promuovendo alti livelli di occupazione, migliorando i sistemi di trasporto in termini di sostenibilità e qualità, migliorando l'accessibilità sostenibile per tutte le aree, promuovendo una società più connessa, valorizzando le risorse naturali e culturali come risorse che sostengono un'elevata qualità della vita, migliorando ulteriormente l'efficienza energetica e la produzione sostenibile di energia rinnovabile, compatibilmente con le esigenze di conservazione del territorio, e

<sup>183</sup> Bruxelles, 17.6.2014, com(2014) 357 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia dell'Unione Europea per la regione adriatica e ionica

<sup>184</sup> <http://www.alpine-region.eu/italy/index.html>

affrontando meglio la gestione dei rischi. Tutti questi ambiti di intervento sono trattati anche dall'Accordo di Partenariato e offrono, quindi, un terreno di interazione e complementarità non solo con gli obiettivi e i risultati attesi dell'Accordo di Partenariato, ma anche con gli obiettivi e i contenuti della Strategia Nazionale per le Aree interne, che potranno essere dispiegati appieno quando la Strategia EUSALP sarà compiutamente definita ed entrerà nella fase di attuazione.

L'Italia partecipa a diciannove programmi di cooperazione territoriale: quattro interregionali, quattro transnazionali (*Central Europe, Med, Alpine Space, Adriatic-Ionian*), otto transfrontalieri sotto Regolamento CTE 1299/2013 (Italia-Francia marittimo, Alcotra, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Grecia-Italia, Italia-Malta), un transfrontaliero sotto Regolamento IPA 231/2014 (Italia-Albania-Montenegro) e due transfrontalieri sotto Regolamento ENI 232/2014 (Italia-Tunisia e *Mediterranean Sea Basin*). La quasi totalità delle regioni italiane è interessata, in tutto o in parte, dai Programmi transfrontalieri (sono escluse soltanto il Lazio, la Campania, la Basilicata, la Calabria e l'Umbria). L'Italia è lo Stato Membro che ha ottenuto l'allocazione più elevata di risorse finanziarie per la Cooperazione territoriale, pari a 1.136,7 milioni di euro a prezzi correnti, in ragione della elevata quota di popolazione residente nelle aree eleggibili. La Cooperazione territoriale rappresenta una risorsa importante a sostegno dello sviluppo dei territori italiani, in termini quantitativi e qualitativi. Sviluppando e capitalizzando quanto realizzato a partire dall'avvio dell'Iniziativa comunitaria *Interreg*, i territori italiani potranno beneficiare, tra l'altro: della creazione e dello sviluppo di reti scientifiche e tecnologiche di supporto all'innovazione e al miglioramento della competitività delle PMI; dello sviluppo di attività e servizi per potenziare l'accesso e l'utilizzazione delle Tecnologie per l'Informazione e la Comunicazione; dell'avvio e della sperimentazione di strategie, piani d'azione, iniziative e progetti che aiutano la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio; di servizi a supporto dell'Informazione; della messa a punto di nuove metodologie di intervento per favorire l'adattamento al cambiamento climatico e la prevenzione e gestione dei rischi; della promozione di approcci mirati alla valorizzazione integrata delle risorse naturali e culturali; della promozione di modalità di trasporto sostenibile e di elevata qualità; dall'azione di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale generata dalla partecipazione a progetti di Cooperazione territoriale. Da tali opportunità, sono attesi effetti di crescita dell'occupazione, di miglioramento delle capacità e delle competenze della popolazione e di miglioramento dell'inclusione sociale. In maniera più specifica, avendo a riferimento la Strategia EUSAIR, l'Allegato III esemplifica gli ambiti per i quali possono dispiegarsi complementarità.

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

Nella presente sezione, come richiesto dall'art.55 del Regolamento CE 1303/2013, si sintetizzano le conclusioni essenziali della Valutazione *ex ante* dell'Accordo di Partenariato che è stata realizzata *ad hoc*.

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>185</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 2014.

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 uditore 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. Il Valutatore ha fornito contributi scritti su specifici aspetti, poi confluiti nel Rapporto finale di valutazione *ex ante*.

### Diagnosi e approccio strategico

Nel corso del processo, il Valutatore 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 ai soggetti più deboli e vulnerabili, con un 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.

E' stata inoltre confermata 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 hanno costituito, nel corso del processo di definizione, la base per modifiche ed affinamenti che sono stati portati all'attenzione del confronto partenariale e confluiti nella presente proposta di Accordo. In particolare:

- 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

<sup>185</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.

differenziazioni territoriali, ove pertinenti, e ampliando la diagnosi e informazioni relative ai cambiamenti climatici;

- è stato opportunamente integrato il tema dello sviluppo rurale e del settore agricolo che appariva frequentemente giustapposto rispetto all'impianto analitico e strategico complessivo ed evidenziato l'importante ruolo del FEASR nelle politiche di adattamento al cambiamento climatico;
- 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;
- 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, con riferimento sia ai servizi ambientali (gestione dei rifiuti e delle risorse idriche) che all'adattamento al cambiamento climatico e alla gestione dei rischi. Con riferimento a quest'ultimo tema è stata sottolineata l'importanza di azioni di coordinamento, in ambito FEASR, per rendere più efficace il ricorso alla professionalità degli agricoltori nel gestire e attuare interventi idonei al raggiungimento degli obiettivi;
- 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. È stata, inoltre, segnalata l'opportunità di rafforzare le politiche di *greening* attraverso la tutela della biodiversità e del paesaggio agrario e la lotta ai cambiamenti climatici ricercando possibili integrazioni tra Primo e Secondo pilastro della Politica Agricola Comune;
- è 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;
- è 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>186</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

<sup>186</sup> Oltre che dei suggerimenti del valutatore, lo schema Risultati attesi/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.

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 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 una strutturazione più esplicita, soprattutto nella fase di definizione della programmazione operativa e in fase attuativa. 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 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, implicita nella bozza iniziale dell'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 all'integrazione presenti nel testo 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 avvenga effettivamente 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 "naturali" per l'integrazione fra Fondi (ovvero ambiti che di fatto richiedono che tale integrazione sia effettiva); (v) promozione dell'unificazione, anche in forma sperimentale in alcune Regioni, delle strutture 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, cambiamenti climatici).

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. 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 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. La costruzione di *datawarehouses* e di sistemi di monitoraggio interoperabili, che possano alimentare la lettura dei processi di implementazione ai vari livelli, rappresenta un elemento cruciale per favorire lo sviluppo adeguato di questi luoghi e per promuovere al meglio la valutazione dei risultati di questo tipo di azioni.

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, promozione dell'adattamento ai cambiamenti climatici 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. La risposta a questo problema può essere rappresentata dalle moderne tecnologie che offrono opportunità per lo sviluppo 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 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 interni e ha mostrato l'esistenza di punti di fragilità anche nelle aree tradizionalmente economicamente più avanzate del Paese. Le esigenze di intervento sono oggettivamente molteplici, poiché la crisi si è innestata su un sistema già affaticato in più punti 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 anche in debolezze interne al Paese accumulate nel tempo, specie nell'ultimo quindicennio e non ancora efficacemente contrastate dalle pur molteplici riforme definite nel periodo. Tali riforme 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 ne caratterizza l'approccio, ma si definisce un impianto che rende 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 di perseguire, pur nell'intensità diversa sottesa alle allocazioni finanziarie per categoria di regione<sup>187</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 con investimenti e rinnovato metodo d'intervento 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 considerare 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 sul lato dello sviluppo economico e su quello dell'adeguatezza dei servizi alle comunità. La strategia impostata a livello nazionale è di lungo periodo; le politiche di coesione offrono un'occasione di avvio e una cornice metodologica 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 essere realistici 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 e favorire l'inclusione sociale. La scelta dei risultati su cui concentrarsi e delle azioni su cui puntare per contribuire ad avvicinarvisi 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 da un lato ha sofferto 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

<sup>187</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.

impedito ad alcuni segmenti della struttura produttiva di reagire alla prolungata fase recessiva e al calo 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 il consolidamento della 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 ad 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 (anche proveniente da aree interne all'UE caratterizzate da pressione fiscale e costi del lavoro regolare assai inferiori), l'impossibilità di svalutare il cambio, la minore densità e dimensione media d'impresa si sono combinate con l'inefficienza dei servizi e del contesto funzionale e istituzionale in genere ben più grave che in altre regioni. Questi fattori hanno dunque colpito ancor più duramente, durante la fase recessiva, 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 all'innovazione e all'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 alla 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 più coerenti e 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 per sostenere e incoraggiare nuove attività innovative.

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

Una strategia di rafforzamento del sistema produttivo più chiaramente indirizzata dovrebbe riflettersi nel medio periodo sull'occupazione, anche se ciò non sarà né rapido (nella considerazione realistica che le prospettive di incremento significativo dell'occupazione sono incerte) né automatico, e sulla ripresa della crescita del prodotto (che stenta ancora a manifestarsi e deve recuperare non pochi punti cumulati di

caduta negli anni della recessione); sono quindi 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, pertanto, 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, parte integrante dell'impostazione strategica è quella di dedicare una quota importante dei Fondi disponibili al Fondo sociale europeo (FSE) (quota assai più elevata di quella minima prevista<sup>188</sup>) per capitalizzare la sua tradizionale attenzione per le categorie che maggiormente risentono delle difficoltà sul mercato del lavoro e per il supporto alla costruzione di competenze, sia il 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 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'allocatione dei fondi europei. Da qui discende il bisogno di un indirizzo delle risorse che integri un orientamento antirecessivo, necessario per sostenere la domanda e favorire la ripresa dell'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>188</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 per cento mentre l'Accordo di Partenariato la prevede significativamente superiore.

finanziamento nazionale che vengono programmate a complemento della strategia operativa dell'Accordo. Agli interventi cofinanziati con i fondi strutturali si affiancheranno pertanto, nell'ambito delle politiche di coesione nazionali, 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 dell'avvio operativo 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 generale<sup>189</sup>, ma con concentrazioni differenziate, in assoluto e per categoria di regione<sup>190</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>191</sup>. Le allocazioni FSE sono previste solo sugli OT 8, 9, 10 e 11, ma impegnano il Fondo a sostenere in modo complementare anche risultati definiti su altri OT.

Le allocazioni finanziarie, seppure rivestano negli specifici importi un carattere programmatico<sup>192</sup>, 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 verso cui tendere e azioni da realizzare<sup>193</sup>) e quindi nelle allocazioni finanziarie conseguenti, il processo partenariale non si è, peraltro, limitato a considerare separatamente i singoli OT (e all'interno di questi specifiche tematiche di rilievo), 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>189</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*.

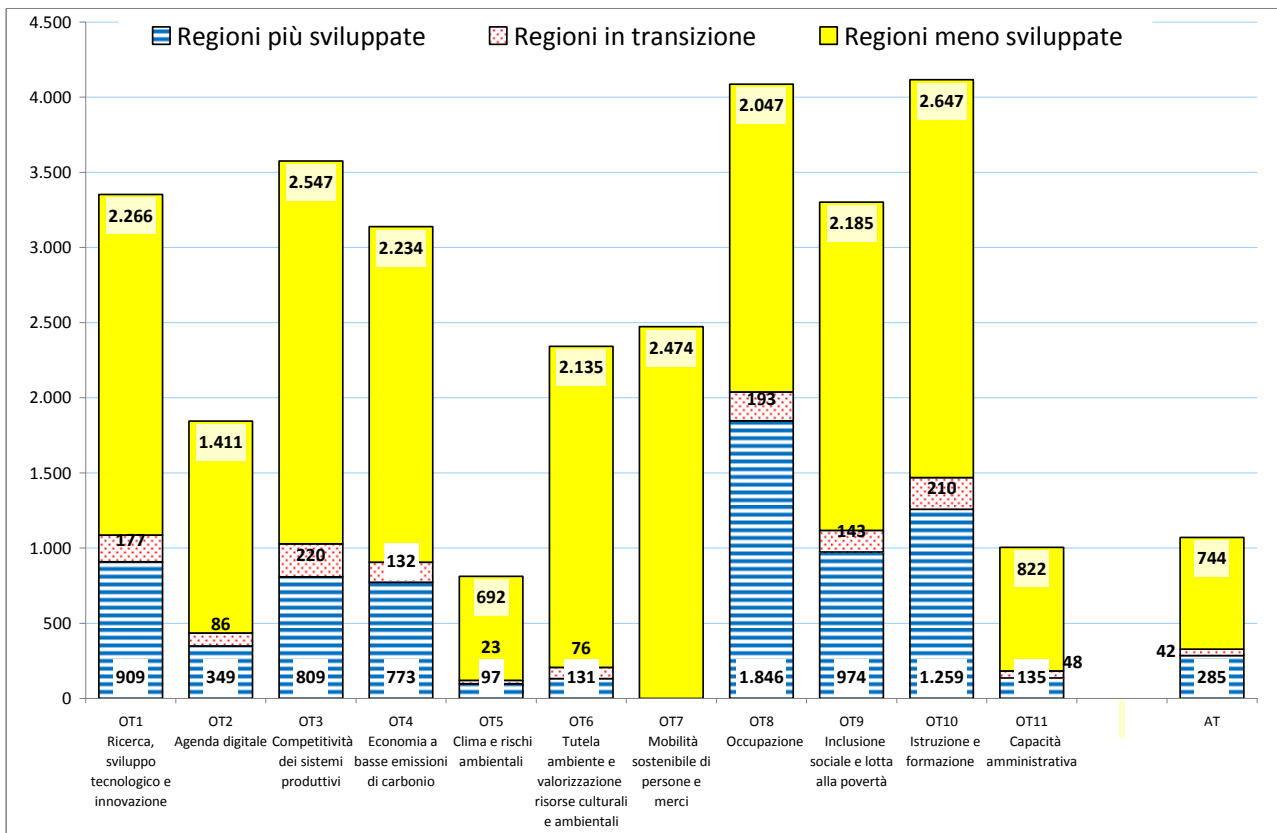
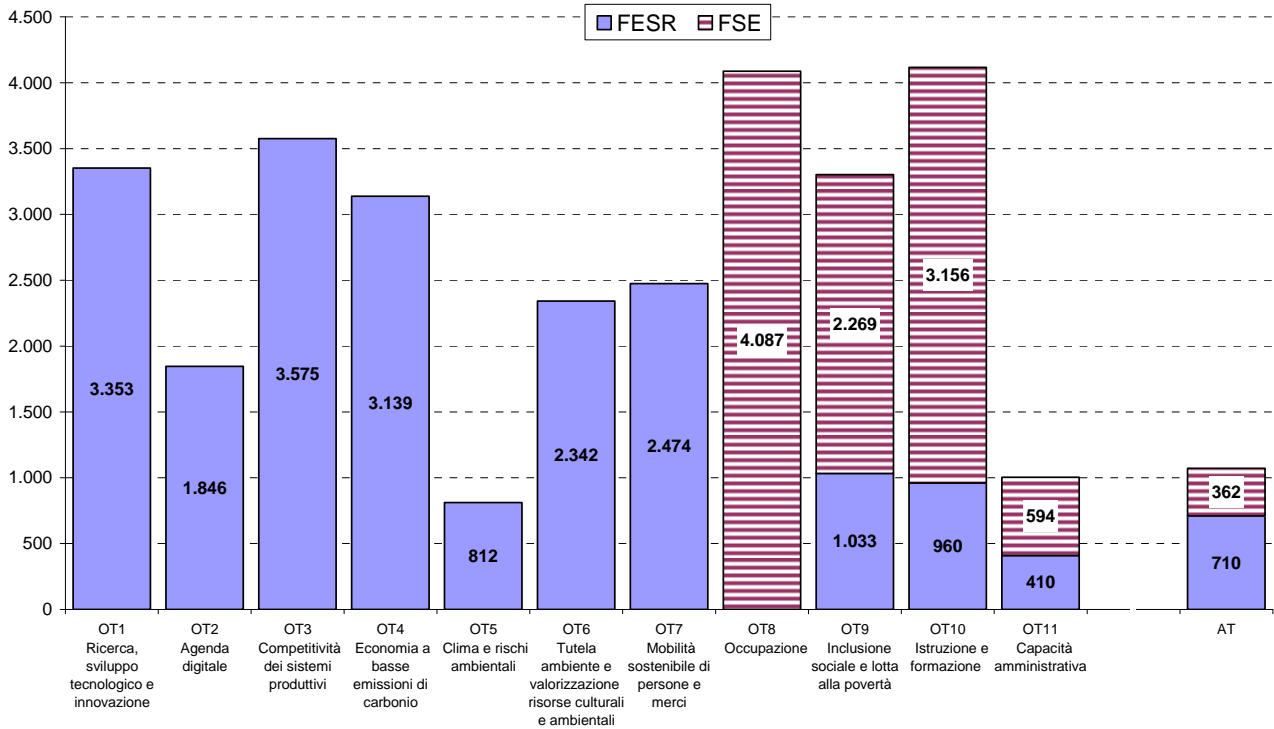
<sup>190</sup> Le tredici regioni-NUTS2 (11 regioni e 2 province autonome) più sviluppate corrispondono al Centro Nord geografico, le tre regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) e le cinque regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) corrispondono al Mezzogiorno.

<sup>191</sup> I Regolamenti comunitari approvati nel dicembre 2013 prevedono vincoli di concentrazione tematica per OT nel caso del FESR e per priorità di investimento nel caso del FSE (cfr. Regolamento UE 1301/2013 art.4 (FESR) e Reg. UE 1304/2013 art. 4 (FSE).

<sup>192</sup> Le allocazioni finanziarie successivamente presentate nel testo potranno essere modificate a seguito della conclusione del negoziato sui Programmi operativi (PO).

<sup>193</sup> Con la finalità di rendere più trasparente e collettivo il processo di programmazione operativa, il percorso partenariale ha definito uno strumento di identificazione delle azioni idonee a perseguire i risultati attesi (cfr. Schema Risultati attesi – Azioni, Allegato I).

**Italia: allocazione finanziaria per Obiettivo Tematico, per Fondi FESR e FSE e per Categoria di regioni - valori programmatici (\*) (Fondi 2014-2020, solo risorse comunitarie, milioni di euro, prezzi correnti)**



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse.

Le risorse appostate sull'OT1 *“Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione”* sono considerevoli (nell'insieme si tratta del secondo singolo appostamento più importante del FESR, il primo nelle regioni più sviluppate e relevantissimo anche nelle regioni meno sviluppate, dove peraltro è in valore assoluto assai maggiore) e 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 in modo esteso a risultati di più diretto impatto sulla effettiva capacità innovativa del sistema imprenditoriale (applicazione di conoscenza), orientando le attività di ricerca (R&S) 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&S. Per ottenere un irrobustimento della capacità di innovazione si considera, 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 contribuire, in aggiunta a fonti finanziarie nazionali, al raggiungimento degli ambiziosi traguardi definiti dal percorso europeo sulle infrastrutture digitali per la connettività nell'ambito della più ampia pianificazione nazionale. L'impegno dei fondi strutturali sulla componente di infrastrutturazione per la banda ultra larga è particolarmente consistente nelle regioni meno sviluppate. La dimensione complessiva dell'intervento è tra l'altro volta a consentire di accelerare selettivamente le necessarie operazioni in alcune aree, tra cui quelle rilevanti per la strategia sulle Aree interne (in cui la presenza di tecnologie abilitanti e servizi digitali effettivamente funzionanti è un prerequisito essenziale per il potenziamento dell'attività economica e dei servizi ai cittadini) e a potenziare le applicazioni. Risultati e azioni previsti nell'OT2 si pongono, in modo assai più forte che in passato, anche 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.

Certamente rilevante 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 complesse da preparare con maggiore ponderazione e da avviarsi non sempre nell'immediato) e definiti in generale tenendo conto delle traiettorie delineate nelle strategie di specializzazione intelligente. È 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), 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 l'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, auspicabilmente di più facile accesso per i beneficiari e di rapido avvio per sostenere la ripresa dell'investimento privato e la ricomposizione della capacità produttiva, ridottasi 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.

Per l'OT4 "*Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori*", l'impostazione proposta supera il *ring-fencing* (allocazione finanziaria prevista dai Regolamenti) a beneficio soprattutto 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 in tema di gestione avanzata dei servizi per le collettività urbane, è diretto a contribuire all'investimento nel paradigma delle cd. *smart city*. Di rilievo è anche l'allocazione prevista per l'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 quota relativamente più modesta 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 e più significativo impegno del FESR su questo OT. Il FESR interviene soprattutto a sostegno della 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. La consapevolezza della gravità di quest'ultimo aspetto, in un territorio naturalmente fragile e sottoposto alle pressioni dell'antropizzazione, ha portato di recente a un rafforzamento del presidio nazionale di coordinamento, supporto e verifica degli interventi promossi su questo fronte, ferma restando la necessità di dover operare attraverso un corretto uso del suolo e un presidio delle comunità sui territori.

L'OT6 "*Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*" prevede un appostamento piuttosto 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, soprattutto, 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 anche sul FSC per colmare ulteriori fabbisogni di investimento, 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) e ad altri interventi di rilievo che si sono avviati nella programmazione 2007-2013 e in parte al rafforzamento ulteriore di alcune grandi direttrici ferroviarie interne al Mezzogiorno (sforzo già avviato con risorse nazionali), nonché alla 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 e le infrastrutture nazionali, 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 alle ampie necessità derivanti dagli effetti della lunga fase recessiva e all'impegno sull'occupazione giovanile, ulteriore rispetto all'Iniziativa europea relativa. L'intervento per l'OT8, nel confronto con le precedenti programmazioni, 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 di piena corrispondenza all'obiettivo di personalizzazione dei percorsi individuali di inserimento, per l'Italia ancora tendenziale, e invece affermatosi nei Paesi a maggiore maturazione di *policy* in questo ambito. Nell'ambito della dotazione dell'OT sono previste misure di incentivazione selettiva all'impiego (da rafforzare anche con fonti ordinarie nazionali), indispensabili per stimolare la domanda di lavoro e rafforzare il contenuto occupazionale dell'auspicabile ripresa del ritmo dell'attività economica 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 ogni forma di discriminazione"* assume particolare rilevanza soprattutto nelle regioni meno sviluppate (sebbene abbia trovato, e non solo per il *ring-fencing* comunitario, sensibilità del partenariato in tutte le aree del Paese) dove esso è costitutivo dello sforzo per l'affermazione di una piena cittadinanza anche per i soggetti più deboli. Più in generale, l'azione di questo OT è attuata largamente stimolando la capacità di progettazione, sensibilità e azione per i temi dell'inclusione sociale del cd. terzo settore. 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 attraverso 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 su risorse nazionali, 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 e in transizione, 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 soprattutto nell'Agenda urbana per quanto riguarda il tema dell'emergenza abitativa per le categorie e i nuclei familiari in stato di grave disagio socio-economico e nell'azione di promozione della legalità inclusiva dei contesti, 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. In coerenza con la relativa strategia nazionale e le indicazioni comunitarie, in questo OT trova spazio la progettualità per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Camminanti.

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 nel sistema dell'istruzione pubblica, 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, a valere 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 specifica alle competenze digitali, ambientali, per i temi dell'energia, delle professioni sociali e della gestione delle risorse culturali e delle destinazioni turistiche). Per rafforzare e integrare 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. Indicazioni specifiche, in tema di rafforzamento dell'organizzazione amministrativa delle istituzioni che partecipano attivamente alle attività d'investimento pubblico, sono fornite attraverso il collegato strumento dei Piani di Riorganizzazione Amministrativa (PRA). 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.

Inoltre, nelle regioni meno sviluppate sono previste azioni nazionali e regionali in relazione al tema della Legalità, inteso come strumento e fine collettivo sia dal lato della competitività che dell'inclusione sociale. Tali interventi costituiscono interpretazioni mirate di priorità di intervento incluse in diversi OT (OT2, OT3, OT9 e OT11).

L'impostazione strategica generale contiene, come prima richiamato, un'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 (salute, 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 comunitari in quanto ammissibili e previsti dall'impianto programmatico dei diversi Programmi Operativi. Per la strategia delle aree interne è previsto il coinvolgimento di tutti i Fondi del Quadro strategico comune (in particolare 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 la strategia dell'Agenda urbana è previsto il contributo sia del FESR sia del FSE nell'ambito della quale opera anche un Programma, a regia nazionale e a natura sperimentale, destinato alla realizzazione di progetti nelle città metropolitane con riferimento 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 (con particolare riferimento alla logistica e alla diffusione della banda larga), 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, nonché 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, richiedendo 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. E' quindi anche necessaria 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, alla difesa della biodiversità, all'agricoltura biologica e integrata, ai premi per le aree Natura 2000 e le aree agricole e forestali 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 assumono 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 (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.

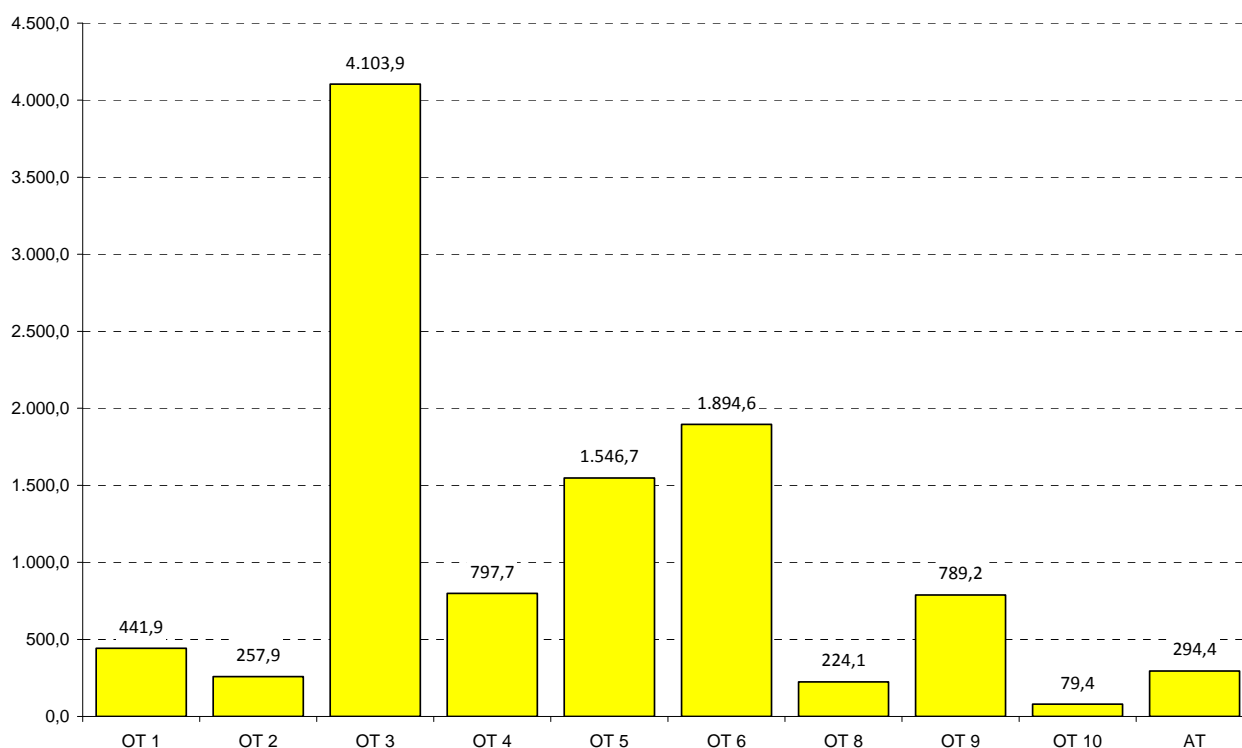
La strategia del FEASR avrà infatti una connotazione territoriale, soprattutto per ciò che riguarda gli interventi di sviluppo locale. In Italia esiste una forte differenziazione a livello territoriale dei sistemi agricoli e agro-alimentari, che si caratterizzano per le diverse forme di integrazione 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>194</sup>.

### ALLOCAZIONE E INDIRIZZO DEL FEASR

L'allocazione finanziaria del FEASR privilegia, innanzitutto, l'OT3 (39,35 per cento 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.

#### **Italia: allocazione finanziaria per Obiettivo Tematico del FEASR (risorse comunitarie, milioni di euro correnti)**



<sup>194</sup> Per il metodo di classificazione cfr. sezione 1.1.4.

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 40,64 per cento delle risorse complessive. Nel tessuto agricolo, si agirà in particolare 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 la riduzione degli impieghi di *input* (acqua, energia, ecc.), migliorano la qualità dei suoli, mantengono il paesaggio rurale, consentono lo stoccaggio di carbonio, ecc. Il FEASR contribuirà quindi, in concorso con il FESR, a perseguire obiettivi di tutela delle aree agricole e forestali ad alto valore naturale e della Rete Natura 2000 in coerenza con quanto previsto nei piani di gestione o nelle misure di conservazione e, laddove esistenti, nei *Prioritized Action Framework* (PAF).

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 4,24 per cento 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 Obiettivi Tematici 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 12,95 per cento 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

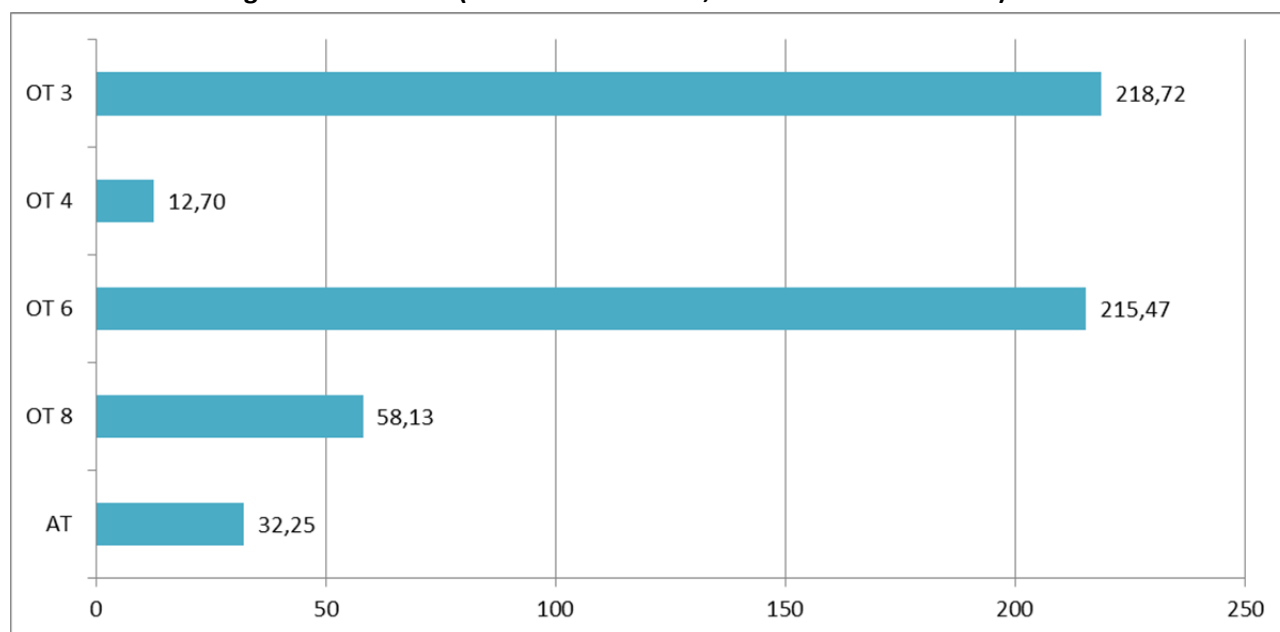
Nella strategia generale il FEAMP opera in particolare al rafforzamento della competitività delle imprese del settore ittico, in conformità con le esigenze di gestione sostenibile degli *stock*. La sostenibilità ambientale viene posta come prerequisito per il raggiungimento della sostenibilità economica 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 alla riduzione degli *stock* e 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 mari e 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 (RMS), ovvero la cattura ottimale che può essere prelevata da uno *stock* ittico, anno dopo anno, senza mettere a rischio la sua capacità di riprodursi in futuro.

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



## **OBBIETTIVO TEMATICO 1 - RAFFORZARE LA RICERCA, LO SVILUPPO TECNOLOGICO E L'INNOVAZIONE**

### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

L'Italia ha recepito ed interpretato in modo coerente con le proprie caratteristiche l'approccio alla politica di sviluppo *innovation-driven* indicata dalla Commissione europea per il ciclo di programmazione 2014 - 2020 e definita *Smart Specialisation*<sup>195</sup>. Le Strategie di Specializzazione Intelligente (di seguito S3), regionali e nazionale, rappresentano il quadro strategico esclusivo per il disegno e l'attuazione degli interventi delle politiche di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione previsti dall'OT1; inoltre, per la loro natura di strategie di sviluppo, esse interessano, in termini di indirizzo, anche le politiche di riferimento di altri Obiettivi Tematici, in particolare dell'OT 2 "*Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime*" e dell'OT 3 "*Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura*".

Fino ad epoca recente si è soprattutto scelto di investire nell'aiuto alle specializzazioni produttive consolidate, senza necessariamente tener conto delle reali opportunità di mercato, attuali e prospettive, ed in generale della sostenibilità nel lungo periodo del vantaggio competitivo dei territori derivante dalle stesse specializzazioni. 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<sup>196</sup>.

La scelta italiana si basa in primo luogo su una combinazione bilanciata degli approcci di politica tecnologica *diffusion oriented*, finalizzati al sostegno di attività innovative di tipo incrementale da parte di un'ampia platea di beneficiari, e *mission oriented*, mirati alla selezione di interventi ambiziosi e su un minor numero di beneficiari, per stimolare l'avanzamento del Paese sulla frontiera tecnologica. Infatti, mentre solo alcune regioni in Europa possono collocarsi sulla frontiera del progresso tecnologico, l'adozione dell'innovazione è un fattore di sviluppo per tutte le regioni che richiede di individuare con accuratezza le proprie vocazioni e i campi di applicazione di quelle tecnologie, tenendo conto anche delle esperienze di eccellenza di quei settori finora meno interessati dal progresso tecnologico.

A livello nazionale, la S3 si pone l'obiettivo di sistematizzare e valorizzare le S3 regionali in un quadro strategico unitario, di migliorare la cooperazione istituzionale nella definizione delle politiche e nella gestione degli strumenti in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione attraverso un più efficace coordinamento tra i livelli e responsabilità decisionali.

L'elaborazione delle S3 regionali ha consentito la messa a punto di una ricognizione puntuale 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. Tale mappatura è stata condotta nell'ambito di un progetto di analisi e sostegno dedicato alle S3 regionali<sup>197</sup>, con il coinvolgimento delle Amministrazioni Regionali e Nazionali, ed ha consentito di individuare e razionalizzare

<sup>195</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.

<sup>196</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>197</sup> Progetto DPS «Supporto alla definizione e attuazione delle politiche regionali di ricerca e innovazione (*Smart Specialisation Strategy Regionali*)». PON GAT 2007-2013.



le specializzazioni regionali più promettenti, anche sulla base della densità locale di competenze scientifiche, imprese e progetti innovativi, definendo le direttrici verso le quali orientare il potenziale innovativo dei territori.

La mappa delle specializzazioni regionali è stata realizzata attraverso un'analisi del sistema regionale della ricerca e dell'innovazione, con la finalità di evidenziare le competenze di ricerca industriali sedimentate sul territorio, lo stato dell'arte tecnico scientifico, le tendenze globali dei mercati e della società, la capacità progettuale e la solidità (tecnica, economica, commerciale e industriale) delle iniziative progettuali proposte o in corso da parte di soggetti regionali (enti di ricerca e imprese) a partire dalla ricognizione dei bandi nazionali (MIUR) e regionali. Tale analisi è stata integrata con il contributo di testimoni privilegiati, che hanno consentito un approfondimento sulle aree di specializzazione emerse sotto il profilo istituzionale, della ricerca e dell'impresa<sup>198</sup>.

Gli ambiti di specializzazione tecnologica più diffusi, ancorché con caratterizzazioni e intensità diverse, sono risultati essere: Scienza della vita (in 18 regioni), *Agrifood* e *Smart Manufacturing* (in 14 regioni), Energia e Ambiente (in 11 regioni)<sup>199</sup>. A livello nazionale, alla luce delle sfide del Programma europeo *Horizon 2020* e nel confronto con la tassonomia delle *emerging industries*<sup>200</sup> identificate a livello europeo, le specializzazioni emergenti sono state classificate in 5 aree tematiche prioritarie<sup>201</sup> che raggruppano ambiti a traiettoria innovativa già avviata (e in cui sono stati già diretti più di recente alcuni investimenti in R&S<sup>202</sup>) e ambiti in cui sono state rinvenute potenzialità o necessità di trasformazione.

La prospettiva fortemente imprenditoriale dei processi di innovazione mediata dall'approccio della S3 ha comportato un'interpretazione integrata e complementare degli Obiettivi Tematici 1 e 3 "*Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese*". In particolare, si attribuisce 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*. Da ciò deriva che la natura e gli ambiti degli interventi previsti nell'OT3 saranno, a seconda dei casi, coerenti ovvero terranno conto delle scelte operate nelle S3. L'integrazione tra i due OT ha motivato le relative scelte allocative che dovrebbero garantire un incremento della spesa in ricerca e innovazione nel settore privato.

Con riferimento alle infrastrutture della ricerca, la politica di coesione sosterrà il rafforzamento delle infrastrutture di rilevanza sia nazionale che regionale ritenute funzionali all'attuazione delle S3.

Il Piano Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR) 2014 – 2020 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) costituisce la cornice programmatica pluriennale nell'ambito della quale la politica di coesione individuerà le infrastrutture di rilevanza nazionale. Il Piano, che rappresenta l'evoluzione della *Roadmap* Italiana per le Infrastrutture di Ricerca (IR) 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

<sup>198</sup> Cfr. Invitalia, "La mappa delle specializzazioni tecnologiche. Il quadro settoriale", 1 giugno 2014. Disponibile al link: <https://www.researchitaly.it/uploads/7553/Mappatura%20specializzazioni%20quadro%20settoriale.pdf?v=3f08bde>

<sup>199</sup> Cfr. Invitalia, "La mappa delle specializzazioni tecnologiche. Il quadro settoriale", 1 giugno 2014. Disponibile al link: <https://www.researchitaly.it/uploads/7553/Mappatura%20specializzazioni%20quadro%20settoriale.pdf?v=3f08bde>

<sup>200</sup> Cfr. DG Impresa, "Emerging industries: extension of the European Cluster Observatory (ECO)", 2011-2013, disponibile al link: <http://www.clusterobservatory.eu/index.html#!view=aboutobservatory;url=/about-observatory/emerging-industries/>

<sup>201</sup> Si tratta delle seguenti macroaree tematiche: 1. Industria intelligente e integralmente sostenibile; 2. Salute, sicurezza e qualità della vita, alimentazione e benessere; 3. Agenda digitale, smart communities, sistemi di mobilità intelligente, ecologica e integrata; 4. Patrimonio culturale, design, made in Italy e industria della creatività; 5. Aerospazio e difesa.

<sup>202</sup> Come ad esempio è il caso dell'intervento sui cd. grandi cluster tecnologici nazionali, oggetto di iniziativa di *policy* con finalità di aggregazione intorno a progetti di ricerca industriale nell'ultima fase della programmazione 2007-2013.

di IR già esistenti e che mostrino possibilità di successo nella valutazione del loro impatto pan-europeo<sup>203</sup>, quanto la nascita di nuove infrastrutture di ricerca specialmente nelle regioni meno sviluppate. Il PNIR, 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. Il MIUR ha realizzato una ricognizione delle infrastrutture già funzionanti in Italia, di quelle di nuova progettazione e di quelle localizzate all'estero per le quali si paga un contributo di funzionamento. Sulla base di questa mappatura, l'identificazione di un ristretto set di IR, che saranno prioritariamente oggetto di intervento, terrà conto della coerenza con la strategia e i criteri dell'*European Strategy Forum on Research Infrastructures* (ESFRI)<sup>204</sup> e del potenziale contributo alla costituzione dell'*European Research Infrastructures Consortium* (ERIC)<sup>205</sup>.

Le infrastrutture di rilevanza regionale saranno selezionate sulla base di criteri orientati a cogliere il prevedibile impatto scientifico, tecnologico e socio-economico sui territori, il collegamento con il sistema delle imprese locali e la capacità prospettica di autosostenersi.

Per garantire un adeguato effetto leva dell'intervento pubblico sulla spesa privata in R&S, stimabile approssimativamente intorno al 70 per cento secondo diffusa letteratura sul tema<sup>206</sup>, nel disegno delle azioni si è scelto di porre particolare attenzione: alla domanda pubblica di innovazione, che garantendo una futura domanda del nuovo prodotto, aumenta i tassi attesi di rendimento dell'investimento privato in R&S; alla ricerca collaborativa, che genera processi di apprendimento reciproci sui recenti avanzamenti nella conoscenza scientifica e sulle potenziali applicazioni, incrementando l'efficienza dei processi interni di R&S; ai partenariati pubblico-privato, con particolare riferimento ai Distretti Tecnologici, ai Laboratori Pubblico-Privati e ai Poli di Innovazione, che consentono un approccio strategico di lungo periodo, rafforzando l'impegno del settore privato verso gli obiettivi strategici di Europa 2020. Per questi ultimi strumenti di *policy*, terminata la fase di genesi, è 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*.

Gli interventi, selezionati a partire dagli elementi di debolezza strutturale del Paese, particolarmente evidenti nell'area del Mezzogiorno, mirano al conseguimento dei risultati di seguito rappresentati.

**Incremento dell'attività di innovazione delle imprese** (RA 1.1). 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 il sostegno all'impiego 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. Nelle regioni meno sviluppate e in transizione, questo risultato atteso sarà perseguito,

<sup>203</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>204</sup> [http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index\\_en.cfm?pg=esfri](http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=esfri)

<sup>205</sup> Regolamento (CE) n. 723/2009 del Consiglio del 25 giugno 2009.

<sup>206</sup> Secondo Guellec e van Pottelsberghe, un dollaro di finanziamento pubblico diretto all'attività di R&S nell'impresa (sia sotto forma di incentivo che di domanda pubblica) ha un effetto positivo sulla spesa privata: 1 dollaro concesso all'impresa genera una spesa totale in R&S dell'impresa di circa 1,70 dollari in media. Cfr. Guellec, D. and B. van Pottelsberghe de la Potterie (2000), "The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D", OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2000/04, OECD Publishing.

oltre che attraverso i PO regionali, anche nell'ambito del PON "Imprese e competitività" con riferimento a interventi per lo sviluppo di *driver* industriali rilevanti per la competitività del Paese, nella logica del rafforzamento della politica industriale nazionale in coerenza con la strategia di specializzazione intelligente.

**Rafforzamento dei sistemi innovativi regionali e nazionali (RA 1.2).** 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. Queste aggregazioni sono fondamentali nell'attuazione delle S3 regionali e nazionale ed avranno un ruolo cardine nella realizzazione di progetti complessi di ricerca e di applicazione di soluzioni tecnologiche in grado di innovare anche i settori tradizionali trainanti nei territori. La realizzazione di questo risultato dipende inoltre dalla partecipazione degli attori anche delle regioni meno sviluppate a piattaforme di concertazione/reti nazionali di specializzazione tecnologica, e 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, delle sinergie programmatiche con le iniziative europee e le opportunità offerte dal Programma *Horizon 2020*<sup>207</sup>. A seconda della scala dell'intervento, di macroarea o di singola regione, nella prospettiva dell'attuazione della S3, sia il PON "Ricerca e innovazione" che i PO regionali contribuiranno alla realizzazione di questo risultato atteso.

**Promozione di nuovi mercati per l'innovazione (RA 1.3).** Si tratta del risultato cui tenderanno i PO regionali attraverso azioni di stimolo della domanda pubblica di innovazione, come il *precommercial public procurement*, che comprendano 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*.

**Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza (RA 1.4).** L'approccio della S3 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, cui contribuiranno i PO regionali, 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<sup>208</sup>, sia attraverso incentivi in conto capitale sia mediante 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.

**Potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I (RA 1.5).** La S3 individua nel potenziamento dell'infrastruttura per la ricerca e l'innovazione un *driver* fondamentale per promuovere la capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I e di competere nell'economia della conoscenza a livello europeo. L'apertura verso le imprese e l'impatto previsto in termini di attrattività di insediamenti ad alta tecnologia sono i due criteri guida nella selezione delle infrastrutture su cui si intende intervenire:

<sup>207</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>208</sup> L'ambito del sostegno alla creazione di impresa in settori cd. "ad alta intensità di conoscenza" è assai rilevante, ma necessità di attenzione nell'implementazione e cura nel follow-up degli esiti delle iniziative finanziate per realizzare adattamenti nella costruzione della strumentazione basati su esperienza e analisi. A tale riguardo, di là degli specifici indicatori di risultato considerati per questo RA (che sono una specificazione tematica di quelli *standard* su natalità e sopravvivenza), è utile considerare studi e approfondimenti sia sulla demografia di questo tipo d'impresa e sia sugli esiti di strumenti alternativi di sostegno.

coerentemente con gli indirizzi ESFRI per quelle di interesse nazionale (sostenute per le regioni meno sviluppate e in transizione nell'ambito del PON "Ricerca e innovazione") e con il ruolo attuale e potenziale rivestito a livello territoriale per quelle di interesse regionale (sostenute nell'ambito dei POR).

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 nella sezione 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>209</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 incrementale di un'ampia platea di beneficiari, e *mission oriented*, mirato alla selezione di interventi ambiziosi e dall'esito non scontato, in molti casi più rischiosi<sup>210</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-industriale e forestale**, la declinazione delle azioni terrà conto in via prioritaria di 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

<sup>209</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*).

<sup>210</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.

processo produttivo<sup>211</sup>. Tali esigenze sono coerenti con il Piano nazionale per la Ricerca e l'Innovazione in agricoltura che costituisce la cornice nazionale per gli interventi in questo settore.

La messa a punto e il trasferimento delle innovazioni saranno attuati attraverso i Gruppi Operativi (GO) del PEI (Partenariato Europeo per l'Innovazione)<sup>212</sup>, destinati a favorire una maggiore connessione tra la ricerca e la pratica agricola, a incoraggiare un'applicazione più diffusa delle misure di innovazione e a creare o rafforzare i legami tra agricoltura e gli altri settori dell'economia. I GO saranno il luogo in cui vengono messe a punto e sviluppate le nuove idee, in sinergia col mondo della ricerca, 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, imprimendo 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 agricoltura e nell'agro-industria, laddove ritenuto funzionale a migliorare la qualità del trasferimento, in sinergia con gli altri fondi e con le politiche ordinarie.

---

<sup>211</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>212</sup> 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 ecc.).

**RISULTATI ATTESI E INDICATORI**

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 1.1</b> <b>Incremento dell'attività di innovazione delle imprese</b> <sup>213</sup>	- Ricercatori occupati nelle imprese sul totale degli addetti. Fonte: ISTAT, Rilevazione su R&S nelle imprese; annuale	- Numero di ricercatori in percentuale sul numero di addetti		FESR
	- Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con soggetti esterni. Fonte: ISTAT, Rilevazione su R&S nelle imprese; annuale	- Imprese che svolgono attività di R&S che hanno in corso collaborazioni per la loro attività di R&S e che svolgono R&S nella regione pur non avendo in tale regione la loro sede amministrativa in percentuale delle imprese che svolgono R&S	Percentuale della spesa pubblica sulle misure relative al trasferimento della conoscenza e dell'innovazione (misure 1,2, 16) sul totale spesa PSR	FEASR
<b>RA 1.2</b> <b>Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale</b> <sup>214</sup>	- Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL. Fonte: Istat, Rilevazione su R&S; annuale	- Spesa totale per R&S in percentuale sul PIL (a prezzi correnti)		FESR
	- Incidenza della spesa pubblica per R&S sul PIL. Fonte: Istat, Rilevazione su R&S; annuale	- Spesa per R&S della pubblica amministrazione e dell'università in percentuale sul PIL (a prezzi correnti)		
	- Incidenza della spesa per R&S del settore privato sul PIL. Fonte: Istat, Rilevazione su R&S; annuale	- Spesa per R&S del settore privato (imprese e istituzioni private non <i>profit</i> in percentuale sul PIL (a prezzi correnti)		
<b>RA 1.3</b> <b>Promozione di nuovi mercati per l'innovazione</b>	- Specializzazione produttiva nei settori ad alta intensità di conoscenza <sup>215</sup> . Fonte: Istat; annuale	- Occupati nei settori manifatturieri ad alta tecnologia e in quelli dei servizi ad elevata intensità di conoscenza in percentuale sul totale degli occupati negli stessi settori per genere		FESR
<b>RA 1.4</b> <sup>216</sup> <b>Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza</b>	- Tasso di natalità delle imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza <sup>217</sup> . Fonte: Istat; annuale	- Imprese nate nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza in percentuale sul numero di imprese attive nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza		FESR
	- Tasso di sopravvivenza a tre anni delle imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza <sup>218</sup> . Fonte: Istat; annuale	- Imprese nate nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza e sopravvissute all'anno t+3 in percentuale sul numero di imprese nate nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza		
<b>RA 1.5</b> <b>Potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&amp;I</b>	- Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con enti di ricerca pubblici e privati. Fonte: Istat (*)	(*)		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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegate ai Regolamenti. 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

<sup>213</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>214</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).

<sup>215</sup> I settori ad elevata intensità di conoscenza sono identificati sulla base della presenza di occupazione qualificata su scala europea: rientrano in questo gruppo le attività in cui almeno il 33 per cento degli addetti sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria (Isced 5 o 6). Tali settori sono: i) Manifattura: divisioni 21, 26, 30.3 della Nace Rev.2; ii) Servizi : divisioni 50, 51, 58-63, 64-66, 69-75, 78,80 della Nace Rev.2.

<sup>216</sup> Al risultato atteso contribuisce anche un'azione (3.6.4), relativa allo sviluppo del mercato dei fondi di capitale di rischio in OT3 (RA3.6).

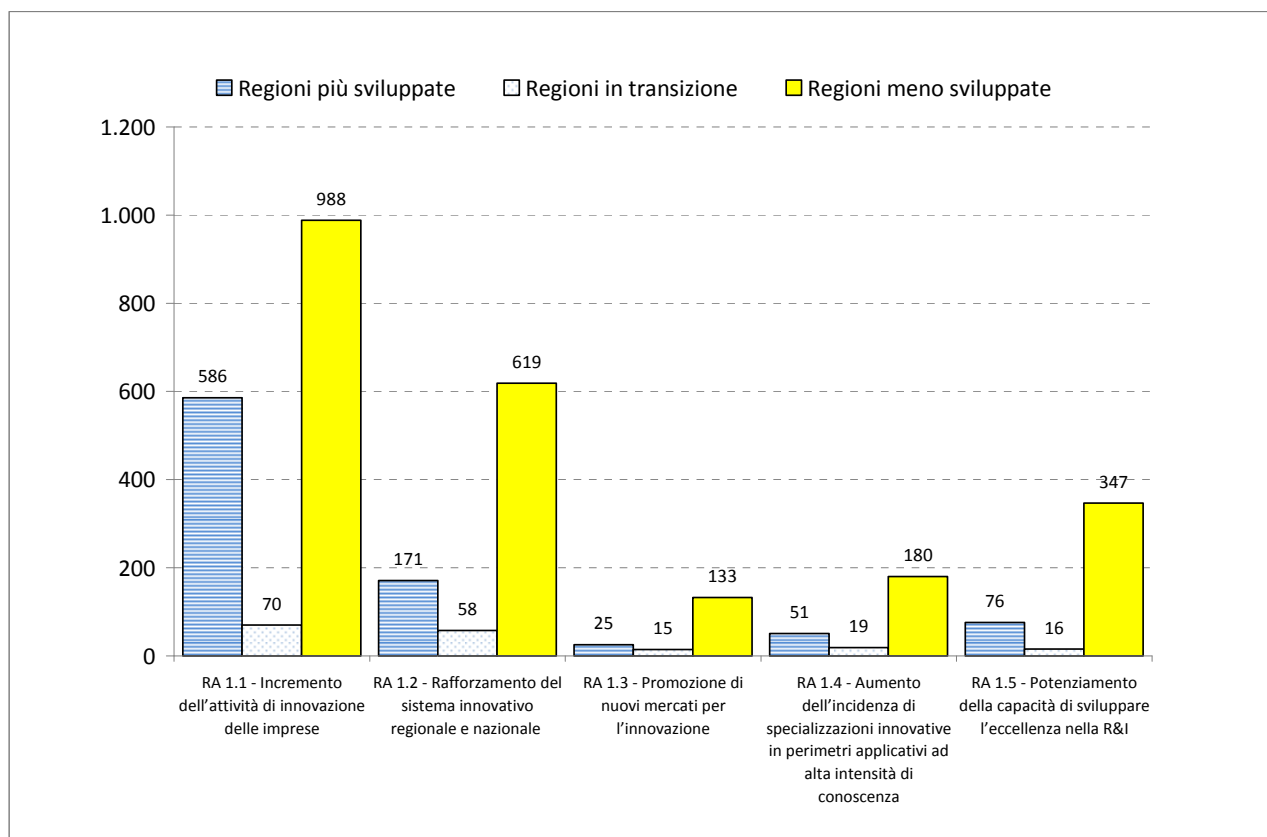
<sup>217</sup> I settori ad elevata intensità di conoscenza sono identificati sulla base della presenza di occupazione qualificata su scala europea: rientrano in questo gruppo le attività in cui almeno il 33 per cento degli addetti sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria (Isced 5 o 6). Tali settori sono: i) Manifattura: divisioni 21, 26, 30.3 della Nace Rev.2; ii) Servizi : divisioni 50, 51, 58-63, 64-66, 69-75, 78,80 della Nace Rev.2.

<sup>218</sup> I settori ad elevata intensità di conoscenza sono identificati sulla base della presenza di occupazione qualificata su scala europea: rientrano in questo gruppo le attività in cui almeno il 33 per cento degli addetti sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria (Isced 5 o 6). Tali settori sono: i) Manifattura: divisioni 21, 26, 30.3 della Nace Rev.2; ii) Servizi : divisioni 50, 51, 58-63, 64-66, 69-75, 78,80 della Nace Rev.2.

funzione delle scelte di programmazione e del cambiamento atteso, sono quantificati *baseline* e *target* al più appropriato livello di dettaglio territoriale/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 a partire dal 2015.

### OT 1 – Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR, milioni di euro)



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## 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'Agenda Digitale Europea<sup>219</sup> fissa obiettivi e *target* ambiziosi e trasversali alle diverse politiche che spaziano dalla diffusione della banda larga e ultra larga (accesso da parte di tutti i cittadini ad internet a una velocità di almeno 30Mbps e 50 per cento delle famiglie collegate a 100Mbps entro il 2020), all'interoperabilità e la sicurezza dei sistemi e dei servizi, all'utilizzo dei servizi digitali, all'inclusione e alfabetizzazione digitale, alla ricerca e sviluppo in campo ICT, all'utilizzo delle tecnologie in settori specifici in risposta ai bisogni della società.

Rispetto ai traguardi europei, l'Italia mostra gravi ritardi<sup>220</sup>, soprattutto per il *deficit* infrastrutturale nella copertura a banda ultra larga e una generalizzata debolezza della domanda (utilizzo delle tecnologie e competenze digitali) che riguarda sia i cittadini che le imprese (cfr. sezione 1.1.3 – Obiettivo Tematico 2). L'analisi territoriale evidenzia divari geografici, situazioni di particolare arretratezza in aree interne, rurali o marginali e potenzialità inesprese nelle aree industriali legate alla carenza di copertura in banda ultra larga.

L'attuazione dell'Agenda Digitale Italiana assume quindi 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 e libertà sostanziale dei cittadini, in termini di opportunità diffusa di partecipazione ai benefici della società della conoscenza. Tale rilevanza strategica trova radici non solo negli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, ma anche nell'importanza crescente riconosciuta alle *General Purpose Technologies (GPT)*, in particolare alle ICT, nel discorso corrente sull'innovazione nelle imprese anche nei settori tradizionali (*ICT-using sectors*), che si riflette sulla Strategia di Specializzazione Intelligente nazionale (cfr. Obiettivi Tematici 1 e 3).

Le strategie per l'Agenda Digitale – definite a livello nazionale e regionale – sono volte al superamento dei divari esistenti e al sostegno della capacità innovativa del Paese. Nell'ambito della più ampia azione di governo, l'approccio strategico alla definizione delle priorità di intervento mira ad assicurare lo sviluppo bilanciato di tutte le componenti dell'Agenda Digitale, evitando possibili disequilibri (a) tra gli investimenti in infrastrutture di ICT e quelli per lo sviluppo di servizi, (b) tra interventi in favore dell'offerta (creazione di *public eServices* e reti in banda ultra larga) e quelli in favore della domanda (diffusione delle ICT tra le famiglie, creazione di competenze digitali, ecc.). L'obiettivo complessivo tiene conto delle priorità territoriali e settoriali, in linea con l'esigenza di offrire le medesime opportunità nelle diverse aree del Paese e rispondere a bisogni specifici con più prontezza e favorendo la collaborazione di tutti i soggetti coinvolti. 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 nel proporre obiettivi e *target* misurabili, priorità e interventi coordinati di carattere nazionale (*open data*, *data center*, *cloud*, ecc.), nell'indirizzare e coordinare le scelte tecnologiche, la definizione e l'adozione di *standard* comuni (autenticazione, accesso, anagrafica, cooperazione applicativa, ecc.) per la diffusione di soluzioni pienamente interoperabili nei vari settori di intervento (es. sanità, istruzione, giustizia, *e-procurement*, ecc.), nell'adottare un sistema comune di monitoraggio e di indicatori che misurino il livello di implementazione delle misure. Gli strumenti e le risorse disponibili sono chiamati a concorrere e

<sup>219</sup> Cfr. anche le Raccomandazioni specifiche della Commissione europea per l'Italia al PNR 2013.

<sup>220</sup> Cfr. Scoreboard Agenda digitale europea 2014.



contribuire agli obiettivi, in modo coordinato e complementare tra i diversi livelli di governo, evitando la dispersione di risorse e facendo leva sulle economie di scala tipiche dei processi digitali.

**La politica di coesione** contribuisce alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana attraverso gli interventi dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali, focalizzati su tre aree di intervento principali: infrastrutture, servizi digitali e stimolo alla domanda di ICT, in linea con le priorità individuate a livello nazionale.

Nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 2 saranno sostenute le azioni per le infrastrutture di connettività, altri servizi infrastrutturali e abilitanti (es. razionalizzazione dei *data center* e SPID, *cloud computing*, *open data*), iniziative di *e-government* e *e-procurement* e in particolare i servizi nei settori della sanità, della giustizia, turismo, beni e attività culturali, nonché i servizi alle imprese. Le applicazioni ICT sono inoltre prioritarie nell'ambito delle politiche più strettamente territoriali quali l'Agenda urbana (*smart city*) e aree interne (accessibilità ai servizi essenziali)<sup>221</sup>.

Le azioni di *policy*, inoltre, tengono conto della necessità di garantire lo sviluppo delle aree produttive del Paese che presentano ancora un ritardo a livello sia di infrastrutturazione che di utilizzo effettivo delle nuove tecnologie. E' considerata la rilevanza strategica della disponibilità di banda ultra larga e lo sviluppo di servizi *on line* per migliorare la qualità della vita dei cittadini prioritariamente nelle aree interne e rurali, in particolar modo in quelle più remote, per compensare l'isolamento fisico e per consentire l'accesso ai servizi e a mercati diversi da quelli locali.

Gli interventi per raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea per il 2020 si innestano nel quadro strategico e di *governance* descritto e sono sinergici con i Piani settoriali nazionali definiti a questo scopo (ad es. Progetto Strategico Banda Ultra Larga il cui coordinamento è in capo al Ministero per lo Sviluppo Economico<sup>222</sup>, Piano per la Sanità Digitale).

Per evitare l'eccessiva frammentazione degli interventi sperimentata in passato, le azioni da realizzare nell'ambito della politica di coesione devono essere utilmente sistematizzate con le misure finanziate con risorse ordinarie pubbliche e dovranno, quindi, garantire il necessario coordinamento con le indicazioni, gli *standard* comuni e le strategie definite a livello centrale, nel quadro complessivo di *governance* definito nella Strategia nazionale per la crescita digitale.

A tal fine, è prevista presso l'Agenzia per l'Italia Digitale l'istituzione di un luogo di coordinamento degli interventi per attivare un confronto costante che assicuri la loro più efficace attuazione e coinvolga, oltre all'Agenzia, le Autorità di Gestione dei Programmi e i settori regionali responsabili degli interventi, l'Agenzia per la Coesione, le Amministrazioni centrali responsabili di Programmi, nonché altre Amministrazioni centrali.

Gli interventi da programmare mirano al conseguimento dei risultati di seguito rappresentati.

#### **Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda ultra larga (RA 2.1).**

Dal lato dell'offerta infrastrutturale, i fabbisogni di investimento pubblico per copertura in banda ultra larga ad almeno 30Mbps sono pari a circa 1,9 miliardi di euro, concentrati in prevalenza nel Centro-Nord<sup>223</sup>,

<sup>221</sup> Le analisi delle disparità e esigenze di sviluppo (cfr. sezione 1.1.3.) relative ai servizi nei settori elencati sono comprese nell'ambito degli Obiettivi Tematici pertinenti (1, 3, 6, 11) e nelle sezioni relative all'agenda urbana e alla strategia nazionale per le aree interne.

<sup>222</sup> Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali

<sup>223</sup> Investimento pubblico necessario per raggiungere la copertura totale del territorio nazionale. Non sono compresi gli investimenti privati autonomi o in co-finanziamento.

mentre il fabbisogno per una copertura ad almeno 100Mbps per il 100 per cento dei cittadini è stimato in circa 14 miliardi<sup>224</sup>.

La politica di coesione contribuisce a farvi fronte attraverso la realizzazione degli interventi di infrastrutturazione, a partire dalle aree prioritarie, quali le aree interne, le aree rurali e le aree produttive, per poi estendere la copertura al resto del territorio. L'identificazione delle aree e il tipo di infrastruttura saranno decise sulla base dell'analisi del contesto regionale, prendendo in considerazione gli obiettivi del piano nazionale NGN e le esigenze di recupero della competitività. Le aree produttive sono individuate tra le aree prioritarie per la realizzazione di infrastrutture ad almeno 100 Mbps. Gli interventi saranno attuati nel quadro di una condivisione tra il livello centrale e regionale in merito alla distanza dai *target* da raggiungere e alle azioni esistenti o da intraprendere per colmarli con le risorse della politica di coesione o altre risorse (quali ad esempio il Fondo di Sviluppo e Coesione). Il contributo della politica nel suo complesso sarà di 2.103,4 milioni di euro, di cui 257,9 milioni di euro di FEASR (tali risorse potranno essere aggiornate sulla base dell'analisi dei fabbisogni delle singole regioni e degli investimenti che saranno realizzati a valere su altre risorse finanziarie). Con riferimento alle risorse FESR, nel grafico alla fine della sezione è riportato il dettaglio per area (434,8 milioni di euro nelle regioni più sviluppate e in transizione e 1.410,8 milioni di euro nelle regioni meno sviluppate).

Tale contributo assume un ruolo determinante in particolare nelle regioni meno sviluppate, dove le risorse allocate consentono di coprire i fabbisogni esistenti per garantire la copertura ad almeno 30 Mbps a tutti i cittadini e sufficiente a fornire un contributo decisivo alla copertura infrastrutturale a 100 Mbps. Gli interventi saranno attuati in coordinamento con azioni finanziate con le risorse nazionali (a partire da quelle relative al Fondo di Sviluppo e Coesione, la cui programmazione degli interventi e l'assegnazione delle relative risorse finanziarie, in corso di definizione con apposita delibera CIPE) e/o regionali per raggiungere gli obiettivi NGN di Europa 2020.

Gli interventi del FESR saranno attivati prevalentemente attraverso il Progetto Strategico Banda Ultra Larga, o comunque in stretto coordinamento con lo stesso, laddove si registra un fallimento del mercato, sulla base di un'analisi economica che stabilisca i criteri per la prioritizzazione delle azioni definiti con le Regioni. Attraverso la stipula di appositi accordi e convenzioni operative con le Regioni, il Ministero per lo Sviluppo Economico coordina l'attuazione degli interventi, considerandoli nel loro insieme<sup>225</sup>, secondo i criteri di priorità definiti e i modelli di intervento scelti in base alle caratteristiche dei diversi contesti territoriali. Gli interventi dovranno essere *future-proof* e designati con una prospettiva di lungo termine (per evitare le duplicazioni) volta a colmare il *gap* di competitività e attrattività rispetto alle aree più avanzate in Europa e nel mondo. Nelle aree rurali, il FEASR concorre, assieme al FESR, a garantire nelle aree C e D infrastrutture per il raggiungimento degli obiettivi NGN (*Next Generation Networks*) di Europa 2020 in coordinamento con gli interventi finanziati con i fondi nazionali e/o regionali. In particolare, nell'ottica di assicurare una concentrazione delle risorse nei territori rurali più deboli dove le carenze infrastrutturali sono maggiori (come evidenziato nella sezione 1.1.3), il FEASR assegnerà una priorità di intervento alla copertura dei fabbisogni dei comuni rurali di piccole e medie dimensioni e a più bassa densità abitativa, anche attraverso l'aggregazione della domanda all'interno di grandi interventi integrati. Inoltre, il FEASR finanzia l'ultimo miglio, sempre in tali aree - in caso di fallimento di mercato - e a completamento degli investimenti già realizzati nelle aree rurali per le infrastrutture, in linea con gli obiettivi NGN europei. Le aree interessate dagli interventi del FESR, FEASR e del Fondo di Sviluppo e Coesione sono mappate nell'ambito del Piano

<sup>224</sup> I fabbisogni sono rilevati dal MISE in occasione delle periodiche consultazioni pubbliche con gli operatori di telecomunicazioni, che riguardano 94000 aree comunali e sub-comunali. Essi potranno essere aggiornati a seguito della consultazione in corso.

<sup>225</sup> Cfr. Nuova guida all'investimento nella banda larga: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/brochures/index\\_en.cfm#5](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/brochures/index_en.cfm#5)

nazionale NGN per assicurare la complementarità dei differenti interventi ai fini del raggiungimento degli obiettivi EU NGN entro il 2020.

**Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili (RA 2.2).** Occorre intervenire per consolidare e razionalizzare l'infrastruttura ICT pubblica, necessaria a garantire l'erogazione di servizi innovativi di qualità adeguata da parte della PA in un contesto di sicurezza e *business continuity*. L'obiettivo è di trasformare l'infrastruttura tecnologica pubblica in un *asset* strategico su cui concentrare, grazie anche al contributo dei Fondi strutturali, azioni, investimenti per il rafforzamento e l'adeguamento tecnologico, nonché per la gestione di dati e servizi in *cloud computing*. Nella progettazione degli interventi sarà fondamentale il raccordo con le iniziative attuate nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11.

Iniziative per la realizzazione e la razionalizzazione di *data center* vanno sviluppate parallelamente alla progettazione e realizzazione di nuovi servizi e banche dati da implementare nella nuova infrastruttura, in modo che si possano apportare fin da subito vantaggi diretti nel rapporto tra PA, cittadini e imprese. Esse sono realizzate nel pieno rispetto delle linee guida e degli obiettivi per la razionalizzazione dell'infrastruttura digitale della PA definite a livello nazionale e in coerenza con il Piano di razionalizzazione elaborato dall'Agenzia per l'Italia digitale.

Inoltre, la piena interoperabilità dei sistemi e dei servizi è da considerarsi requisito prioritario per garantire la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese. In tal senso, vanno portate avanti opportune iniziative di adeguamento dei sistemi informativi regionali e locali a *standard* comuni, nell'ambito dell'infrastruttura nazionale di connettività e cooperazione, procedendo quindi verso un'operatività reale e completa dei sistemi, con riguardo non solo ai servizi erogati sul territorio, ma anche ai processi tra le Amministrazioni, sia centrali che regionali e locali. In particolare, gli interventi sono volti a favorire la diffusione dei servizi *e-Government*, la costruzione di piattaforme integrate e interoperabili laddove non sono state finanziate nel passato e la condivisione delle banche dati pubbliche. I servizi vanno sviluppati secondo la logica del riuso per sostenere l'adozione di applicazioni informatiche, di pratiche tecnologiche/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. Date le condizioni di contesto e l'evidente valore in termini di risultati conseguibili, è considerato prioritario intervenire in particolare nell'ambito della sanità elettronica, della giustizia e in generale in direzione di un miglioramento dei servizi alle imprese. La politica di coesione sostiene a tale scopo i progetti nazionali e regionali complementari. Gli interventi sono coordinati nell'ambito della Strategia Nazionale sulla Crescita Digitale. In particolare, la realizzazione di piattaforme di *e-procurement* viene sostenuta in linea con la strategia nazionale sul tema che sarà definita nel rispetto della legislazione comunitaria (cfr. Obiettivo Tematico 11).

Relativamente agli obiettivi di sviluppo urbano<sup>226</sup>, va favorita la proposta di soluzioni intelligenti al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, anche attraverso politiche di sostegno alla costruzione di capacità specifiche nel perimetro delle tecnologie per le *smart communities*, facilitando la realizzazione di città intelligenti e valorizzando gli specifici *asset* locali (patrimonio culturale, centri storici, attrattori turistici, risorse naturali, ecc.). Tali soluzioni rappresentano un fattore abilitante della "crescita verde" nei più svariati settori dell'economia e saranno sviluppate in raccordo con gli altri Obiettivi Tematici (ad esempio, sono previsti, nell'Obiettivo Tematico 4, il supporto all'infomobilità e gli interventi relativi alle

<sup>226</sup> Cfr. le opzioni previste per l'attuazione dell'agenda urbana.

*smart grid* e, nell'Obiettivo Tematico 3, la modernizzazione del sistema imprenditoriale logistico a sostegno dell'intermodalità).

**Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete (RA 2.3).** Nel periodo 2014-2020, più che nelle passate programmazioni, è determinante l'attenzione ai profili di domanda, in un approccio integrato tra offerta di infrastrutture e servizi e miglioramento delle capacità di utilizzo da parte di cittadini, imprese e PA. Il risultato atteso 2.3 mira a colmare i *gap* esistenti da parte di cittadini e imprese in relazione all'uso di servizi digitali, a rendere inclusivo l'accesso ai benefici della società della conoscenza e a favorire la partecipazione attiva dei cittadini alla vita democratica.

Il FESR contribuisce alla realizzazione di soluzioni tecnologiche a supporto dello sviluppo delle competenze, in particolare delle competenze digitali (ad esempio per la formazione dei giovani e per la creazione delle nuove professionalità digitali), gli interventi di alfabetizzazione digitale per l'inclusione sociale e l'acquisizione delle competenze avanzate per l'innovazione e lo sviluppo economico, ad esempio *e-skills* dei giovani imprenditori (complementari con interventi finanziati negli Obiettivi Tematici 8, 9, 10 e 11). Verrà altresì supportata la creazione di piattaforme e altri strumenti digitali per l'*open government* e l'*open data* (complementari con interventi finanziati nell'Obiettivo Tematico 11), come ad esempio le iniziative per la trasparenza, collaborazione, co-progettazione dei servizi pubblici e il monitoraggio civico delle politiche pubbliche.

Inoltre, sono inclusi interventi diretti a valorizzare le competenze e il contributo della cittadinanza, delle istituzioni locali, delle imprese e delle associazioni territoriali alla soluzione di problemi sociali (*smart citizenship*) attraverso la diffusione di iniziative che facilitino la messa in rete di informazioni e servizi (es. *crowdsourcing* e nuove forme di collaborazione con la PA) e, nel contempo, stimolino l'utilizzo dei servizi pubblici digitali. Risponde allo stesso obiettivo, ad esempio, la costituzione di luoghi pubblici di condivisione e innovazione, il supporto al wi-fi pubblico e il sostegno alla diffusione di spazi di *co-working*.

Il FEASR integrerà le azioni del FESR e del FSE sulla domanda con interventi specifici per la formazione e l'alfabetizzazione, l'innovazione e l'adozione delle TIC nelle imprese agricole e dell'agroindustria, e per le PMI nelle aree rurali nell'ambito dell'OT 10.

Gli interventi FEASR per promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali saranno in linea con gli obiettivi della strategia sulla crescita digitale nazionale e saranno implementati seguendo il quadro comune di monitoraggio nazionale tenendo conto degli indicatori e obiettivi dell'Agenda Digitale Europea.

#### INTEGRAZIONE E COLLEGAMENTI CON ALTRE AREE TEMATICHE

La natura stessa di questo ambito di *policy* lo rende fortemente trasversale agli interventi di diversi Obiettivi Tematici. In particolare, in relazione alle aree tematiche *Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (OT1)* e *Competitività dei sistemi produttivi (OT3)*, la strategia delineata nelle pagine precedenti si integra con la *Smart Specialisation Strategy*, ivi inclusi gli interventi a supporto del commercio elettronico, del *cloud computing* e della modernizzazione del sistema imprenditoriale logistico per l'intermodalità (anche in raccordo con l'Obiettivo Tematico 7). La strategia ICT si articola e si relaziona,

inoltre, con diverse azioni dell'Accordo di Partenariato: gli interventi in materia di infomobilità in aree urbane e per le *smart grid* sono infatti inclusi nell'Obiettivo Tematico 4.

Le competenze digitali e gli interventi complementari a loro sostegno occupano un ruolo centrale nella strategia complessiva del ciclo di programmazione 2014-2020, articolata in più Obiettivi Tematici: le azioni di alfabetizzazione e di inclusione digitale rientrano nella *mission* dell'Obiettivo Tematico 9, mentre l'Obiettivo Tematico 8 include interventi riguardanti l'acquisizione di *eSkills* per le nuove professioni legate al digitale. Non meno rilevante, inoltre, è il sostegno alla diffusione della società della conoscenza nella scuola e nella formazione, nonché all'adozione di strumenti didattici innovativi anche on line (*e-Learning*), entrambi previsti nell'OT10.

Infine, è di tutta evidenza il legame stringente tra l'Obiettivo Tematico 2 e le azioni in cui è articolata la strategia di capacitazione amministrativa (OT11) che va dalla diffusione e utilizzo degli *open data* e pratiche di *open government*, alla digitalizzazione e diffusione dei processi amministrativi e servizi digitali, elementi chiave per la partecipazione attiva e l'inclusione digitale.

### RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 2.1</b> Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda ultra larga ("Digital Agenda" europea)	- Copertura con banda ultra larga ad almeno 30 Mbps. Fonte: MISE; annuale	- Popolazione coperta con banda ultra larga ad almeno 30 Mbps in percentuale sulla popolazione residente (con dettaglio sulle aree rurali)	- Popolazione beneficiaria di infrastrutture IT nuove o migliorate	FESR
	- Copertura con banda ultra larga a 100 Mbps. Fonte: MISE; annuale	- Popolazione coperta con banda ultra larga a 100 Mbps in percentuale sulla popolazione residente (con dettaglio sulle aree rurali)		FEASR
<b>RA 2.2</b> Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili <sup>227</sup>	- Comuni con servizi pienamente interattivi. Fonte: Istat, Rilevazione sulle ICT nella PA locale; annuale  - Cittadini che utilizzano il Fascicolo Sanitario Elettronico. Fonte: Istat; annuale  - Notifiche trasmesse in formato digitale nel processo civile. Fonte: Ministero della Giustizia, annuale  - Utilizzo dell'e-government da parte delle imprese. Fonte: Istat, annuale	- Numero di comuni con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale dei Comuni con sito web  - Cittadini che utilizzano il Fascicolo Sanitario Elettronico in percentuale sulla popolazione residente  - Numero di notifiche trasmesse in formato digitale in percentuale sul numero di notifiche totali  - Imprese con almeno 10 addetti che inviano moduli compilati on-line alla PA in percentuale del totale delle imprese con almeno 10 addetti		FESR
<b>RA 2.3</b> Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e	- Grado di utilizzo di <i>Internet</i> nelle famiglie. Fonte: Istat, Indagine Multiscopo; annuale  - Territorio coperto da <i>Wifi</i> pubblico (*)	- Persone di 6 anni e più che hanno usato <i>Internet</i> negli ultimi 12 mesi in percentuale della popolazione della stessa classe di età  (* )		FESR

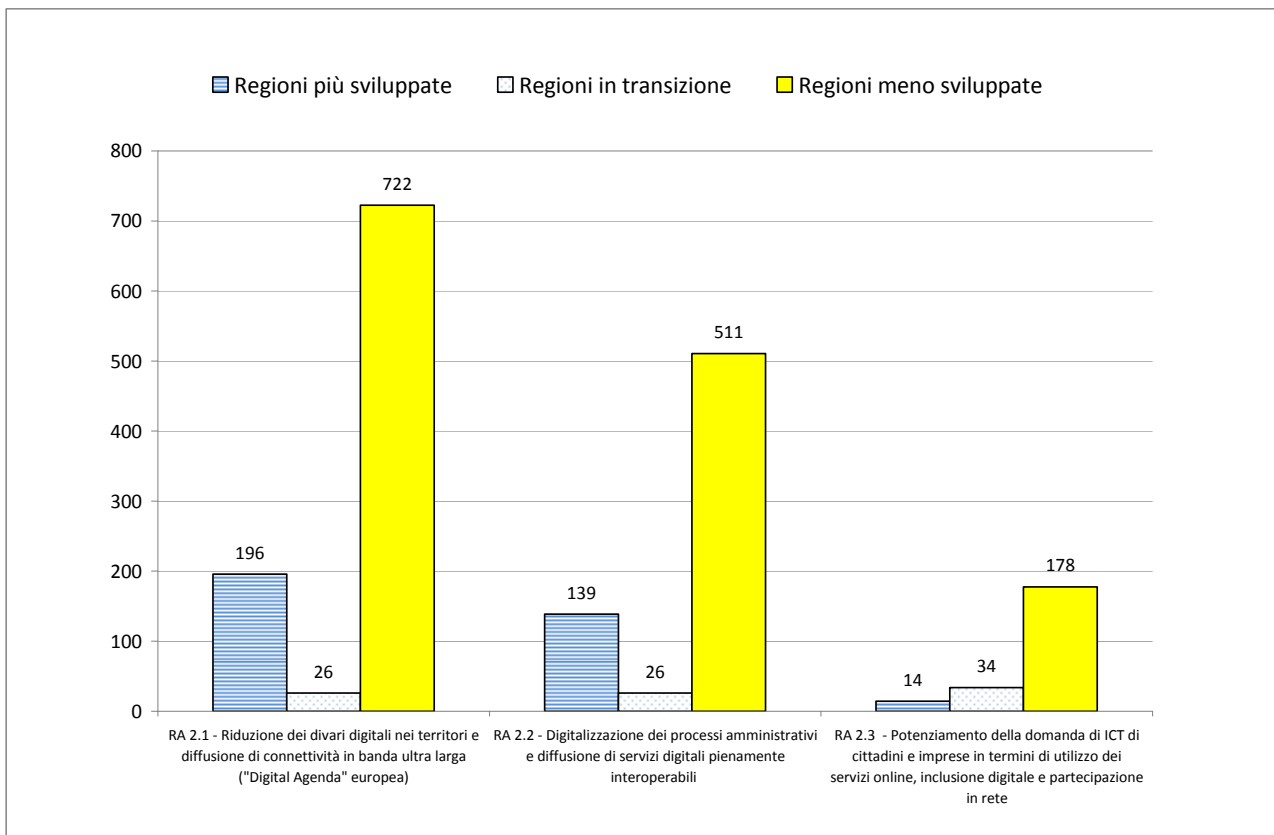
<sup>227</sup> Risultato complementare agli interventi in OT 11 (RA 11.1).

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
partecipazione in rete <sup>228</sup>	- Grado di partecipazione dei cittadini attraverso il web a attività politiche e sociali (*)	(*)		
OT 2	- Penetrazione della banda ultra larga Fonte: Agcom; annuale	- Numero di abbonamenti in banda ultra larga in percentuale sulla popolazione residente [l'indicatore potrà essere disaggregato per capacità di banda a 30 Mbps e a 100 Mbps una volta che i dati di riferimento acquisiranno significatività a livello regionale]		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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegate ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 a partire dal 2015.

### OT 2 – Allocazione finanziaria programmata (\*) per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR, milioni di euro)



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

<sup>228</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).

### **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, agro-industriale, della pesca e dell'acquacoltura. Ad essa sono ispirati i singoli risultati 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, e ne 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. Con particolare riguardo per l'economia verde, in essa la politica di coesione vede un'occasione di migliorare il contesto in cui si svolge l'attività di impresa e, simultaneamente, di agevolare lo sviluppo di filiere e tecnologie produttive che, come quelle a matrice ambientale, offrono ampie prospettive di crescita. Costruendo sugli elementi qui presentati, le strategie di rafforzamento strutturale del sistema imprenditoriale saranno orientate dalle scelte contenute nelle *Smart Specialization Strategies* adottate ai diversi livelli territoriali.

Come si è visto, la programmazione delle politiche di sviluppo 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 una razionalizzazione della base industriale. La **politica 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 in 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, 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 di coesione agirà attraverso un numero limitato di azioni utilizzando in modo più efficace le scarse risorse gestionali delle Amministrazioni responsabili di attuarle e delle imprese che si candidano a beneficiarne e massimizzando la capacità di intercettare progetti imprenditoriali meritevoli ed altrimenti privi di prospettive di realizzazione.

Nella sfera della coesione territoriale, la politica nazionale per la competitività delle imprese piccole e medie non identifica settori di intervento d'elezione, con eccezione per gli ambiti del turismo e dell'impresa sociale e per le politiche agricole e di sviluppo rurale in cui persegue una missione specifica. Le politiche di coesione ispirano i propri orientamenti strategici alla Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente, e pongono l'enfasi su condizioni trasversali per la competitività dei sistemi imprenditoriali come la dotazione di capacità umane, le risorse e le competenze digitali e i fattori che facilitano i processi di internazionalizzazione. La politica per la competitività si innesta 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; 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 rivolgerà 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 e 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 alle imprese che alle amministrazioni, si pongono l'obiettivo di allargare la platea di imprese che riescono a raggiungere, includendo anche soggetti finora esclusi dalle misure di incentivazione. Anche le misure di facile accesso, tuttavia, dovranno comunque porsi risultati ambiziosi di modernizzazione strutturale della base produttiva, i quali andranno monitorati e valutati in modo assiduo e rigoroso. Alcune di queste azioni potranno essere 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 operano 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, che verso aree colpite da crisi industriali, da individuarsi al momento della definizione dei Programmi Operativi, attraverso l'adozione di strumenti, anche innovativi, che valorizzino i segnali di vitalità imprenditoriale e le potenzialità dei singoli territori. L'attivazione di tali misure, che risulta dagli orientamenti e dalle scelte contenuti nelle S3, è condizionata ad una chiara esplicitazione delle motivazioni che giustificano l'intervento. Anche al fine di stimolare logiche di rete tra imprese e di incentivare il ricorso alle tecnologie abilitanti e industriali in coerenza con il Programma *Horizon 2020*, le misure mirate individueranno i propri destinatari preferibilmente in base al ruolo che essi occupano all'interno di settori, aree tecnologiche, filiere produttive, fra le imprese in grado di esercitare un ruolo trainante sui sistemi produttivi di PMI.

Nel caso di interventi territorialmente mirati, le misure saranno, di norma, volte: al rafforzamento ed alla diversificazione della base produttiva; al sostegno a nuove attività economiche; alla riqualificazione professionale dei lavoratori, eventualmente accompagnati da interventi di rafforzamento della dotazione di infrastrutture e di servizi di interesse delle imprese, fra cui assume particolare rilievo la logistica, nonché da interventi di potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale; al 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>229</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.

I processi di **internazionalizzazione** dei sistemi produttivi che sono in corso potranno ricevere ulteriore impulso da interventi evoluti con cui la politica di coesione razionalizzerà le forme di supporto oggi in atto, e agirà per il consolidamento delle forme di internazionalizzazione più vantaggiose. Alla luce della tendenza spontanea alla globalizzazione degli investimenti e degli scambi, la dinamica da sostenere, e verso cui orientare l'intervento pubblico, non è la mera intensificazione degli scambi, ma l'affermazione del ruolo delle imprese italiane nelle fasi delle catene commerciali internazionali che incorporano maggior valore e maggiori contenuti di conoscenza.

Il consolidamento e lo sviluppo dell'economia sociale e del *no-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. Il sostegno pubblico in questo campo verrà limitato a quelle imprese o istituzioni del *no-profit* che pongono in essere servizi e beni pubblici altrimenti non assicurati dal sistema imprenditoriale *for-profit*.

<sup>229</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.

La promozione dell'impresa sociale come cruciale veicolo di inclusione sociale è trattata anche in OT9, ma con un diverso e complementare approccio che ne riconosce l'ulteriore carattere di capacità e sensibilità nella costruzione progettuale a favore di categorie e individui fragili, argomento che in quell'ambito suggerisce l'opportunità anche di azioni di sistema (sul punto vedi la trattazione dell'OT9).

Due approcci innovativi caratterizzeranno la fase di attuazione degli interventi nel rapporto fra amministrazione pubblica ed imprese. Il primo riguarda azioni mirate a carattere negoziale per le quali si consente, e 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 il Codice europeo di condotta sul partenariato<sup>230</sup>, le valutazioni dei potenziali beneficiari su metodi e contenuti di questi procedimenti prima che siano avviati.

Per assicurare la sinergia fra interventi nazionali e regionali di supporto alla competitività dei sistemi di PMI e prevenire gli episodi di sovrapposizione e inefficienza riscontrati in alcuni casi del passato, nell'ambito della politica di coesione saranno convocate periodiche riunioni di coordinamento che vedano la partecipazione delle principali Autorità pubbliche nazionali e regionali responsabili per tali interventi. A questi tavoli di coordinamento, convocati dal Ministero per lo Sviluppo Economico nel contesto dell'attuazione del PON "Imprese e competitività", parteciperanno ad un livello tecnico le Autorità regionali di settore responsabili per la gestione degli interventi di supporto alla competitività dei sistemi produttivi. Il loro mandato sarà di natura operativa comprendendo fra l'altro la sincronizzazione delle azioni intraprese ai diversi livelli, il coordinamento dei criteri di selezione dei beneficiari, la condivisione di basi dati di beneficiari e valutatori nel caso delle misure di aiuto.

Le difficoltà di accesso al credito per le PMI, la cui gravità è stata evidenziata nella precedente sezione 1.1.3, richiedono in risposta uno sforzo coordinato a livello nazionale che trascende la politica di coesione. Molte misure limitate nel tempo e nello spazio che in passato sono state applicate a questi fini hanno rappresentato nel migliore dei casi dei temporanei palliativi ad un *deficit* strutturale che ha radici oltre che nella crisi economica, nell'inadeguatezza di alcune componenti del sistema imprenditoriale e della filiera della finanza. Sul tema interferisce anche la *governance* europea del sistema del credito. L'approccio nazionale alla crisi creditizia si basa su strumenti finanziari anche associati ad altre forme di intervento per come previsto dall'art.37, comma 6 del regolamento 1303/2013. Al centro di tale strategia è il rifinanziamento, in larga parte a valere su risorse nazionali, degli strumenti di garanzia che hanno finora dimostrato maggiore efficienza, ed effetti di attivazione delle risorse finanziarie private. Fra questi spicca il Fondo centrale di garanzia per le PMI (L. 662/96), strumento flessibile e perciò orientabile verso porzioni del sistema imprenditoriale che sono allo stesso più meritevoli e più soggette a razionamento. Allo stesso tempo, nel quadro della più ampia strategia nazionale a cui contribuiscono, i Fondi strutturali intervengono per promuovere forme di finanza innovativa non creditizia oggi poco sviluppate come il *venture capital* e i *mini bond*, e per promuovere l'efficienza dell'intera filiera creditizia attraverso la *standardizzazione* e digitalizzazione dei processi.

<sup>230</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

Nel periodo 2014-2020 continuerà dunque la graduale transizione da strumenti e politiche tradizionali, basati su contribuzioni a fondo perduto, verso strumenti rotativi di capitale di rischio, garanzie e prestiti, nonché forme miste di agevolazione anche nell'ambito di 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 razzionate 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 più amministrazioni possono condividere procedure, informazioni e rischi;
- sviluppare il mercato della finanza innovativa e di tipo non creditizio (capitale di rischio, *mini bond*) nel rispetto dei due criteri di cui ai punti precedenti, e massimizzando la leva finanziaria del contributo finanziario pubblico.

Per quanto concerne le **politiche di sviluppo rurale, per la pesca e l'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 per la competitività delle singole imprese dell'agricoltura, dell'agro-alimentare, del settore forestale, della pesca e dell'acquacoltura tenendo conto, in particolare, di criteri quali la sostenibilità ambientale, l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici, il benessere animale, la qualità della produzione, l'innovazione e la sicurezza del lavoro. Tale sostegno dovrà essere basato su un'attenta selezione delle iniziative proposte. La promozione dell'evoluzione strutturale e organizzativa dell'impresa include necessariamente anche 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 in quelle periurbane, dove lo sviluppo urbano sottrae costantemente suolo all'uso agricolo e riduce la base produttiva per la produzione di beni primari. Tuttavia, al fine di favorire una concentrazione delle risorse nelle aree con maggiori fabbisogni, occorre che i PSR regionali allochino nelle aree C e D una percentuale adeguata di risorse programmate per questo tipo di interventi e in ogni caso superiore al peso che queste aree hanno in termini di popolazione residente sulla popolazione regionale. Inoltre, il supporto alle iniziative di diversificazione nelle aree periurbane dovrà essere indirizzato prioritariamente verso progetti innovativi ovvero progetti che consentano il recupero/valorizzazione di territori o risorse lavorative sottoutilizzate. 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, forestali, 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, forestali, 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, agroalimentare, della pesca e dell'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 e così via - 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 abbiano 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 offrire 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 propone, attraverso un'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 favorire e incentivare le condizioni d'accesso alla gestione del rischio degli imprenditori agricoli, soprattutto nelle regioni del Centro e del Meridione. Allo scopo di incentivare l'adozione di questi strumenti proprio nelle regioni dove sono meno diffusi, il Programma opererà affinché gli operatori del settore siano continuamente formati ed informati sulle possibili evoluzioni dei fenomeni d'instabilità dei quadri climatici e sulle opportunità esistenti per contenerne gli impatti, con azioni di informazione, seminari ed eventi organizzati a livello locale dall'Autorità di Gestione del Programma Nazionale. 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, 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>231</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 (Organizzazioni dei produttori, Organizzazioni interprofessionali, cooperative, reti d'impresе, 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 consorzi 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>232</sup>.

Gli interventi sulle filiere dovranno essere programmati in modo tale da garantire un giusto equilibrio tra il sostegno alle filiere corte e il rafforzamento delle filiere in generale.

Le filiere agricole, agro-alimentari, 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 dei progetti e 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.

Per quanto riguarda il settore della pesca e acquacoltura, nel periodo 2007-2011 la riduzione in valore aggiunto è stata del 25 per cento. Pertanto, attraverso l'attuazione del FEAMP, ci si attende un miglioramento dei principali indicatori economici (aumento del valore aggiunto/addetto, aumento della produzione in valore, aumento/stabilizzazione degli addetti impiegati nei settori dell'acquacoltura e della trasformazione, aumento delle esportazioni).

<sup>231</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>232</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.).

Gli investimenti dovranno essere finalizzati all'accrescimento della competitività e redditività delle imprese di pesca, compresa la piccola pesca costiera e il miglioramento delle condizioni di lavoro. In particolare verranno finanziati investimenti per la diversificazione, per l'avviamento dei giovani pescatori, la salute e la sicurezza degli operatori, gli interventi per accrescere il valore aggiunto e la qualità delle attività e delle produzioni, ivi compreso l'utilizzo delle catture indesiderate, investimenti nei porti, nei siti di sbarco e nei ripari di pesca, inclusi gli investimenti destinati a strutture per la raccolta di scarti e rifiuti marini.

Inoltre, il fermo temporaneo delle attività di pesca, che rappresenta una questione rilevante per la sostenibilità di lungo periodo del settore della pesca italiana, sarà sostenuto dal FEAMP nell'ambito di questo obiettivo. E' previsto anche il sostegno di fondi mutualistici.

Nell'ambito dell'acquacoltura gli investimenti dovranno puntare all'aumento della competitività e redditività delle imprese, al miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro, in particolare delle piccole medie imprese. Oltre agli investimenti per la diversificazione, l'accrescimento della qualità, la sicurezza e il sostegno ai nuovi operatori del settore, verranno finanziati interventi per l'ammodernamento, la salute e il benessere degli animali, le misure sanitarie per la salute e la sicurezza pubbliche, l'assicurazione degli *stock* acquicoli.

Inoltre, il FEAMP potrà finanziare gli interventi per il miglioramento delle organizzazioni di mercato per la pesca e l'acquacoltura, inclusi piani di produzione e commercializzazione, gli interventi relativi alla trasformazione dei prodotti, gli aiuti al magazzinaggio e il sostegno al regime di compensazione.

Sono finanziati interventi per lo sviluppo tecnologico, l'innovazione e il trasferimento della conoscenza nella pesca e acquacoltura, ivi compresi partenariati tra esperti scientifici e pescatori e servizi di consulenza.

L'attuazione dei suddetti obiettivi e interventi si inserisce anche nel contesto della Strategia EUSAIR.

Lo sviluppo della politica marittima UE e l'approccio integrato agli affari marittimi contribuiscono dal 2007 a potenziare la capacità dell'Europa di creare condizioni il più possibile adeguate per lo sfruttamento sostenibile degli oceani, dei mari e delle coste. Infatti, come dimostra l'esperienza maturata fino ad oggi, il miglioramento del livello di conservazione delle risorse e dell'ambiente è decisivo per il mantenimento dell'occupazione.

In tale contesto, va riconosciuto il valore dei beni e dei servizi dell'ecosistema marino, così come quello delle acque interne, nonché la loro tutela come elementi importanti per lo sviluppo sostenibile. In questa ottica è necessario favorire la cooperazione nell'ambito degli affari marittimi a livello regionale e internazionale, ricordando inoltre che tutte le attività esercitate negli oceani e nei mari, comprese quelle della politica marittima integrata, devono essere realizzate in linea con il quadro giuridico istituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) e da altre convenzioni internazionali in materia.

Questi obiettivi devono essere perseguiti attraverso un'agenda dinamica per i mari e gli oceani che promuova il potenziale di crescita, la competitività e l'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 sostenibilità nelle regioni (es. Macro Regione Adriatico Ionica).

Infine, si ricorda che la crescita dell'intera economia marittima deve essere rilanciata anche attraverso la riduzione degli oneri amministrativi e normativi che possono rallentare l'innovazione e gli investimenti verso le nuove tecnologie e strategie di sviluppo.

### INTEGRAZIONE E COLLEGAMENTI CON ALTRE AREE TEMATICHE

Occorre assicurare un'adeguata correlazione e integrazione tra le aree tematiche: *Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, Agenda digitale, Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi, 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.*

L'area tematica "*Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione*" e 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 in base al quale, 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 a supporto della 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 e delle aree rurali. 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.

Un'integrazione importante con le aree tematiche volte a *Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi* e a *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.

Il collegamento con l'area tematica *Istruzione, formazione e competenze* 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, 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" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 3.1</b> Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo	- Tasso di innovazione del sistema produttivo. Fonte Istat; annuale	- Imprese con almeno 10 addetti che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo) nel triennio di riferimento in percentuale sul totale delle imprese con almeno 10 addetti		FESR
			- Percentuale di imprese agricole supportate per investimenti di ristrutturazione/modernizzazione	FEASR
<b>RA 3.2</b> <sup>233</sup> Sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive	- Quota dei lavoratori che percepiscono sussidi di politica del lavoro passiva. Fonte: Istat; annuale	- Numero di individui che percepiscono sussidi da Cassa integrazione straordinaria e in deroga o da ASPI + numero di individui che hanno sottoscritto contratti di solidarietà in percentuale sul totale degli addetti di imprese private (esclusi i settori costruzioni e agricoltura)		FESR
<b>RA 3.3</b> Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	- Investimenti privati sul PIL. Fonte: Istat; annuale	- Investimenti privati in percentuale sul PIL (valori concatenati)		FESR
			- Percentuale di imprese agricole beneficiarie aderenti a schemi di qualità, mercati locali, filiere corte e organizzazione di produttori	FEASR
<b>RA 3.4</b> Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi	- Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero. Fonte: Istat; annuale	- <i>Export</i> totale + <i>Import</i> di beni intermedi del comparto manifatturiero in percentuale sul PIL (Valore in euro correnti)		FESR
			- Grado di apertura commerciale del comparto agro-alimentare. Fonte ISTAT; annuale	- <i>Export</i> totale dei settori agricolo e alimentare in percentuale sul PIL (Valore in euro correnti)
<b>RA 3.5</b> <sup>234</sup> Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese	- Addetti occupati nelle unità locali delle imprese italiane a controllo estero. Fonte: Istat; annuale	- Addetti alle unità locali delle imprese italiane a controllo estero in percentuale su addetti totali		FESR
			- Addetti delle nuove imprese. Fonte: Istat; annuale	- Addetti delle imprese nate nell'ultimo triennio in percentuale su addetti totali
<b>RA 3.6</b> Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura	- Valore degli investimenti in capitale di rischio <i>early stage</i> . Fonte: Istat; annuale	- Investimenti in capitale di rischio - <i>early stage</i> in percentuale sul PIL		FESR
			- Quota valore dei fidi globali fra 30.000 e 500.000 euro utilizzati dalle imprese. Fonte: Banca d'Italia; annuale	- Valore dei fidi globali fra 30.000 e 500.000 euro utilizzati da imprese in percentuale sul valore complessivo dei fidi globali utilizzati dalle imprese (media dei quattro trimestri)
	- Impieghi bancari delle	- Impieghi bancari delle imprese		

<sup>233</sup> Un risultato dell'OT8 (RA 8.6) prevede numerose azioni, finanziate dal FSE, che riguardano lavoratori coinvolti in situazioni di crisi.

<sup>234</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".

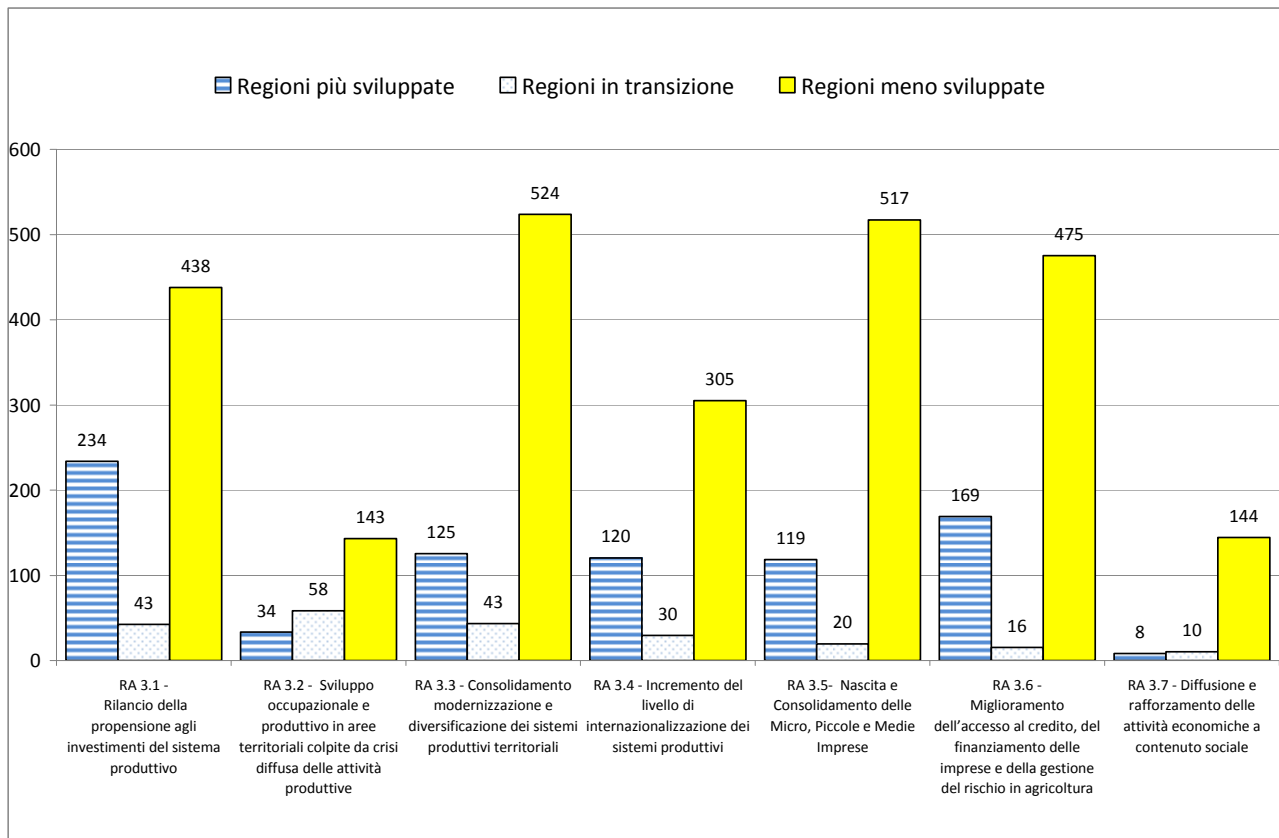


Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
	imprese non finanziarie sul PIL. Fonte: Banca d'Italia; annuale	non finanziarie in percentuale sul PIL		
<b>RA 3.7</b> Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale <sup>235</sup>	- Addetti alle imprese e alle istituzioni non <i>profit</i> che svolgono attività a contenuto sociale. Fonte: Istat; decennale [aggiornabile nei periodi intercensuari sulla base di altre fonti]	- Numero di addetti delle UL delle imprese che svolgono attività a contenuto sociale + numero di addetti e lavoratori esterni delle UL delle istituzioni non <i>profit</i> sulla popolazione residente (per mille abitanti)		FESR
<b>RA 3.8</b> Rafforzamento della competitività, delle condizioni di lavoro e innovazione tecnologica nelle imprese di pesca	<i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i>			FEAMP
<b>RA 3.9</b> Rafforzamento della competitività, delle condizioni di lavoro e innovazione tecnologica nelle imprese acquicole e promozione di un'acquacoltura che tuteli l'ambiente, il benessere degli animali e la salute pubblica	<i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i>			FEAMP
<b>RA 3.10</b> Miglioramento dell'organizzazione di mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e promozione degli investimenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione	<i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i>			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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegate ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

<sup>235</sup> Più specifici RA nell'OT9 (RA 9.2, 9.6 e 9.7) evidenziano il ruolo dell'economia sociale a fini di inclusione.

**OT 3 – Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR, milioni di euro)**



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## OBBIETTIVO 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>236</sup>, considerata tappa intermedia rispetto a un orizzonte di più lungo periodo<sup>237</sup>. Questi obiettivi passano essenzialmente attraverso le politiche energetiche.

La **Strategia Energetica Nazionale**<sup>238</sup> (SEN), che costituisce il riferimento principale per la pianificazione di settore (efficienza, rinnovabili, ecc.), individua quattro obiettivi strategici per il 2020: la riduzione dei costi di approvvigionamento dell'energia da parte di famiglie e imprese, il rafforzamento della sicurezza energetica del Paese, l'aumento di produzione di energia da fonti rinnovabili e il raggiungimento e superamento degli obiettivi ambientali indicati dall'Unione europea. 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 prevalentemente attraverso misure nazionali e a valere su risorse ordinarie.

La politica di coesione - in coerenza con le normative e gli obiettivi europei, con la Strategia energetica nazionale e con la pianificazione di settore a livello nazionale e regionale - concorre in misura significativa al raggiungimento di detti obiettivi dando priorità a interventi che massimizzino gli impatti in termini di riduzione dei consumi energetici e di conseguenza di riduzione delle emissioni di gas serra, richiedendo un forte contenuto di competenze e scelte territoriali 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, nonché 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>236</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>237</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>238</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 per contribuire in misura significativa agli Obiettivi Europa 2020<sup>239</sup> di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e dei consumi di energia dovrà, pertanto, concentrare le risorse sull'efficienza energetica.

Gli interventi di efficienza energetica dovranno considerare gli impatti in termini di efficacia di prestazione e di costi rispetto a possibili alternative di intervento.

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>240</sup> e con il rilievo che i consumi di energia primaria assumono nel settore civile (cfr. sezione 1.1). Gli interventi, per massimizzare i benefici in termini di risparmio energetico complessivo sulla base del livello ottimale in funzione dei costi, dovranno dare priorità alle tipologie di edifici a maggiore consumo e con maggiore potenziale di risparmio energetico in rapporto all'investimento necessario, essere fondati sulle risultanze di diagnosi energetiche e caratterizzarsi per il valore esemplare, anche in termini di utilizzo delle tecnologie più innovative. Gli interventi sull'edilizia residenziale pubblica saranno attuati prioritariamente attraverso strumenti finanziari che attivino capitali privati; in caso di intervento pubblico è necessario assicurare che i benefici finanziari dell'intervento (riduzione dei costi della bolletta energetica dei singoli alloggi) siano destinati a copertura dei costi di investimento.

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 per sfruttare gli ampi margini di risparmio conseguibili nei consumi di energia elettrica<sup>241</sup>. Tali interventi saranno realizzati soltanto nell'ambito di un più ampio progetto di riqualificazione urbana sostenibile e con pratiche e tecnologie innovative, in modo da superare la logica tradizionale di mera 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 e la riduzione delle emissioni di gas climalteranti nelle strutture e nei cicli produttivi, anche attraverso l'introduzione di specifiche innovazioni di processo e di prodotto agevolando la sperimentazione e, laddove possibile, la diffusione di fonti energetiche rinnovabili per l'autoconsumo, dando **priorità ai settori a più alta intensità energetica** o a maggiore potenziale di miglioramento.

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: la dimensione degli impianti dovrà essere commisurata ai fabbisogni energetici, evitando così fenomeni di sovra incentivazione

<sup>239</sup> Cfr. sezione 1.1.1 nel quale si sono riportati gli obiettivi europei al 2020 e la distanza dell'Italia dai target Europa 2020 e Programma Nazionale di Riforma 2014 per le misure messe in atto al fine del conseguimento degli obiettivi, disponibile all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/index.html>

<sup>240</sup> Vedi Direttiva 2012/27/CE sull'efficienza energetica pubblicata in G.U. dell'Unione Europea il 14/11/2012 e la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia.

<sup>241</sup> Si consideri che in Italia, nel 2012, secondo i dati di fonte Terna, i consumi elettrici per illuminazione pubblica ammontano a 6.260,6 KWh, valore nettamente superiore ai consumi elettrici della Pubblica amministrazione (esclusa illuminazione) pari a 4.811,6 kwh (cfr. [http://www.terna.it/default/Home/SISTEMA\\_ELETRICO/statistiche/consumi\\_settore\\_merceologico.aspx](http://www.terna.it/default/Home/SISTEMA_ELETRICO/statistiche/consumi_settore_merceologico.aspx)). L'ENEA, nell'ambito del progetto LUMIERE, ha stimato il potenziale risparmio connesso a interventi di innovazione nei sistemi di illuminazione pubblica (in termini di TWh) dell'ordine del 30-40 per cento (cfr. [http://old.enea.it/attivita\\_ricerca/energia/sistema\\_elettrico/Illuminazione-pubblica/18a%20%20Pres\\_Lumiere.pdf](http://old.enea.it/attivita_ricerca/energia/sistema_elettrico/Illuminazione-pubblica/18a%20%20Pres_Lumiere.pdf))

e spiazzamento di politiche ordinarie. Ogni possibile sinergia a livello locale sarà stimolata, in particolare, per creare filiere ove gli scarti di un settore possano divenire materia prima per un altro.

Per ciò che riguarda l'efficientamento delle strutture produttive, un'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. sezione 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 nelle aree a maggiore concentrazione di produzione di energia distribuita. Per accrescere i benefici a vantaggio degli utenti derivanti da interventi di *smart grids* e massimizzarne l'efficacia - prevenendo "colli di bottiglia" nelle interconnessioni di rete e ottimizzando sia l'accumulazione, attraverso idonei sistemi di stoccaggio, sia il trasporto di energia - potranno essere realizzati interventi sulle reti di alta tensione, limitatamente a quelli per i quali sia dimostrata la stretta complementarietà agli interventi sulla rete di distribuzione e nella misura in cui siano finanziati esclusivamente gli interventi volti ad incrementare direttamente la distribuzione di energia prodotta da fonti rinnovabili. Interventi per lo stoccaggio di energia rinnovabile, congiunti ad interventi (FESR) sulla rete di distribuzione, saranno realizzati nelle aree rurali anche a valere sul FEASR.

Il potenziamento delle reti intelligenti, finanziato dal FESR, 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 1 "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" e 2 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione". Il potenziamento delle reti intelligenti dovrà interessare anche le aree rurali, in connessione con gli interventi per le energie rinnovabili e il potenziamento della banda larga in queste aree, in modo tale da attivare sinergie nella fornitura di servizi necessari al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali più disagiate (C e D della classificazione dei comuni rurali).

Gli interventi sulle *smart grids* saranno realizzati, nelle Regioni meno sviluppate, anche dal Programma Nazionale Imprese e Competitività, nell'ambito del quale sarà assicurato 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**, in conformità con i criteri di sostenibilità secondo il dettato della Direttiva CE 2009/28, attuata con il Decreto Legge del n.28 del 3 marzo 2011 e successive modifiche, e secondo le raccomandazioni della Commissione COM/2010/11 in materia di sostenibilità delle biomasse solide e gassose per la produzione di elettricità e calore, ed escludendo qualsiasi sostegno alla produzione di biocombustibili 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. Gli impianti funzionanti a biomasse dovranno sfruttare scarti di produzione locale, minimizzando le necessità di trasporto.

Ulteriore priorità è da attribuire agli impianti di energia solare, sia fotovoltaici che per produzione di calore, a condizione che si tratti di interventi di piccola e media dimensione, che non consumino suolo (ad esempio, usando tetti di capannoni e stalle esistenti) e ad impianti di mini-eolico, mini-idrico e di geotermia. Sarà incentivata la valorizzazione energetica dei reflui zootecnici, delle altre deiezioni solide e liquide, 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. Per ciò che riguarda la demarcazione con gli interventi dell'OT3, sono da ricomprendere in questo Obiettivo Tematico tutti quegli investimenti che hanno un effetto prevalente e specifico sulla produzione di energia rinnovabile e sulla riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub> e di gas climalteranti e inquinanti.

Ai fini di una gestione efficiente dell'energia (elettricità e calore), saranno sostenuti investimenti di **cogenerazione e trigenerazione** ad alto rendimento e la costruzione di reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento, dando priorità al recupero termico in impianti alimentati a fonti rinnovabili; potranno essere realizzati interventi connessi a impianti già esistenti alimentati da fonti fossili sotto i 20 MW secondo il dettato della Direttiva CE 2003/87<sup>242</sup>, selezionati in modo da massimizzare gli effetti positivi in termini di riduzione di emissioni e 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, oltre che per l'innalzamento degli *standard* qualitativi di servizio, contribuiscono in maniera rilevante anche gli interventi sul potenziamento dei **servizi di mobilità collettiva sostenibile** e di infomobilità. In linea con gli impegni presi dall'Italia nel Programma Nazionale di Riforma gli interventi del FESR per la mobilità delle aree urbane e metropolitane saranno inquadrati all'interno di una programmazione della rete e dei servizi di trasporto pubblico locale, basata, tra l'altro, sull'integrazione dei servizi delle diverse modalità di trasporto, su un monitoraggio efficace e trasparente della qualità e sostenibilità finanziaria dei servizi, da perseguire anche con l'utilizzo delle nuove tecnologie, e sull'avvio di un progressivo processo di affidamento dei servizi tramite procedura di evidenza pubblica secondo gli indirizzi dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Gli interventi per il trasporto urbano e metropolitano devono essere previsti negli strumenti di pianificazione della mobilità delle aree urbane e metropolitane. Tali strumenti devono porre al centro dell'azione il concetto di sostenibilità e, di conseguenza, la riduzione di gas climalteranti, tenendo conto degli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria contenuti nei piani regionali istituiti ai sensi della Direttiva 2008/50/CE. A tal fine, gli strumenti di pianificazione per la mobilità delle aree urbane e metropolitane devono garantire un approccio integrato nel quale gli interventi del FESR saranno accompagnati da adeguate misure complementari mirate alla dissuasione dell'uso dei mezzi inquinanti

<sup>242</sup> E' evidentemente esclusa la possibilità di finanziare nuovi impianti alimentati da fonti fossili. Sono altresì esclusi anche tutti gli altri impianti elencati nell'Allegato 1 della Direttiva CE 2003/87

privati e, laddove necessario, all'agevolazione all'uso di mezzi collettivi e a basso impatto ambientale (ad esempio, creazione di corsie preferenziali, priorità semaforica, espansione delle zone a traffico limitato, misure restrittive al traffico privato, pedaggi, tariffazione della sosta, *car/bicycle sharing*, defiscalizzazione per gli abbonamenti al trasporto pubblico, ecc.).

Il FESR potrà cofinanziare interventi infrastrutturali (tranvie, metropolitane, ecc.), inclusi i parcheggi di interscambio per l'integrazione modale e la razionalizzazione dei flussi di entrata e uscita nei centri urbani e metropolitani. In linea con gli impegni presi dall'Italia nel Programma Nazionale di Riforma e con gli obiettivi del Piano di azione nazionale sui sistemi intelligenti di trasporto (ITS), sarà data priorità alla bigliettazione elettronica integrata, che coinvolga più modalità di trasporto e più operatori all'interno delle aree urbane e metropolitane. La bigliettazione elettronica integrata effettuata in ambito urbano potrà coprire anche i servizi di trasporto pubblico ferroviario che operano su scala regionale e che sono utilizzati soprattutto dai pendolari. Altri sistemi intelligenti di trasporto cofinanziabili dal FESR possono concernere i sistemi di controllo del traffico urbano, monitoraggio delle merci in ambito urbano, l'indirizzamento parcheggi, il controllo e gestione della flotta, l'informazione all'utenza, sistemi per il controllo degli accessi e della domanda, ecc.

Il materiale rotabile cofinanziato dal FESR nell'Obiettivo Tematico 4 sarà collegato ad interventi integrati, anche infrastrutturali, di miglioramento del traffico e sarà utilizzabile solo per traffico in regime di obblighi di servizio pubblico (PSO) nell'ambito delle aree urbane e metropolitane. Il suo utilizzo dovrà tradursi nell'innalzamento degli *standard* di qualità del servizio, ovvero in vantaggi per gli utenti che siano definiti e monitorabili. Inoltre, il materiale rotabile dovrà essere preferibilmente di proprietà di un ente pubblico (Regione, Comune) e poi reso disponibile su basi non discriminatorie. In ogni caso, il contratto di fornitura del materiale rotabile deve essere trasparente e conforme alle regole degli aiuti di Stato, in modo che l'azienda di trasporto pubblico utilizzatrice del materiale rotabile non se ne avvantaggi per fini che vanno al di là del contratto stesso di fornitura. Infine, l'acquisto di materiale rotabile deve essere conforme alle norme UE e nazionali applicabili per quanto riguarda le emissioni.

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 e 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 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 di incentivare, per un verso, misure innovative 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>, 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. Per ciò che riguarda la riduzione di gas climalteranti, un'azione più incisiva andrà promossa nelle aree intensive di pianura (aree B) e in particolare in quelle a zootecnia intensiva. In queste aree andranno promossi interventi per ridurre le emissioni zootecniche, interventi che comprendano sia il supporto agli investimenti sia premi agro-climatico-ambientali per diffondere pratiche zootecniche e agronomiche a basso impatto.

Il raggiungimento dei risultati attesi dell'intero Obiettivo Tematico potranno essere conseguiti 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, deve attivare le giuste sinergie 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 moltiplicare gli effetti.

Al fine di fornire mezzi di finanziamento adeguati e innovativi per il sostegno alla realizzazione di progetti di miglioramento dell'efficienza energetica nell'edilizia pubblica sarà valutata la possibilità di sostenere strumenti finanziari, quali fondi di garanzia per l'accesso al credito e fondi rotativi per l'erogazione di finanziamenti agevolati estese anche a forme di partenariato pubblico-privato secondo le disposizioni stabilite dall'art.62 del Regolamento 1303/2013.

Nel settore della **pesca e dell'acquacoltura**, azioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici sono necessarie in Italia, in quanto tra i Paesi dell'Unione Europea con efficienza energetica più scarsa (alto rapporto consumo carburante/pescato). In tale ambito il FEAMP finanzia gli interventi per l'ammodernamento o la sostituzione dei motori principali o ausiliari. Inoltre, sosterrà gli investimenti destinati ad attrezzature a bordo e ad attrezzi da pesca e volti ad aumentare l'efficienza energetica dei pescherecci, l'*audit* e l'ecogestione (EMAS), i regimi di efficienza energetica, nonché gli studi per valutare il contributo dei sistemi di propulsione alternativi e della progettazione degli scafi sull'efficienza energetica dei pescherecci.

Attraverso il FEAMP verranno finanziati interventi per l'aumento dell'efficienza energetica nell'ambito dell'acquacoltura e la conversione delle imprese acquicole verso fonti rinnovabili di energia. L'attuazione dei suddetti interventi si inserisce anche nel contesto della Strategia EUSAIR.

#### 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. La politica di coesione, oltre al significativo contributo che può fornire una gestione sostenibile ed efficiente dell'energia, costituisce un'importante opportunità per l'aumento dell'innovazione e della competitività del sistema produttivo attraverso il sostegno all'avvio o il 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" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 4.1</b> <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> <sup>243</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi finali di energia per Unità di lavoro. Fonte: Enea-GSE, Istat; annuale (*)</li> <li>- Consumi di energia elettrica della PA per Unità di lavoro. Fonte: Terna-Istat; annuale</li> <li>- Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica per superficie dei centri abitati. Fonte: Terna-Istat; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi finali di energia (elettrica e termica) per Unità di lavoro</li> <li>- Consumi di energia elettrica della PA misurati in GWh per unità di lavoro della PA (media annua in migliaia)</li> <li>- Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica misurati in GWh per superficie dei centri abitati misurata in km<sup>2</sup> (valori espressi in centinaia)</li> </ul>		FESR
<b>RA 4.2</b> <b>Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi di energia elettrica delle imprese dell'agricoltura, dell'industria e delle imprese private del terziario (esclusa la PA); Fonte: Terna-Istat; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi di energia elettrica delle imprese dell'agricoltura misurati in Gwh sul Valore aggiunto delle imprese dell'agricoltura (valori concatenati; anno di riferimento 2005)</li> <li>- Consumi di energia elettrica delle imprese dell'industria misurati in Gwh sul Valore aggiunto delle imprese dell'industria (valori concatenati; anno di riferimento 2005)</li> <li>- Consumi di energia elettrica delle imprese del terziario servizi vendibili misurati in Gwh sul Valore aggiunto delle imprese del terziario (esclusa la PA) (valori concatenati; anno di riferimento 2005)</li> </ul>	<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 nella trasformazione</li> </ul>	FESR FEASR
<b>RA 4.3</b> <b>Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili incluso ed escluso idro. Fonte: Terna-Istat; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili (escluso idro) in percentuale dei consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh</li> <li>- Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili (incluso idro) in percentuale sui consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti totali nella produzione di energie rinnovabili</li> <li>- Investimenti totali nei sistemi di stoccaggio di energia rinnovabile in aree rurali</li> </ul>	FESR FEASR
<b>RA 4.4</b> <b>Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da cogenerazione e trigenerazione di energia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi di energia coperti da cogenerazione. Fonte: Terna-Istat; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produzione lorda di energia elettrica da cogenerazione in percentuale sui consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti totali in risparmio ed efficienza energetici (art. 18)</li> <li>- Investimenti totali nella produzione di energie rinnovabili</li> </ul>	FESR FEASR
<b>RA 4.5</b> <b>Aumento dello</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumi di energia elettrica coperti con produzione da</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produzione lorda di energia elettrica da bioenergie in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimenti totali nella produzione di bioenergie</li> </ul>	FEASR

<sup>243</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

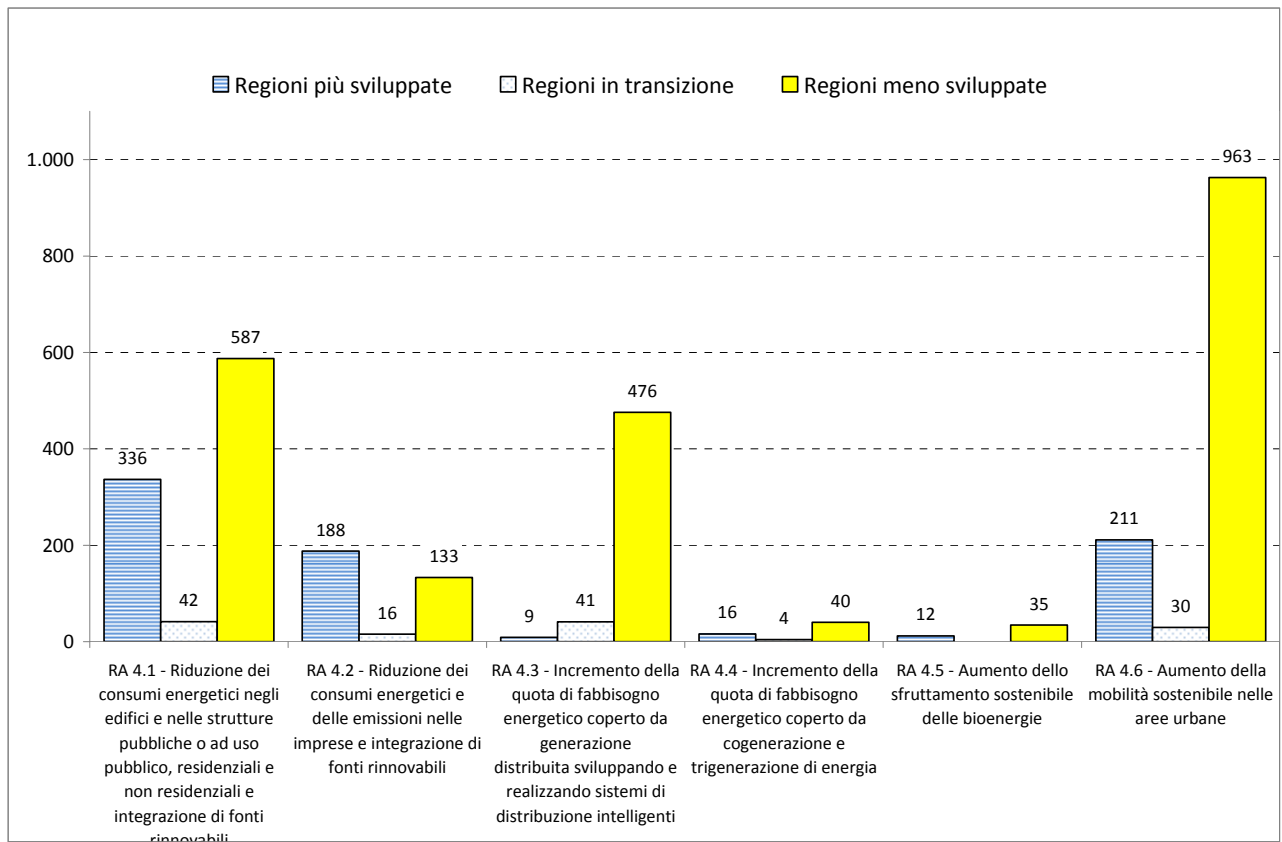
Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>sfruttamento sostenibile delle bioenergie</b> <sup>244</sup>	bioenergie. Fonte: Terna-Istat; annuale	percentuale dei consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh		FESR
<b>RA 4.6 Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici per genere. Fonte: Istat, Indagine multiscopo; annuale</li> <li>- Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia. Fonte: Istat; annuale</li> <li>- Velocità commerciale del trasporto pubblico su gomma, autobus e filobus. Fonte: Istat; annuale</li> <li>- Concentrazione di PM<sub>10</sub> nell'aria nei comuni capoluogo di provincia. Fonte ISPRA; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto</li> <li>- Numero di passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia per abitante</li> <li>- Velocità commerciale media per km nelle ore di punta del trasporto pubblico su gomma, autobus e filobus</li> <li>- Numero di giorni di superamento del limite per la protezione della salute umana previsto per il PM<sub>10</sub> nei comuni capoluogo di provincia rilevato nelle centraline fisse per il monitoraggio della qualità dell'aria di tipo traffico</li> </ul>		FESR
<b>RA 4.7 Riduzione delle emissioni di gas serra e aumento del sequestro di carbonio in agricoltura e nelle foreste</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissioni di gas a effetto serra in agricoltura (Teq. CO<sub>2</sub>). Fonte: Ispra; quinquennale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissioni di CO<sub>2</sub> in tonnellate equivalenti petrolio del settore agricolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superficie agricola sotto contratto agro-climatico-ambientale finalizzato alla riduzione di gas climalteranti ed inquinanti Fonte: Regioni, Agea, JRC</li> <li>- Superficie agricola sotto contratto agro-climatico-ambientale finalizzato al sequestro di carbonio. Fonte: Regioni, Agea, JRC</li> <li>- Superficie forestale in ettari interessata a sequestro di carbonio. Fonte: Regioni, Agea</li> </ul>	FEASR
<b>RA 4.8 Miglioramento dell'efficienza energetica nel settore della pesca e nelle imprese acquicole</b>	<i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i>			FEAMP
<b>OT 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissioni di gas a effetto serra del settore energetico (Teq. CO<sub>2</sub>). Fonte: Ispra; quinquennale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissioni di CO<sub>2</sub> in tonnellate equivalenti petrolio del settore energetico</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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori di risultato "CE comuni" tratti dalle liste allegate ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori CE comuni (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presente nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 a partire dal 2015.

<sup>244</sup> Il RA 4.5 è perseguito attraverso la politica di sviluppo rurale (Feasr) con il concorso eventuale, ove necessario, del Fesr per il sostegno all'impiantistica e alla logistica finalizzata allo sfruttamento sostenibile delle bioenergie.

**OT 4 – Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR, milioni di euro)**



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## OBBIETTIVO 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 stata confermata dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013. La Strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici (COM(2013) 216 final) introduce 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>245</sup>. I principi generali e i settori di azione individuati nella Strategia costituiscono la base di riferimento per molte delle azioni individuate, oltre nell'Obiettivo Tematico 5, anche negli altri Obiettivi Tematici (cfr. sezione 1.5.3).

La riduzione dei rischi ambientali richiede la messa in campo di azioni 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 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 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>245</sup> Cfr. <http://www.minambiente.it/comunicati/cambiamenti-climatici-orlando-presenta-strategia-nazionale-adattamento>.

coerentemente con il dettato della Direttiva 2007/60 CE (c.d. Direttiva Alluvioni), e dotato di sistemi per la loro valutazione, come il *National Risk assessment* - redatto dal Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a maggio 2012, già inviato alla Commissione europea - che costituisce il quadro di riferimento per la politica nazionale e fornisce indicazioni sulle priorità di intervento.

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>246</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, attraverso investimenti di miglioramento della viabilità forestale in quanto necessari per la gestione ambientale del bosco in relazione diretta con l'obiettivo di adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione del rischio idrogeologico o attacchi parassitari, la prevenzione e la lotta agli incendi boschivi, l'utilizzazione ed esbosco del legname in modo sostenibile. In questo ambito gli investimenti relativi alla viabilità forestale dovranno avere un prevalente obiettivo ambientale volto a migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici.

La politica di sviluppo rurale dovrà sostenere anche forme di agricoltura sostenibile, attraverso misure agroclimatiche-ambientali e silvoambientali, nonché investimenti nelle imprese con finalità non produttive.

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.

I processi di desertificazione possono essere contenuti attraverso la creazione di nuovi bacini di accumulo di acqua piovana, di piccola e media dimensione, finalizzati a convogliare le acque piovane in eccesso e a fornire con queste una irrigazione di soccorso a carattere aziendale, interaziendale o di piccole infrastrutture. Tali bacini di accumulo verranno finanziati con i Programmi Regionali se inferiori a 250 mila metri cubi e con il Programma Nazionale se oltre questo limite. I processi di desertificazione possono essere contenuti anche dall'adozione di varietà più resistenti agli *stress* idrici e di tecniche agricole mirate al risparmio dell'acqua 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>246</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 ecosistemi va garantita 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, dall'altro. 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 sul suolo, andranno preferibilmente attuate in modo da rendere più efficace l'**adattamento alle mutate condizioni climatiche**, coinvolgendo le aziende in maniera diffusa 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 delle foreste danneggiate dagli incendi, dove autorizzato dalla legge quadro n. 353/2000, 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, 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 (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 la realizzazione di sistemi di prevenzione e allerta precoce multirischio (sismico, vulcanico, incendi, idrogeologico).

Tutti gli interventi per la prevenzione e gestione dei rischi saranno individuati sulla base delle priorità indicate nei relativi strumenti di pianificazione e nel *National Risk Assessment*. Le azioni finalizzate alla prevenzione e alla gestione dei rischi idrogeologico e sismico dovranno, inoltre, essere strutturate e *standardizzate* in collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### INTEGRAZIONE E COLLEGAMENTI CON ALTRE AREE TEMATICHE

L'Obiettivo Tematico 5 ha delle forti correlazioni con l'Obiettivo Tematico 6 *“Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse”*, soprattutto per la presenza di azioni che hanno effetti congiunti con riferimento particolare alla gestione delle risorse idriche e alla tutela della biodiversità.

Le politiche indirizzate alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici sono poi integrate, oltre che in tutte le azioni dell'Obiettivo Tematico 7 *“Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”*, anche nelle azioni degli Obiettivi Tematici 1 *“Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione”*, 3 *“Accrescere la competitività delle PMI”*, 8 *“Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori”* e 10 *“Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente”*, attraverso il sostegno ad attività di ricerca o attività produttive per la riduzione degli impatti sul clima e per l'adattamento ai cambiamenti climatici in atto o la creazione di specifici *skills*, anche nell'ambito della *green* e della *blue economy*.

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.

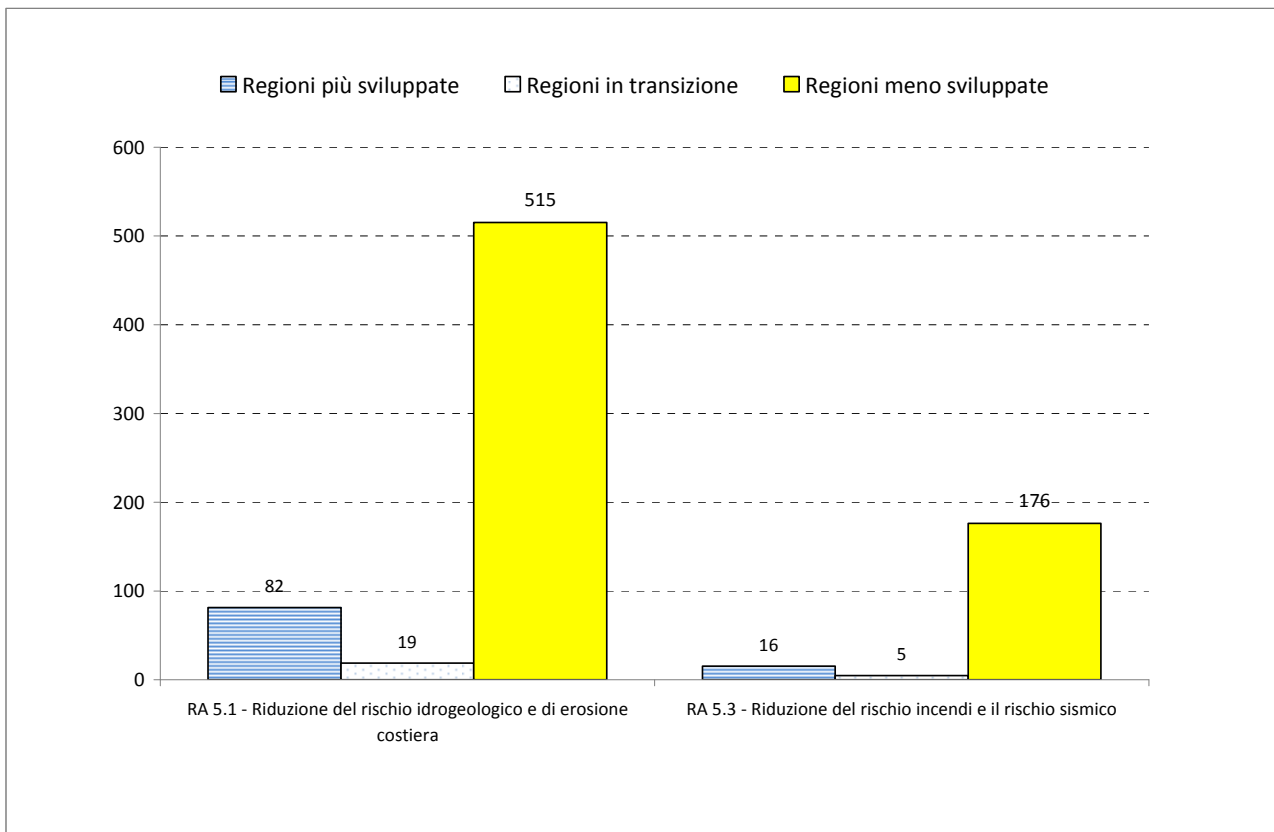
### RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori “CE comuni di risultato” previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 5.1</b> Riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera	- Popolazione esposta a rischio frane. Fonte: Ispra; quinquennale	- Abitanti per km <sup>2</sup> esposti a rischio frane per classi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di superficie agricola oggetto di impegni che migliorano la gestione del terreno e/o prevengono il rischio di erosione del suolo</li> <li>- Percentuale di superficie forestale sotto contratti di gestione che migliorano la gestione del terreno e/o prevengono il rischio di erosione del suolo</li> </ul>	FESR
	- Popolazione esposta a rischio alluvione. Fonte: Ispra; quinquennale	- Abitanti per km <sup>2</sup> esposti a rischio alluvione per classi		FEASR
	- Dinamica dei litorali (erosione, avanzamento, stabilità). Fonte: Ispra, quinquennale	- Lunghezza delle coste in erosione, in avanzamento e stabili in percentuale della lunghezza totale delle coste basse		
<b>RA 5.2</b> Riduzione del rischio di desertificazione	<i>Solo indicatori CE comuni di risultato</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di superficie agricola o forestale sotto contratto silvo e agro-climatico-ambientale oggetto di impegni che migliorano la gestione dell'acqua</li> <li>- Percentuale di superficie agricola interessata alla pratica irrigua legata ai bacini di accumulo di piccola e media dimensione</li> </ul>	FEASR
<b>RA 5.3</b> Riduzione del rischio incendi e del rischio sismico	- Percentuale di superficie forestale percorsa dal fuoco. Fonte: Istat; annuale	- Superficie forestale percorsa dal fuoco in percentuale sul totale della superficie forestale	Superficie forestale interessata da interventi di prevenzione incendi nei PSR	FESR
	- Indice di rischio sismico. Fonte: Protezione Civile - PCM; quinquennale	- Indice di rischio sismico calcolato in base a pericolosità sismica di base, vulnerabilità degli edifici, esposizione a rischio di persone e cose		FEASR

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
	- Resilienza ai terremoti degli insediamenti. Fonte: Protezione Civile - PCM, annuale	- Numero di comuni per classe di mitigazione del rischio sismico in percentuale sul totale dei comuni		

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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegate ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

**OT 5 – Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR, milioni di euro)**



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse



## OBBIETTIVO 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>247</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 intervenendo 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 possano 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, peraltro, 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<sup>248</sup>. La mobilitazione complessiva di risorse appare quindi significativa e in grado di far fronte, in particolare nelle Regioni meno sviluppate, alle esigenze di intervento per colmare le distanze da obiettivi, ormai non più rinviabili, di efficacia ed efficienza dei servizi ambientali.

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

<sup>247</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).

<sup>248</sup> La Legge di Stabilità 2014 (L. 147/2013) ha determinato in circa 54 miliardi di euro la dotazione aggiuntiva del Fondo Sviluppo e Coesione prevedendo con certezza un'allocazione di una quota (art.1, comma 7) alla bonifica dei siti inquinati di interesse nazionale e ad altri interventi ambientali, tra i quali i servizi di gestione dei rifiuti urbani e del ciclo integrato dell'acqua.

prioritaria la prevenzione, conseguibile attraverso una trasformazione delle filiere produttive e delle 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 previsti, nell'Obiettivo Tematico 3<sup>249</sup>, incentivi per la riduzione dell'impatto ambientale delle produzioni inclusi i c.d. 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.

Sempre 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 nelle regioni meno sviluppate anche sul **recupero dei siti inquinati** di proprietà pubblica o a uso pubblico, al fine di arginare i rischi per la salute e incentivarne il riutilizzo per finalità produttive, favorendo così la crescita occupazionale e riducendo il consumo di suolo. Interventi di bonifica di siti potranno essere realizzati anche nelle altre regioni (in transizione e più sviluppate) a condizione che siano funzionali a progetti di valorizzazione integrata territoriale (aree urbane e aree interne).

In questo ambito, si prevede la possibilità di realizzare infrastrutture pubbliche per il trattamento e lo smaltimento dell'amianto, al fine di gestire in sicurezza i materiali provenienti da interventi di bonifica di siti e rispondendo, allo stesso tempo, al fabbisogno di smaltimento legato a interventi di ristrutturazione del patrimonio edilizio, anche con finalità di risparmio energetico (cfr. Obiettivo Tematico 4).

Il miglioramento del **servizio idrico integrato** e della **qualità dei corpi idrici**<sup>250</sup> superficiali e sotterranei, da attuare coerentemente con le priorità dettate dalla pianificazione a livello di distretto idrografico e secondo gli indirizzi contenuti nella Strategia Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, rappresentano 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 e 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.

<sup>249</sup> Vedi Risultato atteso 3.1 "Rilancio della propensione all'investimento del sistema produttivo".

<sup>250</sup> La qualità include gli aspetti ecologici, chimici e quantitativi della risorsa idrica conformemente alla direttiva quadro acque.

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, migliorare l'efficienza dell'uso dell'acqua in agricoltura ed eventualmente estendere anche la rete irrigua. Nel caso di estensione della superficie irrigua, gli investimenti dovranno comportare, a livello dell'investimento complessivo una riduzione dell'uso della risorsa superiore al limite minimo richiesto dal regolamento dello sviluppo rurale.

Appare strategico anche sostenere gli investimenti per la misurazione del consumo dell'acqua, in conformità alle disposizioni del regolamento sullo sviluppo rurale. Tutti gli interventi in materia di infrastrutture irrigue dovranno essere coerenti con le pertinenti disposizioni del Reg. UE n. 1305/2013. Il FESR, invece, non concorrerà a finanziare interventi sulle reti irrigue.

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. Saranno, inoltre, sostenuti con il FESR interventi infrastrutturali e di equipaggiamento per il monitoraggio delle reti e della qualità dei corpi idrici secondo le previsioni della normativa europea di settore.

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. Più in dettaglio, nella logica di una chiara demarcazione degli interventi, il Programma nazionale FEASR finanzia gli investimenti infrastrutturali irrigui di dimensione interaziendale e consortile, con l'esclusione dei bacini al di sotto di 250 mila metri cubi e relative infrastrutture di adduzione/distribuzione.

La programmazione nazionale e regionale dovrà perseguire gli obiettivi fissati nei Piani di distretto idrografico previsti dalla Direttiva quadro acque al fine di garantire il raggiungimento del buono stato delle acque.

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 prioritario mettere in atto 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.

Gli interventi del FEASR e del FESR dovranno attuarsi coerentemente con quanto previsto nei piani di gestione o nelle misure di conservazione e, laddove esistenti, nei *Prioritized Action Framework (PAF)*, strumenti previsti dall'art. 8 della Direttiva *Habitat* e redatti a livello regionale, non obbligatori ma fortemente sostenuti in sede europea, utili a definire cosa, dove, come e con quale dei Fondi SIE deve essere appropriatamente utilizzato per garantire la tutela delle specie e degli *habitat* di interesse comunitario.

Il FEASR sarà indirizzato in particolare alle infrastrutture verdi, ai sistemi agricoli ad alto valore naturale, a pratiche agricole sostenibili in aree protette che possano contribuire alla tutela, miglioramento e recupero della biodiversità e dei servizi ecosistemici e ad una fruizione sostenibile. Il FESR concorrerà attraverso interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e paesaggistico (sia in ambito urbano sia in aree rurali), contribuendo così anche alla diversificazione delle economie locali. Le tipologie di intervento a valere su ciascuno dei Fondi saranno più propriamente definite nell'ambito dei Programmi Operativi FESR e dei Programmi per lo Sviluppo Rurale 2014-2020.

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 in cui i fenomeni di perdita della biodiversità sono più accentuati, 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 promossa un'azione a favore della conservazione della biodiversità animale e della sua valorizzazione nell'ambito delle attività agricole anche ai fini di un maggior adattamento ai cambiamenti climatici, di riduzione delle emissioni e miglioramento delle condizioni di benessere degli animali. La misura viene realizzata a livello nazionale per garantire un'azione di sistema omogenea ed efficace sull'intero territorio. Sarà realizzata attraverso l'operazione di innovazione di prodotto e di processo nel settore della conservazione e del miglioramento genetico in ambito zootecnico.

Il FESR, in sinergia con il FEASR, concorre al mantenimento e ripristino degli *habitat* naturali e degli *habitat* delle specie nella Rete Natura 2000 anche attraverso la realizzazione di interventi volti ad una loro corretta fruizione, tramite il recupero e l'allestimento di percorsi e centri visita. Gli interventi per mantenere e/o ripristinare i servizi ecosistemici, funzionali anche alla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici in atto e finalizzati a ridurre la frammentazione degli *habitat* e mantenere o ripristinare la connessione

ecologica (infrastrutture verdi), saranno realizzati nelle aree individuate negli strumenti di pianificazione regionale (reti ecologiche, aree di collegamento ecologico funzionale).

Le azioni finanziate dal FESR e dal FEASR sono quindi 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 della Rete Natura 2000.

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 delle aziende per il mantenimento dell'attività agricola (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.

Relativamente al settore della pesca e dell'acquacoltura, la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, insieme alla valorizzazione delle risorse deve essere perseguita attraverso:

- la riduzione dell'impatto della pesca sull'ambiente marino, anche limitando le catture indesiderate. Saranno pertanto favoriti il sostegno all'ideazione e attuazione delle misure di conservazione e alla cooperazione regionale, gli investimenti che facilitano il rispetto dell'obbligo di sbarcare tutte le catture e limitare le catture indesiderate (anche attraverso interventi a bordo, destinati ad attrezzature e nei porti), l'innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche e alla protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e all'adeguamento della pesca alla protezione delle specie;
- la protezione e il ripristino della biodiversità acquatica e degli ecosistemi;
- l'equilibrio tra la capacità di pesca e le opportunità di pesca disponibili, quindi l'arresto definitivo delle attività di pesca, e i sistemi di assegnazione delle possibilità di pesca;
- la protezione e il ripristino della biodiversità acquatica e il rafforzamento degli ecosistemi nell'ambito dell'acquacoltura (conversione ai sistemi di audit ed ecogestione e acquacoltura biologica), aumento del potenziale dei siti di acquacoltura, prestazione di servizi ambientali da parte dell'acquacoltura, l'uso più efficiente delle risorse, la riduzione dell'impatto delle imprese sull'utilizzo e qualità delle acque (anche facendo ricorso ai sistemi di acquacoltura a circuito chiuso e multitrofica).

Inoltre, il monitoraggio dello stato degli *stock* rappresenta un aspetto fondamentale per poter attuare una gestione sostenibile delle risorse. Pertanto il FEAMP finanzia il Programma italiano per la raccolta dei dati alienici.

Il FEAMP sosterrà l'attuazione del regime di controllo, ispezione ed esecuzione. La sorveglianza 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 sostegno include anche gli aspetti inerenti alla Politica Marittima Integrata (PMI), quindi interventi volti al conseguimento della Sorveglianza Marittima Integrata

(SMI) e l'ambiente comune per la condivisione delle informazioni (CISE), al miglioramento delle conoscenze sullo stato dell'ambiente marino, alla protezione dell'ambiente, allo sfruttamento sostenibile delle risorse e alla definizione dei limiti di sostenibilità delle attività umane nell'ambito della gestione integrata delle coste e della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. Tali interventi sulle PMI risponderanno alle esigenze e obiettivi definiti dal Consiglio dell'Unione Europea nel giugno 2014 nel documento "*Achievements and future development of the Maritime Agenda for growth and jobs*" relativi, tra l'altro, a crescita blu, sviluppo sostenibile delle coste e dei bacini marini europei, sviluppo delle biotecnologie blu, interventi per il miglioramento della conoscenza dell'ambiente marino.

L'attuazione dei suddetti interventi si inserisce anche nel contesto della Strategia EUSAIR.

La strategia per la valorizzazione delle **risorse culturali e naturali** si fonda su una scelta di necessaria discontinuità rispetto alle modalità di attuazione sperimentate con il ciclo di programmazione 2007-2013 condizionate 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: a) la semplificazione della *governance*; b) l'identificazione a monte delle priorità strategiche e territoriali; c) 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/potenzialità 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, sociale ed 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 nonché 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 PON "Cultura" che affiancherà l'intervento dei Programmi Operativi Regionali (POR) assicurando una piena complementarità. In questo contesto, la complementarità tra Programmi è assicurata dalla netta distinzione tra i beni/attrattori oggetto di investimento del PON e quelli dei POR. Il PON interviene esclusivamente sugli "attrattori" del patrimonio statale di rilevanza nazionale, inclusi i servizi per la fruizione. Il modello decisionale-attuativo è a regia nazionale e si sostanzia in una programmazione "per progetti" selezionati a livello centrale. Il PON, inoltre, stimola forme di sinergia con la programmazione regionale per quanto concerne la valorizzazione dei contesti territoriali di riferimento degli attrattori; per quanto riguarda il sistema delle imprese creative e culturali, il PON promuove, altresì azioni sperimentali legate alla valorizzazione degli attrattori scelti, provvedendo a demarcare gli ambiti di applicazione con i POR, ed evitare sovrapposizioni, attraverso accordi specifici in fase di attuazione con le Amministrazioni regionali volti a specializzare l'intervento a

scala nazionale rispetto a quello a scala locale, modulandoli territorialmente in coerenza, integrazione e differenziazione da quanto previsto nei POR.

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>251</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. Iniziative culturali sono ammesse esclusivamente se connesse alla valorizzazione di progetti infrastrutturali finanziati dai fondi.

Ragionare in termini di **destinazione turistica** implica la necessità di mantenere una visione sistemica ed unitaria del prodotto 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

<sup>251</sup> Cfr. sezione 1.1.

ragione gli interventi sul sistema turistico (Risultato atteso 6.8) trovano corretta collocazione strategica in questo Obiettivo Tematico.

I Programmi dovranno individuare le destinazioni attuali e\o potenziali ed esplicitare scelte e azioni finalizzate al riposizionamento competitivo dei territori, tenendo conto del valore turistico potenziale legato alla dotazione di risorse naturali e culturali e alla varietà di beni e servizi offerti, nonché di altri requisiti quali l'accessibilità, la capacità di accogliere, intrattenere e comunicare. Per il riposizionamento competitivo occorrerà, inoltre, definire processi gestionali che, tenendo conto del potenziale territoriale, individuino *target* e mercato di riferimento e mettano in campo strumenti di marketing e di monitoraggio della *customer satisfaction*.

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.

#### 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 (OT 3) con riferimento particolare alle destinazioni turistiche, investono anche la riduzione degli impatti ambientali di produzione e consumo e il tema della ricerca (OT 1) per le potenzialità connesse al potenziale innovativo e la formazione (OT 10) per elevare le competenze professionali nei settori di intervento.

Le azioni di questo OT, per quanto riguarda nello specifico la tutela delle risorse naturali (acqua, suolo e biodiversità), trovano importanti sinergie con gli interventi dell'OT5 in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, con particolare riferimento ai Risultati Attesi 5.1 e 5.2.

Infine, anche in questo Obiettivo Tematico, come per l'OT 4 e l'OT 5, sarà opportuno assicurare la complementarietà e il coordinamento trovando opportune sinergie con il Programma LIFE a livello nazionale e regionale sottoprogramma "Ambiente e uso efficiente delle risorse" nei settori della natura, dell'acqua e dei rifiuti, in particolare con i progetti integrati.



**RISULTATI ATTESI E INDICATORI**

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 6.1</b> Ottimizzazione della gestione dei rifiuti urbani secondo la gerarchia comunitaria <sup>252</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Fonte: Ispra<sup>253</sup>; annuale</li> <li>- Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante. Fonte: Ispra; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata in percentuale sul totale dei rifiuti urbani</li> <li>- Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante</li> </ul>		FESR
<b>RA 6.2</b> Restituzione all'uso produttivo di aree inquinate	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aree bonificate su totale aree. Fonte: Ispra; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di aree bonificate in percentuale sul numero totale delle aree (bonificate, in corso di bonifica e ancora da bonificare)</li> </ul>		FESR
<b>RA 6.3</b> Miglioramento del servizio idrico integrato per usi civili e riduzione delle perdite di rete di acquedotto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Popolazione equivalente urbana servita da depurazione. Fonte: Istat; triennale</li> <li>- Dispersione di rete di distribuzione. Fonte: Istat; triennale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Popolazione equivalente urbana servita da depurazione in percentuale sul numero di abitanti</li> <li>- Differenza tra acqua immessa e acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nella rete di distribuzione comunale</li> </ul>		FESR
<b>RA 6.4</b> Mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici e gestione efficiente dell'irrigazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corpi idrici in buono stato di qualità. Fonte: Ispra; triennale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di corpi idrici con acque sotterranee in buono stato di qualità chimico (e quantitativo*) in percentuale sul numero dei campioni osservati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di suolo irrigato convertito mediante sistemi d'irrigazione più efficienti attraverso investimenti nei PSR</li> </ul>	FESR
<b>RA 6.5.A</b> Contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità terrestre, anche legata al paesaggio rurale e mantenendo e ripristinando i servizi ecosistemici	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentuale di superficie degli habitat con un migliore stato di conservazione. Fonte: Ispra (*)</li> <li>- Superficie delle Aree agricole ad Alto Valore Naturale. Fonte: Inea (*)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superficie delle Aree agricole ad Alto Valore Naturale in percentuale sulla superficie territoriale regionale</li> </ul>	<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 di superficie forestale o boscata sotto contratti che supportano la biodiversità</li> <li>- Percentuale di patrimonio bovino, suino e ovino interessato da programmi di conservazione della variabilità genetica animale</li> </ul>	FESR
<b>RA 6.5.B</b> Riduzione dell'impatto della pesca sull'ambiente marino, tutela e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi acquatici e garanzia di un equilibrio tra la	<p><i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i></p>			FEAMP

<sup>252</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>253</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" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
capacità e possibilità di pesca				
<b>RA 6.5.C</b> Tutela e ripristino della biodiversità acquatica, promozione di un'acquacoltura ad elevato livello di tutela ambientale e della salute e del benessere degli animali e della salute pubblica	<i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i>			FEAMP
<b>RA 6.5.D</b> Miglioramento delle conoscenze scientifiche, della raccolta e della gestione dei dati e del monitoraggio, del controllo ed esecuzione	<i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale a valere su risorse FEAMP, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i>			FEAMP
<b>RA 6.5.E</b> Sviluppo e implementazione della Politica Marittima Integrata	<i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale a valere su risorse FEAMP, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i>			FEAMP
<b>RA 6.6</b> Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale <sup>254</sup>	- Tasso di turisticità nei parchi nazionali e regionali. Fonte: Istat <sup>255</sup> ; annuale	- Presenze turistiche totali nei comuni con parchi nazionali e regionali in percentuale sulla popolazione residente nei comuni con parchi nazionali e regionali		FESR
<b>RA 6.7</b> Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione <sup>256</sup>	- Indice di domanda culturale del patrimonio statale. Fonte: Mibact, Dipartimento dei beni culturali-Regione Siciliana, Istat; annuale  - Indice di domanda culturale del patrimonio statale e non statale. Fonte: Mibact, Dipartimento dei beni culturali-Regione Siciliana, Istat; triennale	- Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte per istituto (in migliaia)  - Numero di visitatori negli istituti statali e non statali per istituto (in migliaia)		FESR
<b>RA 6.8</b> Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche <sup>257</sup>	- Tasso di turisticità. Fonte: Istat, Mibact-ONT; annuale  - Turismo nei mesi non estivi. Fonte: Istat; annuale	- Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante  - Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi nei mesi non estivi per abitante		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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegare ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 a partire dal 2015.

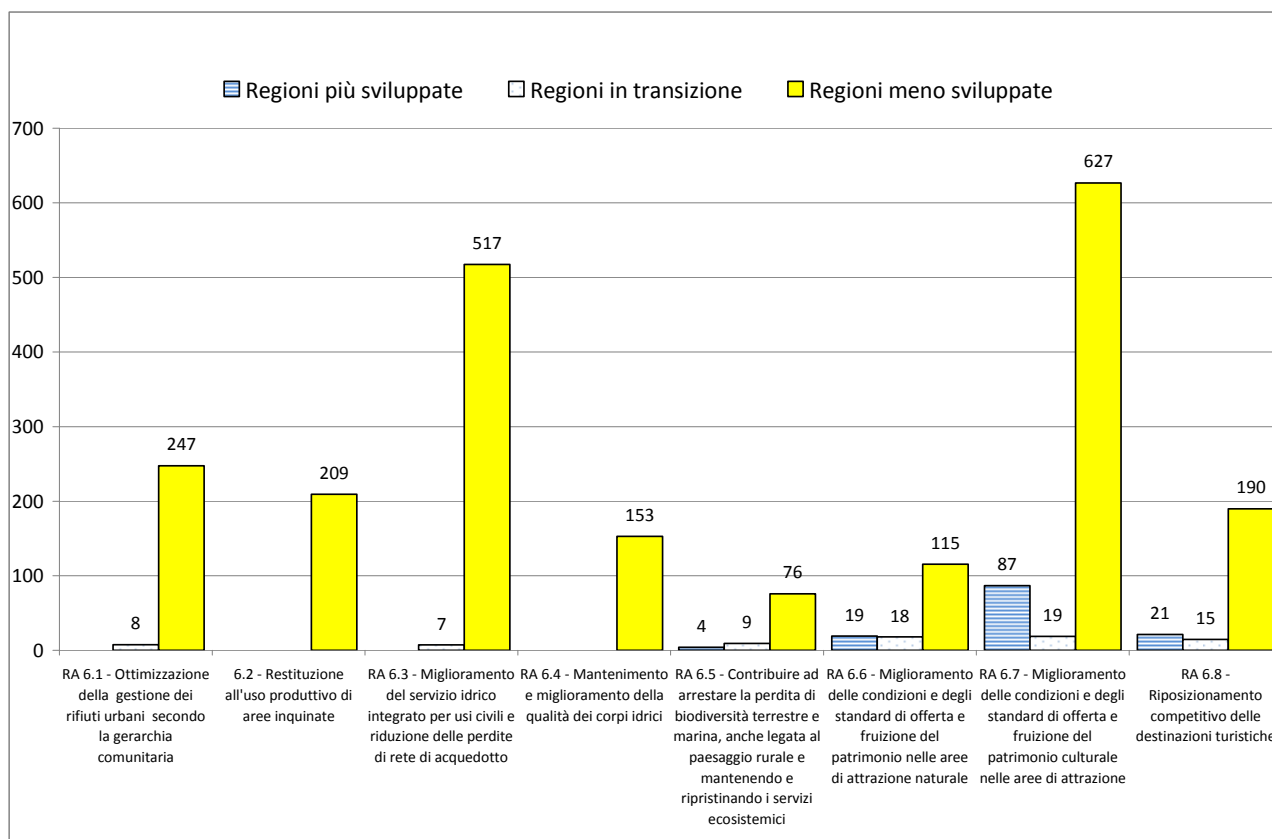
<sup>254</sup> Per elevare le competenze nel settore è prevista un'Azione FSE in Obiettivo tematico 10, Risultato Atteso 10.4

<sup>255</sup> L'indicatore è stimato a partire dalle presenze turistiche a livello comunale con riferimento ai Comuni ricadenti in aree protette.

<sup>256</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>257</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).

### OT 6 – Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR, milioni di euro)



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## 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 della Commissione europea, riassumibili nell'obiettivo strategico di miglioramento delle condizioni di mobilità delle persone e delle cose finalizzato a garantire uno sviluppo competitivo e sostenibile e a rafforzare la coesione economica e sociale.

**Le Sfide.** L'analisi del sistema trasportistico italiano (cfr. sezione 1.1) ha evidenziato alcune debolezze strutturali alle quali corrispondono una serie di bisogni e relative sfide<sup>258</sup>:

- riequilibrio modale a vantaggio di vettori meno impattanti, mitigazione degli impatti ambientali, aumento della sicurezza e miglioramento della qualità della vita<sup>259</sup>;
- miglioramento degli assetti pianificatori e regolatori; definizione di un inquadramento unico che inglobi gli obiettivi di riequilibrio modale, i piani di settore e misure di incentivazione fiscale per le diverse modalità;
- maggiore efficacia nella programmazione integrata, attraverso un rafforzamento della *governance* istituzionale ed economica, e un monitoraggio rafforzato per l'attuazione delle opere;
- aumento della partecipazione privata al finanziamento delle infrastrutture trasportistiche.

**Gli strumenti delle politiche.** Le sfide sopra elencate sono perseguibili attraverso un insieme di strumenti:

- la regolazione pro-competitiva orientata alla corretta allocazione di risorse scarse e alla liberalizzazione. Il pieno funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti dovrà servire a tal scopo;
- il sostegno all'innovazione tecnologica (*Intelligent Transport Systems, infomobilità*);
- la semplificazione procedurale delle operazioni logistiche, in primis l'ottimizzazione della filiera

<sup>258</sup> Tali sfide sono da affrontare alla luce della 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 dell'Accordo di Partenariato 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 ricollegano 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) L' 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/indiceetesti/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 dell'iniziativa Trans-European Energy Infrastructure (cd. TEN-E: vedi proposta di Regolamento dell'ottobre 2011), per le quali è previsto il co-finanziamento attraverso la cd. Connecting Europe Facility. Il tracciato delle reti energetiche rileva ai fini del coordinamento con le infrastrutture lineari di trasporto (e con quelle puntuali nel caso dei ri-gassificatori off-shore), al fine di minimizzare gli impatti sui territori, massimizzando l'efficacia del servizio. Si veda: Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile (URL: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/20121016SEN-Presentazione-CdM-vOnlinexxx.pdf>), ottobre 2012.

<sup>259</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)

doganale;

- il ricorso agli strumenti della pianificazione integrata all'appropriata scala territoriale e la gestione partenariale di area vasta;
- l'utilizzo di strumenti di valutazione di convenienza collettiva, quali l'analisi costi-benefici, come metodo per definire l'ordinamento selettivo delle opere;
- il rafforzamento della partecipazione privata nella costruzione e gestione delle opere (attraverso strumenti quali *project financing*, *project bonds* e fondi infrastrutturali, ecc.);
- la promozione del trasporto intermodale, attraverso misure fiscali e incentivi a livello nazionale volte a sostenere le modalità più sostenibili a livello ambientale, garantire l'utilizzo più efficiente delle infrastrutture e quindi l'abbattimento del costo generalizzato del trasporto.

L'**approccio strategico** complessivo che l'Italia intende seguire, delineato nel Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), è finalizzato a superare le criticità principali del sistema trasportistico italiano, puntando su: *riequilibrio modale*, attraverso il rafforzamento dell'infrastruttura ferroviaria e portuale e delle relative interconnessioni intermodali (con la rete europea e con i principali nodi urbani e produttivi) accompagnato da idonee politiche di incentivazione per lo *shift* modale definite a livello nazionale; *modernizzazione e fluidificazione del sistema* (attraverso l'implementazione di sistemi tecnologici evoluti e la modernizzazione e fluidificazione del sistema procedurale, in primis doganale); *miglioramento dei servizi di trasporto* resi ai cittadini (migliori collegamenti, migliore materiale rotabile, bigliettazione elettronica integrata) in un'ottica unitaria e coordinata; *adeguamento dell'impianto normativo e gestionale*.

Alla strategia nazionale delineata si affiancano le strategie previste dai Piani regionali per il trasporto di livello regionale, ed i Piani comunali o intercomunali per il trasporto locale ed urbano-metropolitano<sup>260</sup>.

All'interno di tale quadro strategico, **la politica di coesione** avrà come destinazione prioritaria delle risorse interventi che insistono sui corridoi TEN-T che attraversano l'Italia o che sono funzionalmente complementari a migliorare l'accesso a tali corridoi. Essi si concentreranno sulle modalità sostenibili, destinando alla modalità stradale non più del 10 per cento delle risorse dell'Obiettivo Tematico 7, 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; sostenere la semplificazione procedurale e i processi di gestione multilivello. 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.

**La coerenza tra la politica nazionale dei trasporti, la politica di coesione e le politiche di trasporto UE.** Il quadro strategico nazionale delle politiche ordinarie e gli interventi della politica di trasporto nazionale - che verranno specificati in dettaglio nell'aggiornamento del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS), già delineato nel 10° e 11° Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza - saranno coerenti con gli obiettivi della politica dei trasporti definiti a livello europeo, in particolare con quanto espresso nel Regolamento (UE) n. 1315/2013 sulle reti TEN-T, con gli obiettivi di Europa 2020, con gli impegni presi nel Programma Nazionale di Riforma e terranno conto delle raccomandazioni del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, sezione 4, TFUE. Alle indicazioni programmatiche dell'aggiornamento del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS) si accompagneranno opportuni atti normativi e di pianificazione, soprattutto

<sup>260</sup> 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.

in settori quali porti, logistica ed aeroporti su cui il PIS ha da tempo ravvisato la necessità di piani organici di settore. Il compendio del PIS e di tali piani settoriali fornirà un contesto favorevole al raggiungimento degli obiettivi specifici dei fondi SIE.

**Inquadramento e coordinamento degli interventi.** La coerenza e sinergia degli interventi ed il livello territoriale nel quale essi si collocano rappresentano 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 ed interporti di livello nazionale - troveranno logica collocazione in un Programma di livello nazionale, così come le aree logistiche integrate di interesse per la rete centrale europea. La rete e i nodi di rango regionale e locale, i collegamenti degli aeroporti e dei sistemi portuali/logistici di livello regionale a tale rete, i trasporti urbani e metropolitani ed il trasporto pubblico locale saranno incardinati in Programmi di livello regionale<sup>261</sup>. I Programmi Operativi, in particolare per gli interventi sul sistema portuale e logistico e sulle connessioni degli stessi con la rete centrale di trasporto, dovranno indicare la priorità fra gli interventi da finanziare e prevedere idonei meccanismi di coordinamento fra i vari livelli.

I **risultati attesi** perseguono obiettivi di **riorientamento modale** e di **miglioramento dei servizi** articolati come di seguito.

**Potenziamento della modalità ferroviaria a livello nazionale** (RA 7.1). Gli interventi ferroviari dovranno essere progettati ed attuati in una logica integrata, tenendo conto dei corridoi della rete centrale TEN-T (Core Network Corridors), ed in particolare, del Corridoio Scandinavia-Mediterraneo, in linea con gli obiettivi del regolamento (UE) n 1315/2013 sulle TEN-T che impone la realizzazione della rete centrale entro il 2030.

In particolare, tra gli interventi sulla rete ferroviaria assumono carattere prioritario: il contributo alla realizzazione delle ferrovie Bari – Napoli - Taranto, Messina - Catania – Palermo e Napoli – Reggio Calabria (rete centrale europea), già individuate dal PAC, attraverso l'integrazione delle risorse già previste; il completamento degli interventi avviati nel periodo di programmazione 2007-2013 (molti dei quali ricadono all'interno della rete centrale europea) e gli archi nazionali di adduzione ai corridoi ferroviari europei della rete centrale.

Lo sviluppo dell'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) nella rete ferroviaria nazionale delle regioni meridionali verrà attuato in linea con gli obblighi sanciti in sede comunitaria, secondo il Piano nazionale di implementazione dell'ERTMS nel Sud Italia, che dovrà esplicitare le modalità di attuazione del *European Deployment Plan*.

**Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale** (RA 7.2). In linea con gli impegni presi dall'Italia nel Programma Nazionale di Riforma<sup>262</sup> e con le raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2014 dell'Italia<sup>263</sup>, la programmazione dovrà avvenire per "aree logistiche

<sup>261</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.

<sup>262</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrpp12014\\_italy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrpp12014_italy_it.pdf) (pagina 37)

<sup>263</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014\\_italy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_italy_it.pdf) (§ 16, pagina 6 e raccomandazione n° 8, pagina 9)

integrate". Tali aree devono includere un sistema portuale, eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche correlate a tale sistema e le connessioni rispettive ai corridoi multimodali della rete europea di trasporto. L'individuazione delle aree logistiche di intervento dovrà favorire le reti di specializzazione e collaborazione; la strategia per il loro sviluppo dovrà indicare le sinergie realizzabili e/o le specializzazioni opportune, valutando la messa a sistema e il completamento degli interventi avviati nel periodo di programmazione 2007-2013.

Le "aree logistiche integrate" di rilievo per lo sviluppo della rete centrale saranno di competenza del PON, mentre quelle di livello regionale saranno competenza dei POR. I Programmi Operativi conterranno adeguate misure per codificare la *governance* multilivello, basandosi su un percorso partenariale che coinvolga le Amministrazioni e gli *stakeholders*/beneficiari interessati nella programmazione ed attuazione degli interventi. Attraverso tale processo, il Programma Nazionale dedicherà la specializzazione funzionale dei porti della rete centrale del Mezzogiorno e le rispettive necessità di investimento, mentre i POR identificheranno i sistemi portuali regionali, in base sia alle relazioni funzionali, infrastrutturali ed economiche esistenti tra porto, entroterra e città di riferimento, sia sulla base delle reti di specializzazione e collaborazione più opportune per evitare fenomeni di "spiazzamento" e di "cannibalizzazione".

La strategia dovrà tenere in conto il "*gigantismo navale*"<sup>264</sup>, concentrando i relativi servizi su un numero ristretto di scali della rete centrale TEN-T, rafforzati attraverso adeguate connessioni ferroviarie con i corridoi multimodali della rete centrale, in linea con gli obiettivi comunitari, e valorizzati da un potenziamento dalla logistica retroportuale e/o interportuale. La competitività degli altri porti verrà sostenuta con interventi a supporto delle autostrade del mare, della logistica retroportuale e con interventi per le infrastrutture intermodali, *in primis* ferroviarie. Tutti gli interventi saranno conformi ai Piani Regolatori Portuali in vigore.

Particolare attenzione, per il contributo che può dare alla modernizzazione del sistema, dovrà essere data alle condizioni immateriali di contesto. Si dovrà quindi perseguire l'ottimizzazione della filiera procedurale, anche attraverso l'interoperabilità tra i sistemi/piattaforme telematiche in via di sviluppo (Sportello Unico Doganale, Sportello marittimo, ecc.), in logica *single window/one stop shop* (doganale, ma non solo) al fine di: garantire tempi di sdoganamento più certi e celeri, accrescere la produttività, ridurre i tempi morti e, di conseguenza, l'impatto ambientale delle operazioni. A tal fine, nel Programma Nazionale saranno concentrate risorse relative al completamento del *single window*.

Lo sviluppo di un impianto integrato di comunicazione a servizio dello scambio di merci al consumo potrà, inoltre, essere supportato tramite la piattaforma Uirnet ed, eventualmente, da altre di interesse generale che devono essere identificate ed inquadrate nell'ambito del Programma Nazionale. Il funzionamento dei sistemi di trasporti intelligenti applicati alla logistica sarà cofinanziato tenendo in debito conto la capacità di autofinanziamento del sistema.

Al rafforzamento della filiera logistica contribuiscono anche le azioni dirette a promuovere la competitività degli operatori del settore previste nell'Obiettivo Tematico 3.

**Miglioramento della mobilità regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali (RA 7.3).** Il miglioramento della mobilità regionale - necessario per garantire un miglioramento della qualità della vita dei cittadini e nel contempo condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo

<sup>264</sup> La tendenza all'aumento delle dimensioni caratteristiche delle navi in termini di pescaggio e stazza (fino a capacità dell'ordine di 18.000 – 20.000 TEU per le navi dette *full container*), indotto dall'esigenza di cogliere pienamente i vantaggi derivanti dalle economie di scala e dall'efficienza propulsiva in atto da alcuni anni nella cantieristica e nei trasporti marittimi su scala mondiale.

economico e alla coesione sociale - è strettamente collegato al rafforzamento della mobilità collettiva sostenibile (in termini di infrastrutture e qualità del servizio), alla fluidificazione del traffico in generale e delle congestioni nodali in particolare.

In linea con gli impegni presi dall'Italia nel Programma Nazionale di Riforma, gli interventi del FESR per la mobilità regionale saranno inquadrati all'interno di una programmazione della rete e dei servizi di trasporto pubblico locale, basata, tra l'altro, su un monitoraggio efficace e trasparente della qualità e sostenibilità finanziaria dei servizi.

Gli interventi per il trasporto ferroviario regionale dovranno essere definiti dalle Regioni interessate nei Programmi Operativi Regionali (POR) dando priorità alle tratte con domanda potenziale significativa, e dovranno tradursi in un miglioramento del servizio, ovvero in un aumento del numero di passeggeri e del loro grado di soddisfazione. A tal fine, potranno anche essere finanziati interventi di miglioramento del materiale rotabile, per le principali linee di trasporto in ambito regionale, nel rispetto delle ulteriori condizioni delineate per tali interventi nell'Obiettivo Tematico 4. Gli interventi inerenti il trasporto ferroviario interregionale (fra regioni coperte da tale Obiettivo Tematico) dovranno essere preliminarmente definiti in solido tra le Regioni interessate.

Gli interventi infrastrutturali di potenziamento dei collegamenti multimodali degli aeroporti con la rete globale ("ultimo miglio") e con le principali città dovranno favorire l'unitarietà del sistema trasportistico, in una logica di riduzione delle emissioni e della congestione, privilegiando quindi la modalità ferroviaria, mentre gli interventi sulla modalità stradale saranno ammessi solo laddove siano indispensabili al raggiungimento di chiari obiettivi di miglioramento del trasporto pubblico. In tale contesto, potrà anche essere cofinanziato l'acquisto di nuovo materiale rotabile per i servizi di trasporto pubblico locale di collegamento dei principali nodi urbani con gli aeroporti, nel quadro di un Piano integrato di rafforzamento di tali servizi. L'acquisto del nuovo materiale rotabile dovrà avvenire nel rispetto delle ulteriori condizioni delineate per tali interventi nell'Obiettivo Tematico 4, mentre il suo utilizzo dovrà tradursi in un aumento del numero di utenti che utilizzano i servizi pubblici di trasporto verso gli aeroporti. Per rafforzare ulteriormente i servizi pubblici di trasporto ferroviario e per gli aeroporti, sarà data priorità alla bigliettazione elettronica integrata a favore degli utenti del trasporto regionale, promossa in coordinamento con gli interventi da cofinanziare nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 4.

I sistemi intelligenti di monitoraggio del traffico e delle merci in ambito urbano verranno cofinanziati nei Programmi regionali nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 4. La fluidificazione del traffico extraurbano sarà perseguita anche attraverso piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità per il monitoraggio e la gestione dei flussi di traffico di merci e di persone; tali interventi dovranno essere conformi al Piano di settore nazionale e, per garantire la necessaria uniformità, saranno attuati attraverso il Programma Operativo Nazionale.

**Rafforzamento delle connessioni dei nodi secondari e terziari alla rete TEN-T (RA 7.4).** Per migliorare la competitività e favorire la coesione sociale e la continuità territoriale, promuovendo la competitività delle Aree interne (cfr. sezione 3.1.6) e di quelle dove sono localizzati significativi distretti di produzione agricola e agro-industriale, la politica di coesione rafforzerà le connessioni dei nodi secondari e terziari di tali aree con i principali assi viari e ferroviari della rete TEN-T.

**Ottimizzazione del traffico aereo (RA 7.5).** Nell'ambito dell'iniziativa sul "Cielo unico" europeo, verrà implementato negli aeroporti situati nelle regioni coperte dall'Obiettivo Tematico 7, il progetto SESAR, mirante alla realizzazione di un nuovo sistema di gestione del traffico aereo interoperabile, sia attraverso il



finanziamento di specifici interventi, sia attraverso il completamento di interventi avviati nel periodo 2007-2013 funzionali a tale progetto. L'attuazione di SESAR permetterà di migliorare la capacità di traffico rispetto alla situazione attuale, aumenterà la sicurezza dei voli, ne ridurrà le ricadute ambientali e potrà ridurre anche i costi unitari di rotta. L'attuazione degli interventi muoverà dall'eredità del ciclo di programmazione 2007-2013 e dalle lezioni apprese, sia negative sia positive. Fra queste, si annoverano l'esito deludente di molti dei "Grandi Progetti" e/o progetti di rilevanti dimensioni promossi dai Programmi regionali e dal Programma nazionale "Infrastrutture e reti", rinviati in misura significativa alla successiva 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. La realizzazione di questi progetti rimane tuttavia una priorità nel 2014-2020 in quanto molti di essi sono collocati su corridoi della rete TEN-T e/o servono per assicurare servizi essenziali di trasporto pubblico a livello regionale. Al fine di migliorarne l'attuazione, si trarrà esperienza dai 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 Scandinavia-Mediterraneo. L'esperienza del Contratto riguardante la direttrice Napoli-Bari, ha infatti mostrato come la coerenza di questo strumento consenta la piena responsabilizzazione dei diversi attori sugli impegni assunti<sup>265</sup>.

La **selezione dei progetti** da ammettere a finanziamento dovrà riflettere criteri di concentrazione delle risorse ed essere compiuta sulla scorta di solide analisi istruttorie che valutino la rispondenza dei progetti agli *standard* TEN-T (per progetti relativi al traffico di lunga distanza), il loro valore aggiunto nell'ambito del quadro programmatico europeo (Reg. 1315/2013, e, al di fuori delle reti TEN-T, nell'ambito delle misure attuative del Libro Bianco sui Trasporti) e nazionale, nonché 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, ecc) 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.

**Coordinamento sinergico degli interventi tra FESR e *Connecting Europe Facility* - Partecipazione della BEI e capitale privato.** Il Programma Nazionale cofinanziato dal FESR dedicato ai trasporti dovrà prevedere modalità di coordinamento sinergico con le altre fonti finanziarie e, in particolare, con le misure previste nell'ambito della partecipazione al CEF (*Connecting Europe Facility*), in modo da assicurare la complementarità, evitare duplicazioni degli sforzi e garantire collegamenti ottimali. Una base informativa unica sarà predisposta per ogni singolo progetto e/o area logistica, a prescindere dallo stato della progettazione, dalle fonti di finanziamento e dal numero di beneficiari.

Il PON potrà promuovere il finanziamento delle opere funzionalmente connesse ai corridoi multi-modali e/o progetti che insistono sulla rete centrale TEN-T anche con strumenti di ingegneria finanziaria della BEI,

<sup>265</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

e con altri strumenti innovativi di debito e di garanzia.

La partecipazione del capitale privato verrà adeguatamente stimolata, soprattutto per gli interporti e per *determinate opere in ambito portuale e retroportuale, quali terminal intermodali*.

**Coordinamento tra PON Infrastrutture e reti e PON Imprese e competitività.** Il PON “Imprese e competitività”, in partenariato con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, attuerà interventi volti a:

- modernizzare il sistema imprenditoriale logistico attraverso il sostegno agli investimenti in innovazione per l'intermodalità e per le imprese logistiche che operano nelle aree integrate logistiche, in particolare per quelle di rilevanza per la rete centrale TEN-T (compresi gli investimenti in ICT e quelli per adeguare mezzi e attrezzature ai migliori *standard* ambientali, energetici e operativi);
- promuovere accordi commerciali tra operatori del trasporto merci, logistici, portuali, interportuali e doganali per la gestione unificata dell'offerta di servizi;
- facilitare l'accesso al credito.

A valere sul PON “Governance e Capacità Istituzionale”, in partenariato tra il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, saranno sviluppate azioni di sistema volte a migliorare la *governance* degli interventi nelle fasi di pianificazione e di attuazione<sup>266</sup>.

#### RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori “CE comuni di risultato” previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 7.1 Potenziamento della modalità ferroviaria a livello nazionale e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza</b>	- Capacità potenziale treni/giorno. Fonte: Società di gestione dei servizi ferroviari (*)	(*)		FESR
	- Numero treni/giorno. Fonte: Società di gestione dei servizi ferroviari (*)	(*)		
	- Tempi effettivi di percorrenza. Fonte: Società di gestione dei servizi ferroviari e Autorità di Regolazione dei Trasporti (*)	(*)		
	- Indice traffico merci su ferrovia. Fonte: Istat, annuale	- Media delle tonnellate di merci in entrata e in uscita in percentuale sulla popolazione residente media dell'anno		
<b>RA 7.2 Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale<sup>267</sup></b>	- Merci sbarcate e imbarcate per tipologia di traffico. Fonte: Istat, annuale	- Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate per tipologia di traffico in percentuale sul totale		FESR
	- Traffico ferroviario merci generato da porti e interporti. Fonte: Autorità Portuali e Società aeroportuali e interportuali (*)	(*)		

<sup>266</sup> Tali azioni potranno consistere nel ricorso a modelli di decisione partecipata finalizzati alla “territorializzazione” delle opere, nel 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 e nella definizione di *standard* nazionali per l'affidamento concorrenziale dei servizi ferroviari.

<sup>267</sup> La priorità fra gli interventi da finanziare dovrà essere preliminarmente indicata nel programma, assicurando idonei meccanismi di coordinamento fra i livelli regionale e nazionale interessati, sia nella fase di selezione che in quella di attuazione, massimizzando la specializzazione e la sinergia delle infrastrutture portuali.

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
	- Tempo medio di sdoganamento. Fonte: Agenzia delle Dogane (*)	(*)		
<b>RA 7.3</b> <b>Miglioramento della mobilità regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali</b> <sup>268</sup>	- Traffico passeggeri da e per aeroporti su mezzi pubblici collettivi. Fonte: Società di gestione dei servizi di trasporto (*)  - Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario. Fonte: Istat, annuale  - Grado di soddisfazione dei passeggeri a livello regionale per genere. Fonte: Istat, annuale	(*)  - Lavoratori, scolari e studenti di 3 anni e più che utilizzano il treno abitualmente per recarsi al lavoro, asilo o scuola sul totale della categoria che usa mezzi di trasporto  - Media delle persone che si dichiarano soddisfatte delle sette diverse caratteristiche del servizio rilevate sul totale degli utenti del servizio		FESR
<b>RA 7.4</b> <b>Rafforzamento delle connessioni dei nodi secondari e terziari alla rete TEN-T</b>	- Indice di accessibilità verso i nodi urbani e logistici. Fonte: Istat, annuale	- Tempi di percorrenza verso i nodi urbani e logistici per tipologia di area		FESR
<b>RA 7.5</b> <b>Ottimizzazione del traffico aereo</b>	- Media dei ritardi per volo assistito in rotta. <sup>269</sup> Fonte: ENAV	- Ritardi medi nei voli assistiti in rotta (in arrivo e in partenza) sul totale dei movimenti (arrivi e partenze)		FESR
<b>OT 7</b>	- Emissioni di gas a effetto serra da trasporti stradali (Teq. CO <sub>2</sub> ). Fonte: Ispra; quinquennale	- Emissioni di CO <sub>2</sub> in tonnellate equivalenti petrolio del settore dei trasporti		FESR

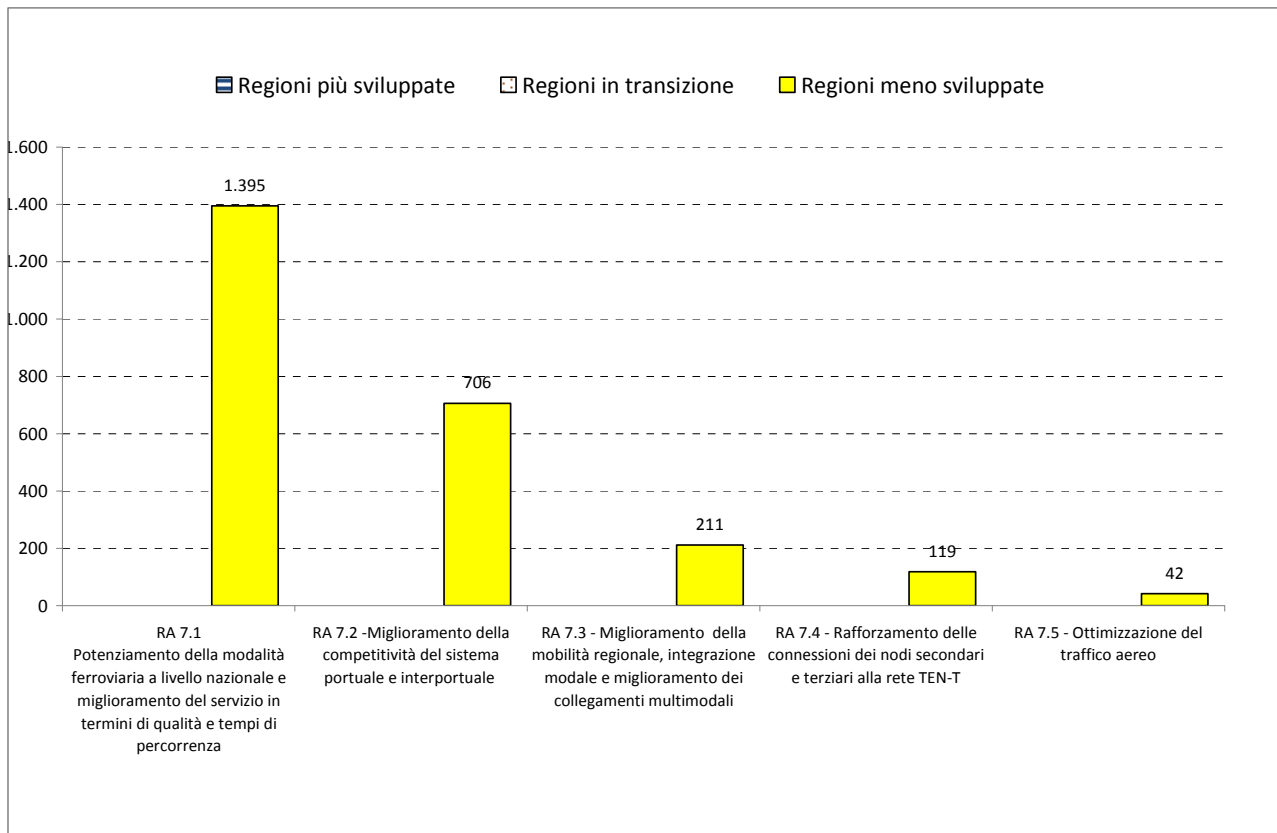
Il Risultato Atteso (RA) in colonna [A] identifica nell'enunciato il principale cambiamento da raggiungere. A questo sono associati, in colonna [B], indicatori di risultato identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegate ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 a partire dal 2015.

<sup>268</sup> Gli interventi attuativi delle azioni dovranno essere programmati/selezionati e attuati attraverso uno specifico percorso partenariale con le Amministrazioni interessate e i potenziali *stakeholders/beneficiari*

<sup>269</sup> I target relativi alla puntualità, calcolati come da prescrizione della Commissione europea, sono riportati nel Local Single Sky Implementation Plan\* (LSSIP Italian Plan).

**OT 7– Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (solo FESR, milioni di euro)**



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## **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 3 punti percentuali tra il 2007 e il 2013, di fatto quella dei 55-64enni è stata l'unica componente della popolazione che ha visto incrementato il relativo tasso di occupazione, con un aumento al 2013 rispetto alla media del 2007 di oltre 9 punti percentuali<sup>270</sup>. Tutte le altre categorie della popolazione hanno subito una contrazione nella quota di occupati, ad eccezione della componente femminile, la cui quota è rimasta più 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 forza lavoro disoccupata è sostanzialmente raddoppiata, portando il dato medio del 2013 a oltre 3 milioni di persone in cerca di lavoro (erano poco più di 1 milione e mezzo nel 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 2014, il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) in Italia è stato pari al 43,7 per cento<sup>271</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 2013 la percentuale di disoccupati da almeno 12 mesi ha raggiunto il 57 per cento nella media nazionale, quasi dieci punti in più rispetto al 2007.

Il problema della contrazione occupazionale, si pone come una delle maggiori emergenze anche a livello europeo e su questo aspetto l'attenzione dell'Unione europea è molto forte; nell'ambito della Strategia Europa 2020 la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione, al fine di permettere una crescita inclusiva è stata individuata come una delle priorità da perseguire. A tal fine, l'obiettivo perseguito,

<sup>270</sup> Il tasso di occupazione per gli individui tra 55 e 64 anni è risultato nella media del 2013 pari al 42,7 per cento, mentre era del 33,8 per cento nel 2007. L'aumento è riconducibile alla riforma del sistema pensionistico; in particolare, benché il tasso si stesse gradualmente elevando per gli effetti di entrata a regime delle importanti riforme dell'inizio degli anni '90, incrementi più accelerati si sono dovuti a seguito del più radicale aggiustamento del sistema adottato con decreto legge n. 201/2011, che ha modificato i requisiti per il pensionamento, con un incremento dell'età pensionabile.

<sup>271</sup> Dati Istat (giugno 2014)

a livello europeo, è l'innalzamento del tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni 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. A seguito del protrarsi della fase recessiva l'Italia registra, nel 2013, un tasso di occupazione del 59,8 per cento per la fascia d'età tra 20 e 64 anni. 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. Si tratta di un traguardo non semplice che richiede politiche per la competitività più incisive e politiche attive del lavoro appropriate alla fase.

Per ottenere effetti positivi sul versante dell'occupazione, specialmente giovanile e femminile, appare evidente la necessità di integrare 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 NEET 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 principali direttrici su cui si fonda l'azione delle politiche di coesione per il sistema produttivo (cfr. OT3) contemplano misure di rilancio degli investimenti che favoriscano contestualmente processi di trasformazione di medio/lungo periodo e che, nella consapevolezza delle riflessioni innescate dalla formulazione delle strategie di specializzazione intelligente (cfr. OT1), prevedano dispositivi orientati a 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. Attraverso tali azioni, il FESR intende rafforzare i presupposti per la necessaria ripresa dell'occupazione.

In questo quadro, le politiche attive per il lavoro del FSE 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;
- 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;
- promozione dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità, in particolare attraverso l'estensione delle positive esperienze in materia di microcredito;

- 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. L'esperienza dimostra che, per far fronte al verificarsi di crisi occupazionali, 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). Tale Fondo offrirà un sostegno in particolare a coloro che hanno perso il lavoro a seguito di importanti mutamenti strutturali del commercio mondiale, dovuti alla globalizzazione oppure come conseguenza diretta della crisi economica e finanziaria mondiale. 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.

Le politiche attive così come delineate sono, inoltre, funzionali ad aggredire il problema del lavoro sommerso ed irregolare, in quanto gli strumenti posti in essere, quali gli incentivi all'occupazione, i contratti di lavoro a contenuto formativo (apprendistato) e i tirocini, possono essere un'efficace leva per far emergere in modo trasparente tali situazioni. Tenendo presente che le attività di regolazione dei rapporti di lavoro previste in materia di lotta al lavoro sommerso sono di competenza della politica ordinaria, l'intervento specifico in tale settore verrà comunque trattato con un intervento di rafforzamento della capacità degli operatori del controllo<sup>272</sup>.

<sup>272</sup> Saranno previsti interventi di contrasto del lavoro sommerso (misure di supporto informativo e formativo per gli addetti ai controlli e gli ispettori e introduzione/attuazione di forme di razionalizzazione e sviluppo quanti-qualitativo dei controlli) rilevanti anche per la loro incidenza sul conseguimento di livelli più adeguati di legalità.

Negli interventi programmati in attuazione dell’Iniziativa Occupazione Giovani è stata introdotto un intervento denominato “Accompagnamento al lavoro diretto a favore dei giovani” con il beneficio indiretto di dare un nuovo impulso al settore dei servizi per l’impiego e delle politiche attive in generale, proprio alla vigilia di possibili importanti cambiamenti organizzativi. Nelle recenti proposte normative di riforma del mercato del lavoro<sup>273</sup> si prevede infatti, per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro, la creazione di un’Agenzia Nazionale per l’occupazione, che assorba i centri per l’impiego e gli uffici dell’Inps incaricati della gestione dell’Assicurazione Sociale per l’impiego (ASpi)<sup>274</sup>. La Garanzia Giovani diventa in quest’ottica una premessa per sperimentare un nuovo approccio coordinato a livello nazionale, che può diventare la prova generale della futura Agenzia Nazionale. Inoltre, nell’ambito degli interventi ricompresi nell’attuazione della Garanzia Giovani si prevede un’integrazione fra i servizi per l’impiego pubblici e i servizi privati accreditati basata sul meccanismo della competizione-cooperazione finalizzato al conseguimento dei risultati più vantaggiosi per i giovani.

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 dell’Unione Europea 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. Si tratta in particolare per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro della creazione di un’Agenzia Nazionale per l’occupazione, che assorba i centri per l’impiego; la piattaforma tecnologica di supporto all’attuazione della Garanzia Giovani, approvata in Conferenza Stato-Regioni, agisce in tal senso in modalità anticipatoria.

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. Se 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.

In ragione della situazione italiana, si è convenuto di evidenziare tra i principali destinatari delle strategie i giovani, le donne ed i lavoratori colpiti dalla crisi economica, anche se sarà data dovuta attenzione anche

<sup>273</sup> Cfr. Disegno di legge per la riforma del mercato del lavoro presentato dal Governo (AS 1428).

<sup>274</sup> L’ASpi è la nuova denominazione dell’indennità di disoccupazione ordinaria non agricola ridisciplinata a partire dal 1 gennaio 2013.



agli altri *target* di beneficiari, quali: lavoratori maturi, i disoccupati di lunga durata e i soggetti con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo, gli immigrati.

Il *target* dei giovani è quello che caratterizza più di ogni altro la programmazione in questo Obiettivo Tematico. In ragione di dati particolarmente allarmati sulla disoccupazione giovanile e sul crescente fenomeno dei NEET, i giovani costituiscono, infatti, un *target* rilevante sia in termini di risorse allocate, sia in termini di interventi/azioni che verranno poste in essere in loro favore. Si tratta di tutti quegli interventi volti a facilitare l'occupabilità e l'inserimento occupazionale dei giovani. Da un lato le misure dirette di politica attiva (quali l'apprendistato, gli incentivi all'assunzione, i tirocini ed altre misure di integrazione istruzione/formazione/lavoro, la mobilità professionale, i percorsi di sostegno al lavoro autonomo), dall'altro gli interventi di carattere sistemico funzionali a rendere maggiormente efficiente l'offerta e l'operatività delle politiche attive.

In relazione al *target* delle donne, le azioni in questo Obiettivo Tematico sono più direttamente finalizzate all'aumento dell'occupazione femminile e a favorire la parità tra uomini e donne. Al fine della conciliazione vita-lavoro e dell'incentivazione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, le azioni dell'OT 8 sono altresì integrate e sostenute dalle iniziative in materia di assistenza ai bambini ed agli anziani previste nell'OT 9; in tale obiettivo sono infatti previste azioni per il miglioramento della qualità e dell'accessibilità dei servizi di cura a persone con limitazioni dell'autonomia e dei servizi socio-educativi per l'infanzia.

Per gli obiettivi specifici che appartengono a vari PI (il cosiddetto obiettivo specifico multiplo) le Autorità dei PO dovrebbero motivare l'utilizzo di questi obiettivi specifici multipli e dimostrare di possedere tutti gli strumenti necessari ed efficaci per un monitoraggio adeguato sul campo. I Programmi Operativi dovranno scegliere e motivare una PI di prevalenza al fine di dare evidenza alle risorse finanziarie allocate a favore dei NEET e conterranno informazioni in tal senso eventualmente anche allegando tabelle che evidenzino i risultati/interventi in loro favore.

Per quanto attiene il *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.

Relativamente al *target* disoccupati di lunga durata e soggetti con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo, gli interventi riguardano direttamente ed unicamente l'inserimento-reinserimento lavorativo di tali soggetti; 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*". Il particolare *target* delle persone con disabilità viene sostanzialmente preso in carico dall'Obiettivo Tematico 9, sia sul fronte degli interventi di politica attiva specificamente destinati a tale *target*, che su quello degli interventi rivolti alle persone disabili con maggiori fragilità, che richiedono una presa in carico più ampia. Infine, onde evitare stigmatizzazioni per tale *target* di popolazione, le misure prese in carico dall'Obiettivo Tematico 8 sono indirizzate ai destinatari indicati nei risultati attesi, indipendentemente che si tratti di persone con disabilità o meno. Come già richiamato, il tema dell'occupazione è strettamente correlato con quello dell'istruzione/formazione e dell'innalzamento

delle competenze<sup>275</sup>. La tipologia di interventi proposta in relazione all'Obiettivo Tematico 8 "Occupazione" è, quindi, fortemente interconnessa con quella dell'Obiettivo Tematico 10 relativo a istruzione e formazione, dal quale non si può prescindere per delineare un quadro completo delle azioni che si intendono implementare. Esempio di ciò sono gli interventi previsti nell'Obiettivo Tematico 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. In questo quadro si segnala, inoltre, come la demarcazione tra gli interventi realizzati in OT 8 e quelli in OT 10, soprattutto sul versante delle competenze della manodopera e dell'istruzione e formazione tecnica, si sostanzia in base alla tipologia di azione posta in essere: in OT 10 vengono supportati i percorsi formativi, mentre in OT 8 viene data evidenza ai percorsi di politica attiva globalmente intesi, laddove, l'eventuale percorso di formazione potrebbe costituire una componente del pacchetto di misure di politica attiva offerta. Tale pacchetto può comprendere, tra le sue misure di politica attiva globalmente intese, ad esempio percorsi di apprendistato, incentivi, percorsi di orientamento, tirocini ed anche percorsi formativi.

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 relazione alle opportunità occupazionali femminili e giovanili, nonché ai fabbisogni dell'assistenza all'infanzia e agli anziani incentivando anche in questo campo la creazione di nuove imprese nei servizi, necessaria per l'inadeguatezza dell'offerta esistente nelle singole aree. La diversificazione va promossa in un ampio spettro di settori e attività, basate su innovazioni di prodotto o di processo, che abbiano come specifico *target* le piccole e medie imprese localizzate in aree rurali. 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, con modalità concertate tra i Fondi e indicate nei programmi. 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 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. Più nello specifico, interventi a carico del FSE in queste aree

<sup>275</sup> Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prevede di aggiornare il cronoprogramma già in essere circa le attività in tema di certificazione delle competenze.

saranno promossi nell'ambito dei Programmi regionali con riferimento alle misure per l'autoimpiego e l'avvio di piccola imprenditorialità in attività diversificate extra-agricole per i giovani nelle aree rurali.

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. Il potenziamento della rete EURES si sostanzierà in particolare nel rafforzamento della dimensione transnazionale del sistema SPI, soprattutto in una prospettiva di integrazione tra i diversi attori coinvolti e di maggior cooperazione tra i soggetti pubblici e privati, nell'interoperabilità delle banche dati sulle offerte e domande di lavoro con il meccanismo EURES, in interventi di tipo strutturale ed organizzativo (formazione personale, l'accreditamento partner, monitoraggio e valutazione), in processi di mobilità transnazionale (progetti mirati di work experiences).

Da evidenziare la complementarietà 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.

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.

Le azioni dei POR saranno sviluppate relativamente a tutti i risultati attesi sia a favore degli individui che dei sistemi del lavoro.

In attuazione della Raccomandazione europea, il 23 dicembre 2013 è stato presentato alla Commissione europea il Piano strategico di implementazione della Garanzia Giovani, che ha due "gambe":

- la prima costituita dal PON "Iniziativa Occupazione Giovani" approvato senza osservazioni dalla CE lo scorso 11 luglio 2014, dell'importo di circa 1,5 miliardi;
- la seconda costituita dalla programmazione del FSE 2014-2020. Nel periodo di programmazione 2014-2020 i Fondi strutturali e d'investimento europei avranno un ruolo cruciale da svolgere nel sostenere i giovani e attuare la "Garanzia per i giovani" sia nell'ambito dell'Accordo di Partenariato che nell'ambito dei programmi volti alla sua attuazione, al fine di garantire e di riflettere

l'importanza che la UE attribuisce all'obiettivo di combattere e prevenire la disoccupazione giovanile.

Il PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" svilupperà sostanzialmente azioni di sistema funzionali all'implementazione degli interventi sui territori, che verranno poi realizzati attraverso i POR; si tratterà in tale contesto di una rilevante azione di coordinamento PON-POR, attuata in maniera sinergica, compatibilmente con i diversi ambiti geografici di competenza. In condivisione con i territori, il PON potrà altresì sviluppare azioni di carattere sperimentale, nonché azioni destinate agli individui. Gli ambiti di intervento delle azioni sono quelli propri delle politiche attive del lavoro, dei sistemi del lavoro e del mercato del lavoro. In relazione alle azioni di sistema, in continuità con le iniziative già implementate nella programmazione 2007-2013, si tratta in particolare dell'implementazione di un sistema informativo integrato finalizzato a migliorare l'efficienza nella gestione del mercato del lavoro, della promozione del riequilibrio dei divari territoriali in materia di Servizi per il Lavoro, del monitoraggio e delle analisi valutative di livello nazionale sugli andamenti del mercato del lavoro e sull'impatto prodotto dalle politiche comunitarie, delle analisi sui fabbisogni formativi ed occupazionali delle imprese, nonché della promozione delle diverse modalità attuative delle politiche attive del lavoro. Le azioni di carattere sperimentale sono tese a favorire la diffusione di dispositivi utili. Il PON interverrà, infine, sempre in raccordo e in accompagnamento con le Regioni, in maniera diretta sugli individui attraverso gli incentivi all'assunzione ed altri interventi di politica attiva per l'inserimento nel mercato del lavoro allo scopo di far fronte a situazioni di rilevanza multi regionale e nazionale.

Il PON "Iniziativa Occupazione Giovani" ha una particolare valenza perché da un lato rappresenta il più rilevante strumento di attuazione del "Piano strategico nazionale Garanzia Giovani", predisposto in risposta alla pertinente Raccomandazione europea del 2013, dall'altro dà attuazione all'Iniziativa Occupazione Giovani, linea di finanziamento con impegno biennale (2014-2015) specialmente predisposta nell'ambito del bilancio UE e corrispondenti risorse FSE, per fare fronte al problema dei NEET. La definizione di un unico PON che faccia da cornice agli interventi sul campo, di prevalente responsabilità regionale, si è resa necessaria per dare una risposta univoca e coordinata ad un problema – quello della disoccupazione giovanile – che ha dimensioni nazionali, valorizzando al contempo il ruolo di attuazione delle Regioni. Vista la particolare rilevanza della disoccupazione giovanile e della conseguente necessità di dare continuità alle azioni implementate dal PON "Iniziativa Occupazione Giovani", nel quadro del più ampio Piano Garanzia Giovani, i POR dovranno prevedere interventi in tale ambito. Le azioni territoriali si porranno, quindi, in maniera continuativa rispetto al PON, per garantire la copertura temporale dell'intera programmazione (come detto il PON "Iniziativa Occupazione Giovani" copre in termini di impegno solo il biennio 2014-2015), e complementare, al fine di intervenire sulla più ampia platea dei giovani, e non solo sui NEET.

La politica strategica per l'occupazione nel settore della pesca e acquacoltura, 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, presuppone una lotta efficace contro la pesca illegale e la crescita delle relazioni positive tra amministrazione ed addetti e richiede 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 sostenuti interventi per:

- il training professionale, lo sviluppo di nuove professionalità e apprendimento permanente nell'ambito della pesca marittima, delle acque interne e dell'acquacoltura;
- la crescita attraverso il sostegno e l'attuazione di strategie di sviluppo locale partecipativo e attività di cooperazione, capaci di favorire non soltanto la crescita economica ma anche l'inclusione sociale, la creazione di lavoro, l'impiegabilità e la mobilità lavorativa nelle zone di pesca e acquacoltura, la diversificazione delle attività sia nel settore della pesca e acquacoltura che in altri settori dell'economia del mare.

L'attuazione dei suddetti interventi si inserisce anche nel contesto della Strategia EUSAIR.

**L'Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovani (IOG)** è una linea di finanziamento, finalizzata a dare attuazione alla Raccomandazione UE del 2013 sull'istituzione di una Garanzia Giovani, rivolta ai soli territori caratterizzati da un tasso di disoccupazione giovanile particolarmente elevato. La linea di finanziamento è stata quindi ripartita tra gli Stati membri, considerando eleggibili le aree regionali (NUTS 2) caratterizzate, nel 2012, da un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25 per cento e ripartendo l'ammontare globale in proporzione al numero di disoccupati *under 25* presenti nelle aree eleggibili. I fondi complessivamente attribuiti al nostro Paese ammontano a 567 milioni di euro. Grazie alla clausola di flessibilità prevista dal Regolamento del Fondo Sociale Europeo – secondo cui gli Stati membri, in accordo con la Commissione europea, possono includere, nei limiti del 10 per cento delle risorse, ulteriori aree territoriali caratterizzate da alti tassi di disoccupazione giovanile – l'ambito dell'Iniziativa Occupazione Giovani è stata estesa anche alla Regione Veneto ed alla Provincia autonoma di Trento: entrambi i territori sono, infatti, caratterizzati da un tasso di disoccupazione superiore al 20 per cento. L'Iniziativa Occupazione Giovani si attua in Italia attraverso un Programma Operativo Nazionale che si applicherà, pertanto, a tutto il territorio nazionale, con la sola esclusione della Provincia autonoma di Bolzano.

Come previsto dalla decisione del Consiglio Europeo del giugno 2013, l'Italia - beneficiaria dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile - il 23 dicembre 2013 ha adottato un piano strategico finalizzato ad affrontare la disoccupazione giovanile anche attraverso l'attuazione della "Garanzia per i giovani", così come prevista dalla citata Raccomandazione europea, ovvero la garanzia ai giovani con meno di 25 anni di un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.

Il Piano strategico italiano di attuazione della garanzia giovani annovera, innanzitutto, gli impegni presi sui temi della disoccupazione giovanile sul duplice versante:

- del lavoro, grazie ai dispositivi di incentivazione dell'occupazione giovanile contenuti nel decreto-legge 76/2013, convertito in Legge 99/2013;
- dell'istruzione e della formazione, attraverso il rafforzamento di strumenti propedeutici alla lotta alla disoccupazione giovanile, quali l'orientamento e l'alternanza scuola-lavoro nelle diverse filiere formative, secondo quanto disposto dal decreto-legge 104/2013, convertito in Legge 128/2013.

Il Piano fissa, inoltre, alcuni principi e strumenti di intervento per l'utilizzo dell'Iniziativa Occupazione Giovani. Come detto, è stato, innanzitutto, convenuto di dare attuazione alla IOG attraverso un Programma Operativo Nazionale, capace di fare da cornice agli interventi sul campo di prevalente responsabilità regionale. Il Piano strategico e il PON hanno, quindi, condiviso principi di efficacia (remunerazione dei servizi rispetto ai risultati effettivamente raggiunti e sistema di monitoraggio capace di controllare il raggiungimento dei risultati), di sussidiarietà (azioni, concordate con le Regioni, di sostegno da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi) e di contendibilità tra Regioni (scelta del giovane della Regione che lo prende in carico e costi addebitati alla Regione di residenza). Sono stati poi individuati gli strumenti di intervento riconducibili alle seguenti misure:

- accoglienza, presa in carico, orientamento;
- formazione specialistica (ivi compresa premialità per successiva occupazione);
- accompagnamento al lavoro o ad una esperienza di lavoro;
- apprendistato;
- tirocini;
- servizio civile;
- autoimprenditorialità e autoimpiego;
- mobilità territoriale e transnazionale;
- bonus occupazione.

**RISULTATI ATTESI E INDICATORI**

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 8.1</b> Aumentare l'occupazione dei giovani	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione giovanile per genere. Fonte: Istat, – RCFL; annuale</li> <li>- Tasso giovani NEET per genere. Fonte: Istat – RCFL; annuale</li> <li>- Imprenditorialità giovanile per genere. Fonte: Unioncamere; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Persone occupate (15-29) in percentuale sulla popolazione nella corrispondente classe di età (media annua)</li> <li>- Giovani tra i 15 e i 29 anni non occupati né inseriti in un percorso regolare di istruzione/formazione in percentuale sulla popolazione nella corrispondente classe di età (media annua)</li> <li>- Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane</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> <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>	FSE
<b>RA 8.2</b> Aumentare l'occupazione femminile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione femminile. Fonte: Istat – RCFL; annuale</li> <li>- Tasso di abbandono del lavoro dopo la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donne occupate in età 15-64 anni in percentuale sulla popolazione femminile nella corrispondente classe di età</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" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
	nascita del figlio. Fonte: Isfol – Plus  - Imprenditorialità femminile. Fonte: Unioncamere; annuale	- Donne di età 20-39 anni che non lavorano dopo la nascita del figlio in percentuale sulla popolazione femminile nella corrispondente classe di età  - Titolari di imprese individuali donne in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane		
<b>RA 8.3</b> Aumentare l'occupazione dei lavoratori anziani e favorire l'invecchiamento attivo e la solidarietà tra generazioni	- Tasso di occupazione over 54 (55-64) per genere. Fonte: Istat; annuale	- Persone occupate over 54 (55-64) anni in percentuale sulla popolazione nella corrispondente classe di età	- 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 che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti con più di 54 anni che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	FSE
<b>RA 8.4</b> Accrescere l'occupazione degli immigrati	- Tasso di occupazione della popolazione straniera per genere. Fonte: Istat; annuale	- Persone straniere occupate in Italia in percentuale sulla popolazione straniera residente in Italia 15-64 anni	- 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	FSE
<b>RA 8.5</b> Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata	- Incidenza della disoccupazione di lunga durata per genere. Fonte: Istat; annuale	- Persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi in percentuale sul totale delle persone in cerca di occupazione (media annua)	- 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 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 - Partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	FSE
<b>RA 8.6</b> Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi	- Quota di lavoratori beneficiari di politica passiva che hanno ricevuto una politica attiva ricollocati nel mercato del lavoro (*)		- 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 che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	FSE

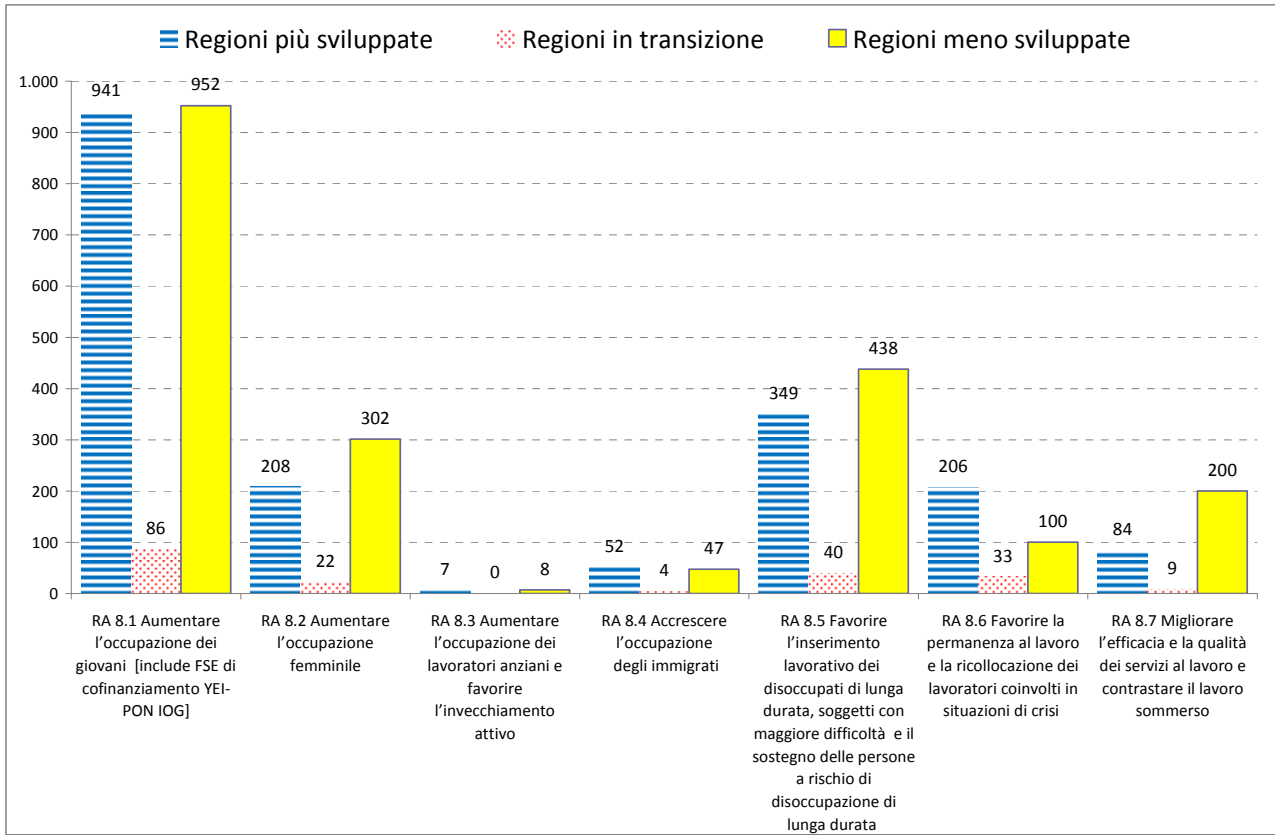


Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 8.7</b> Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro e contrastare il lavoro sommerso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero prestazioni erogate in base ai LEP fissati dalla legge 92/2012, differenziati in base ai <i>target</i> (giovani, donne, disoccupati, ecc.) 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> <li>- Grado di soddisfazione degli utenti dei servizi al lavoro. Fonte: Istat (*)</li> </ul>		<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
<b>R.A. 8.8</b> Nuove opportunità di lavoro extra-agricolo nelle aree rurali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di occupazione nelle aree rurali. Fonte: ISTAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Persone occupate nelle aree rurali in percentuale sulla popolazione nella corrispondente classe di età (media annua)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° Posti di lavoro creati (tramite i progetti finanziati)</li> </ul>	FEASR
<b>RA 8.9 (a,b,c)</b> Sviluppo di formazione professionale, nuove competenze professionali e apprendimento permanente nell'acquacoltura e nella pesca e promozione della crescita economica e dell'inclusione sociale e lavorativa nelle comunità costiere e interne dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura, ivi compresa la diversificazione dell'attività	<p><i>Il FEAMP è attuato attraverso un unico Programma Operativo Nazionale, pertanto gli indicatori di risultato vengono definiti a livello di PON</i></p>			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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegare ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 a partire dal 2015.

**OT 8– Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (solo FSE, milioni di euro)**



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## 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: proporzione di persone a rischio di povertà (dopo i trasferimenti sociali); proporzione di persone in situazione di grave deprivazione materiale; proporzione di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa.

Rispetto agli 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<sup>276</sup>.

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 bassa intensità di lavoro, 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<sup>277</sup>, 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

<sup>276</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>277</sup> Fonte: Istat.

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 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 deprivazione 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 secondo le seguenti direzioni:

- I. dedicare un Programma nazionale a supporto della sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva<sup>278</sup>. Il Sostegno per l'inclusione attiva è 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*). La misura è rivolta ai cittadini italiani o comunitari<sup>279</sup> e ai cittadini stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Con il Programma Operativo Nazionale andrebbe rafforzata la capacità dei servizi sociali territoriali di prendere in carico i nuclei familiari beneficiari attraverso la predisposizione di progetti personalizzati alla cui adesione risulta condizionata l'erogazione del sussidio economico. Il sussidio economico non è invece a carico del Programma Operativo Nazionale né degli altri Programmi Operativi di cui al presente Accordo di Partenariato. A tale fine, attraverso il Programma, andranno potenziati i servizi sociali professionali per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo, i servizi di accompagnamento e le misure di attivazione rivolte ai beneficiari del sussidio economico, senza intervenire sul beneficio passivo a carico del bilancio nazionale. Andrebbe inoltre rafforzata la capacità di operare in rete con le altre Amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione, nonché di collaborare con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non *profit*. Tale obiettivo verrà perseguito in collegamento con le attività di rafforzamento della capacità amministrativa, realizzate nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11, nonché con le attività di rafforzamento delle altre filiere di servizi, previste nei relativi Obiettivi Tematici (ad es. l'OT 8 in riferimento a servizi per l'impiego e misure di attivazione, l'OT 10 per l'Istruzione e la formazione). La misura è coerente con la Raccomandazione

<sup>278</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.

<sup>279</sup> La misura si rivolge inoltre ai familiari di cittadino italiano o comunitario non avente la cittadinanza di uno Stato membro che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

del 3 ottobre 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<sup>280</sup>. Spetta agli Ambiti territoriali identificare i beneficiari e garantire l’integrazione tra le diverse componenti della misura. Al riguardo, con riferimento alla sperimentazione già in corso, sono state stabilite modalità di colloquio telematico e un’applicazione *web* per l’inserimento manuale dei dati per la gestione dei flussi informativi tra l’INPS, che gestisce i dispositivi di accredito del sostegno economico sulle carte di pagamento, e i Comuni responsabili della selezione dei beneficiari e della loro presa in carico tramite i servizi sociali, nonché del lavoro in rete con i servizi per l’impiego. La costruzione della rete con i Servizi per l’Impiego e le altre Amministrazioni responsabili dei servizi (scuole, Usl, ecc.), di responsabilità degli Ambiti, sarà supportata dal Programma. Tali scambi di dati consentono l’attuazione di un approccio che integra i tre pilastri dell’inclusione attiva. Il Programma è, inoltre, coerente con quanto richiesto con la proposta di Raccomandazioni per il 2014 (presentata dalla Commissione europea in data 2 giugno) con cui si sollecita “l’estensione graduale del regime pilota di assistenza sociale, senza incidenza sul bilancio, assicurando un’assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un’applicazione uniforme su tutto il territorio, rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione”. Al riguardo, al fine di favorire l’omogeneità territoriale dell’intervento, la programmazione attuativa avverrà tramite la presentazione di proposte progettuali da parte delle Amministrazioni territoriali di Ambito<sup>281</sup>, sulla base di indirizzi nazionali definiti in collaborazione con le Amministrazioni regionali<sup>282</sup>. Il Programma intende inoltre dedicare una parte di risorse alla sperimentazione di alcuni progetti di innovazione sociale nel settore delle politiche sociali, sottoposti a rigorosa valutazione di impatto; esso interviene anche con azioni di sistema e progetti pilota per definire e promuovere misure rivolte a soggetti a rischio di discriminazione (ad esempio, servizi di sostegno per le vittime di violenza, di tratta e grave sfruttamento; interventi di inclusione attiva per i minori stranieri non accompagnati e i beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria). Al riguardo, attraverso il Programma Nazionale si intende coordinare e promuovere lungo linee di indirizzo comuni interventi la cui diffusione sui territori potrà avvenire attraverso i Programmi regionali.

- 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. Tali attività saranno realizzate attraverso i Comuni e gli Ambiti territoriali competenti in materia di gestione delle politiche sociali e dovranno coordinarsi con quelle messe in atto sulla base degli indirizzi nazionali limitatamente ai beneficiari del sostegno per l’inclusione attiva. Con riferimento all’inserimento lavorativo e a complemento degli interventi già sopra citati 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 demarcazione rispetto agli interventi rivolti alle

<sup>280</sup> 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.

<sup>281</sup> Secondo la legge 328 del 2000 gli enti locali sono chiamati ad implementare forme di aggregazione intercomunale (Ambiti Territoriali) e a promuovere forme unitarie di organizzazione e gestione dei servizi (piano di zona) attraverso accordi formali.

<sup>282</sup> Si richiama al riguardo la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo: al Governo centrale spetta la definizione dei livelli essenziali; alle Amministrazioni regionali compete la potestà legislativa in materia delle politiche sociali; agli Ambiti territoriali spetta la gestione degli interventi.

persone con difficoltà di inserimento lavorativo nell'ambito dell'OT 8 è il seguente: rientrano nell'ambito dell'OT 8 gli interventi direttamente ed unicamente dedicati all'inserimento-reinserimento lavorativo (anche laddove, come nel caso delle borse lavoro, si accompagnino con incentivi economici), mentre rientrano nell'OT9 gli interventi che richiedono azioni più ampie e diversificate di inclusione attiva (comprehensive ad esempio di servizi personalizzati, progetti integrati, misure di accompagnamento sociale da associare al sostegno al reddito finanziato con risorse locali o nazionali ecc.). In questo ambito, trovano attuazione anche gli interventi di inclusione attiva rivolti ai minori stranieri non accompagnati e ai beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria, nonché gli interventi rivolti al complesso delle persone fragili che necessitano di una presa in carico da parte dei servizi sociali, indipendentemente dalla cittadinanza. Al riguardo, gli interventi di presa in carico multidisciplinare dovranno tenere conto delle diverse specificità delle persone fragili, comprese quelle dei soggetti svantaggiati provenienti da paesi terzi. 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 trattati nell'ambito di questa priorità gli interventi di politica attiva specificamente rivolti a tale *target*, nonché gli interventi rivolti alle 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. promuovere 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 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, nonché con le indicazioni del *Position Paper* in merito alla promozione delle imprese sociali e in particolare alla creazione di nuove imprese nel settore sociale e sanitario. Il rafforzamento dell'economia sociale viene considerato strumentale rispetto alla priorità relativa all'inclusione attiva, alla luce della rilevanza del ruolo che svolge in Italia per favorire l'inclusione, in particolare l'inclusione attiva delle categorie maggiormente fragili, migliorare la coesione sociale dei territori ed offrire al contempo occasioni di occupazione. Si è inteso pertanto perseguire tale obiettivo nell'ambito di questa priorità, anziché nella priorità ad esso dedicata nel Regolamento. Andranno realizzati interventi volti ad aumentare le attività economiche a contenuto sociale, rafforzate le attività delle imprese sociali di inserimento lavorativo e realizzate attività di rete e di promozione di un'azione amministrativa socialmente responsabile. Il FESR contribuirà a sostenere le attività economiche a contenuto sociale nel quadro dell'OT 3 (si veda in proposito il risultato 3.7 "Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale"). 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 in merito alla 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 un'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 del 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 che, oltre a sostenere il benessere dei beneficiari, anche in riferimento allo sviluppo socio educativo ai minori (prospettiva peraltro ripresa nel *“Social Investment Package”*), ha l'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 di servizi socio-sanitari e sanitari non ospedalieri (tramite il FESR) e dell'offerta di servizi sociosanitari, 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. In questo contesto, a fronte della riorganizzazione

in atto del sistema sanitario per garantirne la sostenibilità economica, ad esempio concentrando nei grandi centri le funzioni specialistiche, riducendo i ricoveri inappropriati ed evitando lo svolgimento di funzioni improprie (con riferimento a bisogni sociali o socio sanitari), si intendono realizzare interventi volti a garantire servizi di prossimità di base nel settore socio sanitario e favorire percorsi di deospedalizzazione, con particolare riferimento ai piccoli centri e alle aree interne e rurali. Si tratta di interventi marginali rispetto alla struttura complessiva del Sistema sanitario regionale, ma che possono risultare rilevanti dal punto di vista della infrastrutturazione socio sanitaria dei singoli territori<sup>283</sup>. 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, anche alla luce dell'opportunità offerta dalla riorganizzazione in atto di recuperare le strutture esistenti ridefinendone l'utilizzo. Gli interventi cofinanziati dal FESR saranno realizzati nelle regioni meno sviluppate e in transizione; nelle regioni più sviluppate saranno realizzati limitatamente alle aree interne e rurali; in ogni caso, gli interventi saranno identificati e giustificati sulla base di una mappatura delle esigenze infrastrutturali esistenti e a lungo termine. 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 esistente per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche<sup>284</sup>. Dove possibile, l'identificazione delle aree geografiche coperte da suddetti interventi sarà effettuata sulla base di mappe di povertà ad una scala territoriale pertinente. La selezione dei destinatari finali dovrà avvenire mediante procedure trasparenti e non discriminatorie sulla base della definizione di requisiti atti ad identificare i nuclei familiari (persone o famiglie) in condizione di maggiore bisogno, con riferimento alla condizione economica e ad altre condizioni di fragilità sociale (come accade, a titolo esemplificativo, per l'identificazione dei beneficiari del Sostegno per l'inclusione attiva). Gli interventi nel settore dell'edilizia abitativa sociale, in particolare per le comunità Rom, Sinti e Camminanti devono essere inclusi in piani di azione locale integrati che comprendano, *inter alia*, misure a sostegno dell'occupazione, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria allo scopo di promuovere l'inclusione attiva. 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. Il FSE potrà inoltre sostenere azioni preventive rispetto alla perdita dell'alloggio per persone e nuclei familiari in gravissima difficoltà socio-economica accertata, attraverso il sostegno, nelle forme del prestito o altro

<sup>283</sup> Con riferimento a tale obiettivo specifico non si è ritenuto necessario valutare la condizionalità *ex ante* relativa ad un quadro strategico per la sanità. La competenza in materia di sanità è, infatti, regionale e non sono stati previsti programmi nazionali che trattino il tema. La valutazione dell'applicabilità della condizionalità deve pertanto riguardare i Programmi Regionali interessati a questa tipologia di interventi. .

<sup>284</sup> Gli interventi cofinanziati dal FESR non potranno pertanto riguardare la manutenzione (ordinaria o straordinaria) dell'edilizia residenziale pubblica già locata.



strumento finanziario, comunque non a fondo perduto, dei costi dell'abitare e di servizi volti ad aiutare le famiglie nella ricerca di soluzioni abitative a canoni sostenibili.

- IV. supporto all'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 potenziando la 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.

Nell'ambito del Fondo indigenti (FEAD) si prevedono ulteriori interventi volti al sostegno delle persone in condizione di grave deprivazione materiale. L'Italia ritiene importante intervenire a favore di questi gruppi sia con azioni di distribuzione materiale sia con specifiche azioni di inclusione sociale, mobilitando per quest'ultima finalità anche il FSE. Il Programma (FEAD) di distribuzione materiale riguarda prevalentemente le aree della povertà alimentare, della povertà educativa dei bambini e del sostegno emergenziale ai senza dimora. Le attività per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base sono complementari rispetto a quelle finanziate dal FSE nell'ambito di questo obiettivo, riguardando tipologie di spesa non ammissibili attraverso il FSE. La distribuzione di materiale scolastico riguarda gli stessi destinatari finali del sostegno per l'inclusione attiva, cui sono dedicati interventi nell'ambito del PON *“Inclusione”*, ma con riferimento ad interventi non finanziabili con il FSE, quale è la distribuzione di beni materiali. Nell'ambito del Programma FEAD viene inoltre finanziata la fornitura di cibo nelle scuole rivolta ai minori nelle zone particolarmente degradate. Per quanto riguarda le persone senza dimora, gli interventi di distribuzione materiale dovranno essere complementari ai progetti di rafforzamento dei servizi per il pronto intervento sociale eventualmente rivolti alla medesima utenza, finanziati dal FSE nell'ambito dei POR e del PON *“Città metropolitane”* e, eventualmente, del PON *“Inclusione”*. Le azioni complementari di inclusione sociale dovrebbero riguardare in particolare, oltre agli interventi più direttamente finalizzati all'inclusione lavorativa, quelli 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 dalle misure riconducibili all'art. 20 del Reg. UE n. 1305/13 che saranno attivate nell'ambito dei Programmi regionali e dal CLLD, per la cui specificazione si rimanda alla sezione 3.1. A causa delle gravi carenze nei servizi di base delle aree rurali, in particolar modo delle aree C e D, come evidenziato nell'analisi di contesto (cfr. sezione 1.1), appare opportuno che, in aggiunta a quanto il FEASR sosterrà con le misure dedicate

dell'art. 20 o con il CLLD, anche gli altri Fondi SIE e le politiche nazionali si facciano carico dei fabbisogni di servizi di base. Ciò avverrà attraverso specifiche appostazioni di risorse dei POR FESR e FSE. Nella scelta dell'ampia gamma di servizi di base e di piccole infrastrutture che il regolamento FEASR prevede, si farà in modo di conferire maggiore priorità a quelli concepiti in un'ottica di programmazione dal basso, in quanto formulati attraverso i Piani di sviluppo dei Comuni, i Piani di Azione Locale o ancora progetti di cooperazione secondo quanto disposto dall'articolo 35 del Reg. UE n.1305/13. 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 in quelle aree che risulteranno avere maggiori fabbisogni alla luce dell'analisi condotta a livello regionale nei singoli PSR.

Infine, potranno essere realizzati - anche in riferimento alla programmazione territoriale integrata e al tema dell'Agenda urbana (vedi sezione 3.1.3) - interventi di sviluppo locale realizzati dalla collettività e dal terzo settore, 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 (vedi sezione 1.1). 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". In questo ambito, una particolare opportunità è offerta dall'utilizzo, a fini sociali e per il rafforzamento del senso collettivo delle comunità, del patrimonio confiscato alla criminalità organizzata. Le analisi disponibili e le esperienze realizzate, anche all'interno delle politiche di coesione, da un lato segnalano il perdurare del rilievo sociale e della forte potenziale capacità inclusiva di tali interventi, dall'altro ne hanno messo in luce le difficoltà tecnico-procedurali e suggeriscono quindi l'indispensabilità anche di azioni di sistema e di rafforzamento di capacità dirette alla molteplicità degli attori coinvolti<sup>285</sup>.

Le azioni di rafforzamento della capacità istituzionale collegate a questo Obiettivo Tematico sono ricomprese nell'OT11.

## RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 9.1</b> <b>Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale</b>	- Persone, di cui bambini, a rischio di povertà o esclusione sociale per genere. Fonte: Istat, indagine EU-SILC; annuale	- Persone a rischio di povertà o in situazione di grave deprivazione materiale o che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa  - Minori (0-17 anni) che si trovano a rischio di povertà o in situazione di grave deprivazione materiale o che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa  - Numero di persone che vivono in famiglie con restrizioni	- 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 (**)  - Partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (**)	FSE

<sup>285</sup> Un'ampia trattazione del tema che include proposte è nel Rapporto della Commissione Garofoli per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, istituita dal Presidente del Consiglio con decreto del 7 giugno 2013. Uno specifico studio diretto a formulare ipotesi di intervento e azioni *standardizzate* è stato realizzato nell'ambito delle attività di analisi e valutazione del PON Governance e AT – 2007-2013.

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
	- Persone, di cui bambini, in grave deprivazione materiale per genere. Fonte: Istat, indagine EU-SILC; annuale	finanziarie - Numero di minori (0-17 anni) che vivono in famiglie con restrizioni finanziarie	- Percentuale di popolazione rurale coperta da strategie di sviluppo locale - Percentuale di popolazione rurale beneficiaria di nuovi o migliori servizi di base e piccole infrastrutture	FEASR
<b>RA 9.2</b> Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili <sup>286</sup>	<i>Solo indicatori CE comuni di risultato</i>		- 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 (**) - Partecipanti svantaggiati che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (**)	FSE
<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	- Bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia. Fonte: Istat, Indagine su interventi e servizi sociali dei Comuni; annuale  - Anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale. Fonte: Istat, Indagine su interventi e servizi sociali dei Comuni; annuale	- 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) in percentuale sul totale della popolazione in età 0-2 anni  - Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale in percentuale sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR  FSE
<b>RA 9.4</b> Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	- Famiglie in condizioni di disagio abitativo. Fonte: Istat, Indagine EUSILC; annuale	- Persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali in percentuale sulla popolazione residente	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR  FSE
<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	<i>Solo indicatori CE comuni di risultato</i>		- 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 <i>target</i> (**)	FSE
<b>RA 9.6</b> Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale	- Beni confiscati (immobili e aziende) restituiti alla collettività. Fonte: ANSBC – UnionCamere (*)	- Numero di beni confiscati (immobili e aziende) restituiti alla collettività in percentuale sul totale dei beni sequestrati e	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR  FSE

<sup>286</sup> Per persone maggiormente vulnerabili si intendono: persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 68/1999, 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, minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età, beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria, altri soggetti presi in carico dai servizi sociali.

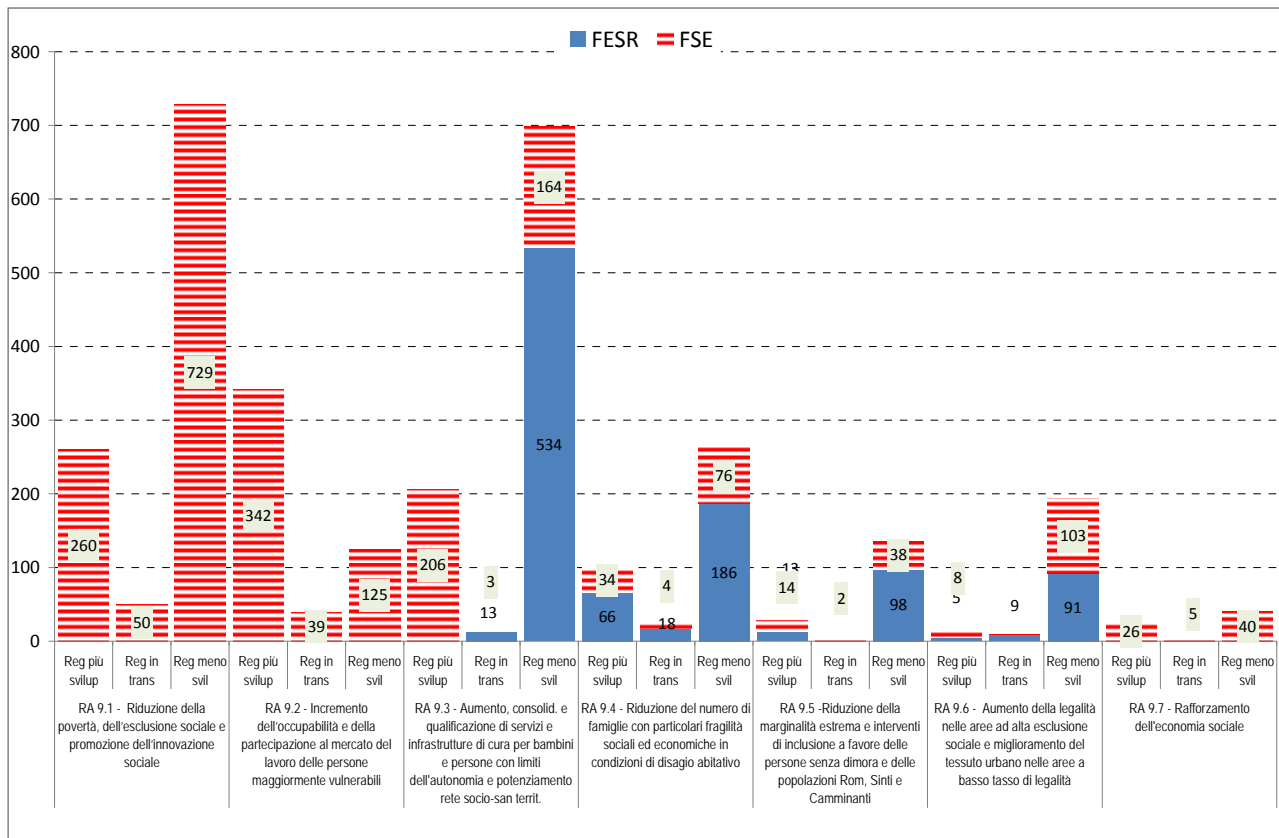
Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasso di furti denunciati. Fonte: Istat e Ministero dell'interno; annuale</li> <li>- Tasso di rapine denunciate. Fonte: Istat e Ministero dell'interno; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>confiscati</li> <li>- Numero di furti denunciati per mille abitanti</li> <li>- Numero di rapine denunciate per mille abitanti</li> </ul>		
<b>RA 9.7 Rafforzamento dell'economia sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprese e istituzioni non <i>profit</i> che svolgono attività a contenuto sociale. Fonte: Istat; decennale [aggiornabile nei periodi intercensuari sulla base di altre fonti]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UL delle imprese che svolgono attività a contenuto sociale + UL delle istituzioni non <i>profit</i> sulla popolazione residente (per mille abitanti)</li> </ul>		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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegate ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 a partire dal 2015.

(\*\*) Indicatore comune di risultato non previsto dai Regolamenti CE.

**OT 9– Allocazione finanziaria programmata (\*) per risultato atteso e categoria di regione (FESR e FSE, milioni di euro)**



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## **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 insieme 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:

- coerente con i fabbisogni espressi dal sistema produttivo e sia integrato nelle sue diverse componenti;
- 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);
- 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, emerge 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.

Alla luce di un marcato quadro di criticità, che caratterizza soprattutto le regioni del Mezzogiorno, il contrasto alla dispersione scolastica viene perseguito attraverso un risultato atteso specificatamente volto alla *Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa* (RA 10.1). E’ però evidente come un contributo importante in tale direzione, venga fornito anche dagli altri Risultati Attesi dell’OT 10, soprattutto attraverso azioni di innalzamento delle competenze, sviluppo professionale di docenti, formatori e staff e di qualificazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale, ma anche con il potenziamento degli ambienti di apprendimento e dell’attrattività della scuola, componente essenziale per favorire la permanenza dei ragazzi all’interno di percorsi formativi.

Il diverso impegno su questo fronte fra regioni sviluppate e regioni meno sviluppate è proporzionale alla diversa gravità del fenomeno della dispersione scolastica sui rispettivi territori nonché alla diversa tipologia delle cause che lo determinano. Indubbiamente, le regioni più sviluppate presentano tassi di dispersione di livello inferiore e connotati dalla prevalenza di allievi stranieri. Permangono invece problematiche di natura diversa nelle regioni in ritardo di sviluppo: tasso di disoccupazione, livello di istruzione degli adulti, carenze ancora consistenti nelle strutture e nei servizi esterni alla scuola.

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 del **rafforzamento delle competenze chiave degli allievi** e 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>287</sup>.

Relativamente alle competenze degli adulti in lettura e matematica (LIT e NUM), i risultati dell'indagine OCSE-PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) collocano Italia, Spagna, Francia e Irlanda negli ultimi quattro posti, con Italia e Spagna che 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 lettura 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 e solo il 37,1 per cento dei finlandesi. Poiché il livello 3 corrisponde, secondo PIAAC, al possesso delle competenze necessarie minime per poter vivere e lavorare in modo adeguato al giorno d'oggi, se ne deduce che oltre il 70 per cento degli italiani risulta dunque non possederle.

I risultati non migliorano se si analizza il campione suddividendolo in classi d'età. Ad esempio, l'Italia è decisamente ultima in lettura anche se si considerano solo i giovani adulti (16-24 anni). E' particolarmente preoccupante, inoltre, il fatto che il declino delle competenze con l'età inizi già dal sedicesimo anno (dato veramente anomalo rispetto agli altri Paesi), mentre nella media OCSE comincia dopo i trent'anni.

I risultati non 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.

<sup>287</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.



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 risultati mediocri 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);
- 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.

Occorre poi affrontare in maniera sistematica i fattori che facilitano l'espulsione dei lavoratori maturi dal mercato, con particolare riguardo al loro livello di occupabilità, all'obsolescenza delle competenze e, più in generale, ai fattori connessi alle scelte operate sul versante della domanda di lavoro (assunzione, organizzazione del lavoro, formazione ecc.), attraverso specifiche azioni a supporto delle politiche attive, tra cui principalmente i percorsi formativi, orientate al segmento over 50 della forza lavoro con l'obiettivo di rendere sostenibile le recenti riforme in materia di età pensionistica e di ammortizzatori sociali.

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 2014-2020 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 l'innalzamento della quota di popolazione con istruzione terziaria ad almeno il 40 per cento fra gli obiettivi principali per il 2020. L'Italia, con una percentuale del 20,3 per cento, si colloca lontano 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, tanto in termini occupazionali (ingresso nel mercato del lavoro) quanto al fine di stimolare l'auto-imprenditorialità dei giovani laureati. Se, da un lato, occorre un intervento da parte delle Università e dagli Istituti di istruzione superiore, con il supporto e lo stimolo delle Autorità nazionali, al fine di migliorare la rilevanza delle competenze acquisite dai laureati al termine dei percorsi di studio, dall'altro, le stesse Università ed Istituti di istruzione superiore devono intervenire per garantire un contributo efficace all'innovazione regionale e, in ultimo, allo sviluppo sociale ed economico. Questo avviene attraverso iniziative specifiche come incubatori, interventi di supporto agli *spin off*, consultazione del mondo del lavoro nella progettazione dell'offerta formativa, da affiancare agli ormai consolidati tirocini curriculari. 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. 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, infatti, 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.

Il tema dell'occupazione è, quindi, strettamente correlato con quello dell'istruzione/formazione e dell'innalzamento delle competenze; così come le tipologie di azioni da sviluppare in questo Obiettivo Tematico e nell'Obiettivo Tematico 8. Sul versante delle competenze della manodopera e dell'istruzione e formazione tecnica, la demarcazione tra Obiettivo Tematico 10 ed Obiettivo Tematico 8 si sostanzia sulla base alla tipologia di azione posta in essere: in OT 10 vengono supportati i percorsi formativi, mentre in OT 8 viene data evidenza ai percorsi di politica attiva globalmente intesi, laddove l'eventuale percorso di formazione potrebbe costituire una componente del pacchetto di misure di politica attiva offerta. Tale pacchetto può comprendere, tra le sue misure di politica attiva globalmente intese, ad esempio percorsi di apprendistato, incentivi, percorsi di orientamento, tirocini ed anche percorsi formativi<sup>288</sup>.

Sussiste, inoltre, 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'OT 9.

<sup>288</sup> In particolare, con riferimento ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (ad esempio nell'ambito di: *green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT*).

C'è un potenziale enorme in termini di diversificazione economica in attività connesse all'agricoltura o in nuovi settori diversi da quello primario: la produzione di energia pulita, le iniziative nel campo del turismo, le certificazioni di prodotti agro-alimentari di qualità e la tipizzazione delle produzioni sono tutte attività che andrebbero maggiormente sviluppate anche attraverso la promozione di specifici interventi formativi. Parimenti, lo sviluppo della *green economy* richiede tanto interventi volti a rafforzare competenze ambientali in una pluralità di figure professionali esistenti, quanto azioni volte alla creazione di figure nuove.

A fronte della preoccupante situazione occupazionale dei giovani, le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea 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 possa 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 - in linea con l'attenzione dedicata negli ultimi anni 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.**

In questo ambito, si tenderà a promuovere una maggiore partecipazione femminile alla filiera di istruzione e formazione tecnico - professionale, in cui le donne continuano a rappresentare una componente minoritaria. L'acquisizione di titoli di studio "forti" e più strettamente connessi ai fabbisogni del mercato del lavoro potrebbe infatti contribuire a ridurre i *gap* di genere, tuttora rilevanti, in termini di accesso e permanenza in occupazione, ma anche di differenziali retributivi e percorsi di carriera.

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, della formazione dei consulenti e dei servizi sostitutivi rivestono una portata orizzontale rispetto a tutte quelle previste nei precedenti obiettivi tematici. Tali azioni saranno rivolte sia alle aziende agricole sia alle piccole e medie imprese non agricole, per queste ultime con riferimento alle aree rurali C e D. Le azioni formative rivolte alle aziende agricole sono svolte di norma dal FEASR, senza però escludere

che possano essere realizzate azioni complementari a carico dei programmi del FSE per rafforzarne l'efficacia. Gli enti accreditati all'erogazione dei servizi di formazione e di consulenza dovranno dimostrare un'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) nonché azioni di formazione, alfabetizzazione e consulenza per promuovere l'adozione delle TIC nelle aziende agricole e nelle piccole e medie imprese nelle aree rurali;
- 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 della perdurante 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 in relazione 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.

Va evidenziato, come fatto sul versante occupazione, la complementarità con il Programma 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 riguarda questo Obiettivo Tematico, l'integrazione degli stranieri immigrati e la tutela dei minori stranieri non accompagnati nelle politiche dell'istruzione e della formazione.

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.

In linea con i *deficit* e i bisogni identificati nella mappatura delle esigenze (cfr. sezione 1.1), il FSE e il FESR interverranno nel settore dell'educazione pubblica, con esclusione delle scuole private e/o parificate.

A titolo del FSE, 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 Programmi, sia il PON "Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento" che il PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione", è l'implementazione di un sistema nazionale di valutazione delle politiche e degli interventi.

A titolo del FESR, il PON "Per la Scuola" - competenze e ambienti per l'apprendimento – si farà carico di attuare una politica nazionale di modernizzazione del settore dell'istruzione per la fruibilità e la sicurezza degli ambienti scolastici, in particolare delle scuole tecniche e professionali, nonché la diffusione di nuove attrezzature atte al miglioramento della didattica. I POR delle Regioni meno sviluppate contribuiranno agli obiettivi nazionali in collaborazione con l'amministrazione titolare del PON.

### RISULTATI ATTESI E INDICATORI

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale per genere. Fonte: Istat/Miur; annuale</li> <li>- Tasso di abbandono alla fine del primo anno delle scuole secondarie superiori. Fonte: Istat; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative in percentuale sulla popolazione della stessa classe di età</li> <li>- Numero di abbandoni in percentuale sul totale degli iscritti al primo anno delle scuole secondarie superiori</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 Miglioramento delle competenze chiave degli allievi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendimenti degli studenti in italiano. Fonte: Invalsi; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di studenti con livello di rendimento basso in lettura in percentuale sul totale</li> <li>- Numero di studenti con</li> </ul>	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendimenti degli studenti in matematica. Fonte: Invalsi; annuale</li> <li>- Quota di insegnanti che hanno partecipato ad attività di formazione e aggiornamento. Fonte: Miur; annuale (*)</li> </ul>	<p>livello di rendimento basso in matematica in percentuale sul totale</p> <p>(*)</p>		
<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 per genere. Fonte: Istat; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale in percentuale sulla popolazione della stessa classe di età</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
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° Partecipanti alla formazione</li> </ul>	FEASR
<b>RA 10.4</b> Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, dell'inserimento/reinserimento lavorativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Occupati, disoccupati e inattivi che partecipano ad iniziative formative finalizzate all'aggiornamento delle competenze professionali nonché all'acquisizione di qualificazioni. Fonte: Istat; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di occupati, disoccupati e inattivi che partecipano ad iniziative formative finalizzate all'aggiornamento delle competenze professionali nonché all'acquisizione di qualificazioni (con dettaglio settoriale) in percentuale sul totale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <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> <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> </ul>	FSE
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° Partecipanti alla formazione</li> </ul>	FEASR
<b>RA 10.5</b> Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condizione occupazionale dei Laureati o Diplomati post - secondari. Fonte: Istat; annuale</li> <li>- Tasso di istruzione universitaria per genere. Fonte: Istat-RCFL; annuale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condizione occupazionale dei Laureati o Diplomati post - secondari a 12 mesi dal conseguimento del titolo</li> <li>- Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario in percentuale sulla popolazione della stessa classe di età</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <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 inattivi che cercano lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento</li> </ul>	FSE

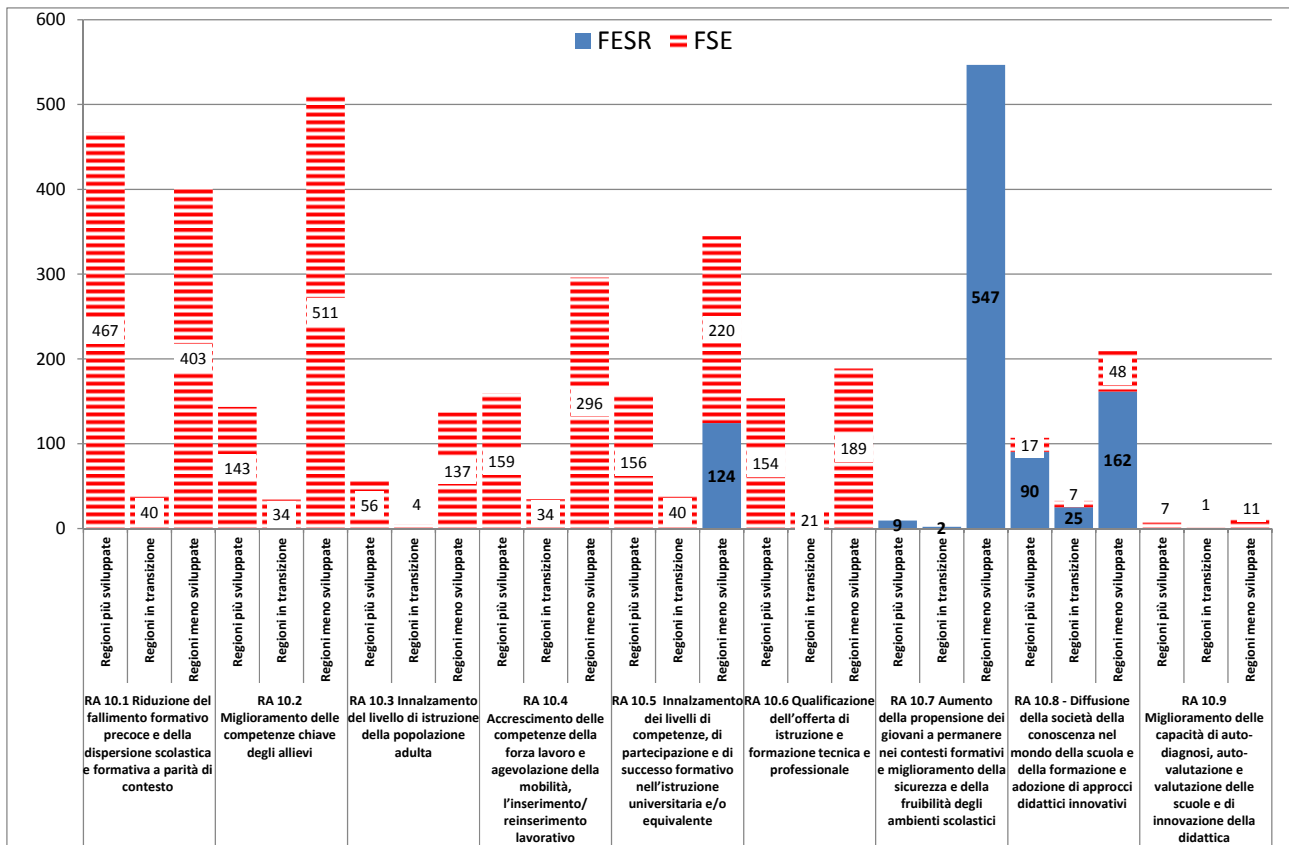
Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
				FESR
<b>RA 10.6</b> <b>Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale</b>	- Successo formativo dei percorsi di istruzione tecnici e professionale e del sistema di istruzione e formazione tecnici superiore (IFTS). Fonte: MIUR; annuale	- Numero di diplomati presso i percorsi di istruzione tecnica e professionale sul totale dei diplomati	- Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento - Partecipanti che intraprendono 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	FSE
<b>RA 10.7</b> <b>Aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi e miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici</b>	- Sicurezza degli edifici scolastici. Fonte: MIUR; annuale	- Numero di edifici scolastici in possesso del documento di valutazione dei rischi sul totale degli edifici scolastici		FESR
<b>RA 10.8</b> <b>Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi</b>	- Disponibilità di nuove tecnologie per fini didattici. Fonte: MIUR; annuale	- Numero di alunni su numero di nuove tecnologie (pc nei laboratori e tablet in uso agli studenti)	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
<b>RA 10.9</b> <b>Miglioramento delle capacità di auto-diagnosi, auto-valutazione e valutazione delle scuole e di innovazione della didattica</b>	- Scuole che hanno aderito al Sistema Nazionale di Valutazione (VALES). Fonte: MIUR; annuale	- Numero di scuole che partecipano al percorso VALES di autovalutazione e di valutazione esterna in percentuale sul totale delle scuole	<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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegare ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 a partire dal 2015.



**OT 10 – Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (FESR e FSE, milioni di euro)**



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## **OBIETTIVO TEMATICO 11 – RAFFORZARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE DELLE AUTORITÀ PUBBLICHE E DELLE PARTI INTERESSATE E UN'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA EFFICIENTE**

### **LINEE DI INDIRIZZO STRATEGICO**

**La strategia in generale.** Come indicato nell'analisi di contesto, per l'Italia emergono esigenze pressanti d'intervento sugli assetti istituzionali ed organizzativi, sugli aspetti normativi e procedurali e sulla capacità amministrativa funzionali all'effettiva attuazione delle riforme con risultati misurabili e riferibili a tutti i livelli amministrativi. Occorre in particolare 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 che condiziona la qualità della vita per i cittadini. Il miglioramento della qualità delle *performance* delle Pubbliche Amministrazioni, anche attraverso il conseguimento di risultati in termini di razionalizzazione e il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale, risulta indispensabile.

Priorità che sono parte essenziale del Piano Nazionale di Riforma e in linea con quanto rappresentato nelle raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo all'Italia del 2013 e del 2014: semplificazione amministrativa; trasparenza; prevenzione della corruzione; digitalizzazione e diffusione *dell'e-procurement*; efficienza, qualità e gestione delle *performance*; razionalizzazione e qualificazione della spesa pubblica e delle capacità della Pubblica Amministrazione.

In questo ambito, 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.

La strategia nazionale dell'Obiettivo Tematico 11 coincide quindi con l'ampio e articolato progetto di riforma sul quale l'Italia è impegnata con l'obiettivo di ricostituire gli assetti fondamentali per la competitività del sistema economico produttivo nazionale e di contribuire, con un ruolo trainante, al conseguimento di più alti livelli di coesione territoriale, economica e sociale nell'ambito degli obiettivi tracciati dalla strategia "Europa 2020" per la crescita intelligente, sostenibile, inclusiva.

**I due pilastri della strategia.** La strategia per la capacità amministrativa si articola in due pilastri che ne delineano gli obiettivi e la successiva articolazione in risultati attesi e azioni per conseguirli.

Il **primo pilastro** punta alla modernizzazione del sistema amministrativo nazionale in coerenza con le riforme contenute nel PNR e con le priorità indicate nei documenti della Commissione europea. Gli interventi previsti a questo riguardo mirano a favorire cambiamenti e innovazione nelle amministrazioni pubbliche di tutte le aree del Paese, principalmente attraverso:

- a) la creazione di un contesto generale più favorevole al benessere dei cittadini e all'operatività delle imprese attraverso l'implementazione di riforme che incidano, in sintesi, sulla semplificazione normativa; sulla riduzione dei tempi e degli oneri regolatori; sull'aumento della trasparenza secondo le logiche dell'*open government* e dell'*open data*; sulla prevenzione e il contrasto della corruzione e illegalità; sull'efficienza del sistema degli appalti pubblici; sull'introduzione in modo coordinato, di pratiche e applicazioni di *e-procurement*.

In particolare, gli interventi volti alla riduzione degli oneri regolatori, terranno conto dei risultati della consultazione pubblica sulle "100 procedure più complicate da semplificare" e verranno pianificati e realizzati sulla base del "Programma per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi, degli

oneri regolatori e dei tempi", adottato d'intesa con le Regioni e i Comuni, e dell'Agenda per la semplificazione.

Verranno inoltre sviluppate: azioni tese a promuovere l'utilizzo da parte delle imprese delle semplificazioni adottate; azioni mirate di semplificazione delle procedure più rilevanti e complesse per le attività di impresa; azioni di supporto per assicurare la piena funzionalità degli sportelli unici per le attività produttive e l'efficacia degli interventi di semplificazione delle altre Amministrazioni coinvolte nella gestione di procedure complesse.

Sul fronte della prevenzione e il contrasto della corruzione, gli interventi previsti riguarderanno l'introduzione di sistemi di *risk management* integrati nei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo; misure volte a favorire la denuncia di illeciti; l'adozione di codici di comportamento, caratterizzati da una maggiore coerenza giuridica.

Gli interventi per la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, inclusa l'introduzione di sistemi di *e-procurement*, costituiscono parte integrante della complessiva politica di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, volta a migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini, la trasparenza e la partecipazione, nonché a conseguire miglioramenti in termini di efficienza. Riguarderanno la diffusione dei servizi di *e-government* e l'impulso a un più ampio ricorso alle procedure di *e-procurement*.

Le misure di digitalizzazione che si realizzeranno in Obiettivo Tematico 11 riguarderanno gli interventi volti ad assicurare la presenza delle condizioni operative necessarie affinché le innovazioni tecnologiche introdotte, sia livello di singola amministrazione, sia a livello di sistema, anche attraverso gli interventi tecnologici e infrastrutturali previsti in OT 2, possano effettivamente produrre gli effetti attesi.

- b) la modernizzazione di settori chiave nel determinare la qualità dei servizi collettivi per cittadini e imprese in particolare nel settore degli appalti pubblici, con il recepimento e l'attuazione strategica delle nuove direttive europee, e della giustizia con l'attuazione di una strategia mirata basata su innovazione di procedure e strumenti e su cambiamenti organizzativi in grado di ridurre i tempi di definizione delle controversie e di smaltire l'arretrato, soprattutto in ambito civile.

Saranno realizzate azioni per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo all'informatizzazione e telematizzazione degli uffici, la disseminazione di specifiche pratiche innovative e il supporto all'attivazione di interventi di *change management*.

Il **secondo pilastro** interpreta l'obiettivo strategico del miglioramento complessivo delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche attraverso un intervento articolato su due linee specifiche.

La prima mira a rafforzare la capacità delle amministrazioni e delle parti interessate coinvolte nel conseguimento dei risultati di *policy* previsti negli Obiettivi Tematici 1-10. Gli interventi dovranno contribuire ai necessari processi di riforma volti alla razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, al miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione delle risorse umane ed essere accompagnati da *expertise* di alto profilo per la loro attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei risultati. Le specifiche attività saranno puntualmente identificate sulla base delle scelte effettuate a livello di programmazione operativa in termini di risultati attesi perseguiti e azioni finanziate e dovranno tenere adeguatamente conto dell'impegno richiesto in determinati ambiti di *policy* prioritarie per la programmazione 2014-2020 (ricerca e innovazione, energia, ambiente).

E' nell'ambito di questo pilastro, anche in coerenza con le disposizioni dei Regolamenti 2014-2020, nonché con le priorità d'investimento del FSE rispetto all'OT11, che sono quindi previsti gli interventi di supporto e 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 i beneficiari delle politiche, gli *stakeholders* e i rappresentanti della società civile.

In particolare, le politiche del lavoro, istruzione e formazione si inquadrano nel più generale processo di riforma del mercato del lavoro, inteso nella sua accezione più ampia e svolgono la funzione di preparare la società ai mutamenti strutturali per mitigarne gli effetti.

Le misure per sostenere gli organismi operanti nell'ambito dell'istruzione, formazione, politiche sociali e del lavoro saranno individuate in accordo con le Regioni e riguarderanno, tra l'altro, azioni specifiche funzionali alla riforma dei centri per l'impiego (integrazione tra *matching* e altre politiche attive, definizione dei servizi minimi) e allo sviluppo delle politiche sociali e alla loro integrazione con quelle del lavoro, nonché il potenziamento e l'integrazione dei sistemi informativi (fra cui il miglioramento dei processi organizzativi per una migliore integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative e progettazione, sviluppo e infrastrutturazione di sistemi conoscitivi condivisi per lo scambio, l'elaborazione e la diffusione dei dati) e la definizione di regole nazionali per l'identificazione e la certificazione delle competenze.

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 specializzazione di intervento con strumenti di *policy* dedicati. Al tempo stesso, richiedono un forte orientamento al risultato, superando la frammentarietà degli interventi che ha segnato l'esperienza del ciclo di programmazione precedente e assicurando continuità alle azioni che sono state in grado di assicurare inclusione sociale e lavorativa e di avviare importanti sperimentazioni nel campo delle politiche per l'immigrazione e anti-discriminazione.

La seconda linea di intervento mira a migliorare stabilmente, attraverso azioni orizzontali per tutta la pubblica amministrazione e promozione ed estensione di buone pratiche, le capacità delle Amministrazioni in funzioni amministrative e tecniche cruciali per aumentare la qualità e l'efficacia delle politiche di investimento pubblico, il coordinamento della *governance* multilivello nell'attuazione degli investimenti pubblici, la progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche.

I principali interventi riguarderanno, fra l'altro: azioni funzionali al presidio e alla maggiore efficienza del processo di decisione pubblica (razionalizzazione del sistema di responsabilità e *benchmarking*); applicazione delle innovazioni di metodo per migliorare le capacità di programmazione e di progettazione delle politiche pubbliche; monitoraggio e valutazione per il rafforzamento dei sistemi territoriali dell'innovazione in accompagnamento all'attuazione dei programmi; miglioramento, diffusione e applicazione di metodi di valutazione appropriati; attuazione del Codice europeo di condotta sul partenariato migliorando la qualità e il grado di incisività della consultazione con le parti economiche e sociali, con la società civile, i cittadini; produzione di informazioni statistiche con elevato grado di disaggregazione territoriale e di dati di dettaglio elaborati sulla base di comuni *standard* di qualità; promozione e incentivo per il maggiore e pieno utilizzo delle centrali di committenza e il ricorso alle stazioni uniche appaltanti.

**Focus sulla strategia per migliorare l'efficienza della giustizia civile.** Uno snodo cruciale per garantire al Paese certezza del diritto in tempi ragionevoli e per questa via condizioni favorevoli alla crescita socio-

economica, un ambiente favorevole per le imprese e livelli adeguati di servizi ai cittadini, è la riforma della giustizia, della giustizia civile in primo luogo.

La riforma della giustizia è già in corso anche con il contributo di progetti innovativi riguardanti l'organizzazione degli uffici giudiziari e l'implementazione del processo telematico finanziati e attuati nell'ambito dei Programmi della politica di coesione comunitaria 2007-2013.

La riforma implica un'azione convergente che riguarda, contemporaneamente, diversi aspetti del sistema giudiziario e che si basa su una forte integrazione della dimensione organizzativa con quella dell'innovazione tecnologica (informatizzazione e telematizzazione), quale *driver* principale dei cambiamenti nelle modalità di azione degli uffici giudiziari e nella riduzione dei tempi dei procedimenti.

L'entrata in vigore (dal 30 giugno 2014) del processo civile telematico è un passo decisivo per l'obiettivo di efficienza del sistema giudiziario poiché l'informatizzazione delle procedure e la digitalizzazione degli atti processuali avranno effetti di velocizzazione dei procedimenti civili, di razionalizzazione delle spese e di miglioramento della qualità del servizio ai cittadini.

Gli interventi di natura organizzativa valorizzano le esperienze e iniziative di ottimizzazione sperimentate e realizzate presso Uffici Giudiziari "virtuosi", anche in connessione all'azione in corso di revisione della geografia giudiziaria.

Tali interventi sono riconducibili principalmente a cinque macro-ambiti principali di funzionamento degli Uffici Giudiziari:

- organizzazione (strutture, ruoli organizzativi);
- organico e competenze;
- modelli processivi e di funzionamento;
- processi di comunicazione e interazione nei confronti degli *stakeholders*;
- accompagnamento organizzativo per l'innovazione tecnologica, l'informatizzazione e telematizzazione degli uffici.

La definizione di nuovi modelli organizzativi che garantiscano allo stesso tempo una migliore gestione delle risorse umane e la rapida integrazione nei procedimenti degli strumenti di innovazione tecnologica già diffusi (in particolare nel processo civile), si basa sull'istituzione e diffusione dell'Ufficio del Processo (UdP), già sperimentato con risultati positivi presso diverse realtà giudiziarie italiane (in particolare, fra gli altri, il Tribunale di Firenze e quello di Milano).

L'introduzione e l'operatività dell'UdP si accompagna alla completa ristrutturazione delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie e consente maggiore condivisione delle conoscenze e raccordo più efficiente fra uffici interni, in particolare tra giudici e cancellieri, garantendo condizioni di maggiore trasparenza ed efficienza, integrazione nell'azione giudiziaria.

Gli effetti, in termini di maggiore tempestività e produttività del sistema Giustizia, sono attestati dalle esperienze realizzate in diversi Tribunali. Ad esempio, nei Tribunali di Firenze e Milano la produttività, stimata in termini di aumento delle sentenze nell'unità di tempo, è aumentata rispettivamente del 55 per cento e del 17 per cento, e si è accompagnata al miglioramento percepibile del lavoro attestata dal grado di soddisfazione dei magistrati e degli altri operatori interessati e coinvolti.

Nel quadro di questo processo di riforma sono inoltre cruciali aspetti di rilievo (in particolare per il processo civile), in grado di accompagnarlo e favorirne una più rapida e diffusa implementazione e che riguardano:

- lo smaltimento dell'arretrato;
- la diffusione di modalità alternative ed extragiudiziali di risoluzione delle controversie;
- una maggiore vicinanza (prossimità) fra sistema giustizia e cittadini.

L'arretrato civile ha assunto dimensioni abnormi (circa 5 milioni di processi in primo grado e 400mila in appello) per il quale, attraverso misure straordinarie (per esempio misure di trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti pendenti), si mira al dimezzamento in tempi ristretti (12-18 mesi).

Lo smaltimento dell'arretrato tuttavia ha come presupposto il deflazionamento del contenzioso attraverso l'implementazione del ricorso alla via stragiudiziale per la soluzione delle controversie con procedure arbitrali e la negoziazione assistita da un avvocato per accordi conciliativi che evitino il giudizio.

Un aspetto rilevante, infine, non solo per l'istituzione di un rapporto più diretto fra cittadini e sistema giustizia, ma anche ai fini del deflazionamento del contenzioso, è l'introduzione dello "Sportello di prossimità" presso il quale i cittadini possono trovare informazioni e supporto, ascolto e assistenza alle loro richieste e una consulenza specifica per i servizi di volontaria giurisdizione.

**Complementarietà e sinergia fra azioni dell'OT11 e AT.** La strategia di capacitazione amministrativa attuata nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11 è rivolta a supportare l'ampio processo di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione, sulla base delle priorità di intervento individuate dal Piano Nazionale di Riforma in risposta alle Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia e focalizzandosi sul miglioramento delle capacità amministrative e tecniche della Pubblica Amministrazione necessarie all'attuazione delle politiche settoriali e all'efficace realizzazione degli investimenti pubblici.

La strategia attuata nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11, migliorando tali capacità, avrà riflessi positivi anche sulla gestione dei programmi dei fondi SIE che potrà fruire di una pubblica amministrazione più funzionale e di un ambiente complessivo più favorevole a rendere l'attuazione di tali programmi più orientata a risultati e più efficace nel conseguirli in tempi definiti.

Quindi, mentre attraverso le azioni dell'Obiettivo Tematico 11 si mirerà a produrre cambiamenti strutturali e permanenti nelle modalità di operare di tutta la Pubblica Amministrazione, saranno le azioni di assistenza tecnica a mirare direttamente, durante il periodo di programmazione 2014-2020, al miglioramento delle capacità di gestione dei Programmi cofinanziati dai Fondi SIE attraverso il sostegno temporaneo volto a porre riparo alla carenza o all'assenza di competenze specifiche necessarie al conseguimento dei risultati dei Programmi.

Le azioni per il rafforzamento strutturale e delle capacità della Pubblica Amministrazione, nonché le azioni specifiche e temporanee attuate con le risorse di assistenza tecnica, destinate a migliorare la gestione dei Programmi, devono tuttavia convergere nel periodo di programmazione, pur nella distinzione di obiettivi, funzioni e modalità, ad accrescere la capacità dei programmi cofinanziati con i fondi SIE di conseguire risultati visibili, rendicontabili e, in tutti i casi in cui è possibile, quantificabili.

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (cfr. sezione 2.5) è lo strumento attraverso il quale ogni amministrazione impegnata nell'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi SIE esplicita, accelera e rende operativa con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente la propria

organizzazione amministrativa e individua gli interventi mirati al rafforzamento della capacità di gestione dei Programmi Operativi e, insieme, al miglioramento delle funzioni trasversali da attuare con l'utilizzo mirato delle risorse di assistenza tecnica, mettendo così in collegamento la strategia di rafforzamento strutturale della sua capacità amministrativa con quella di miglioramento immediato di gestione dei Programmi.

**Coordinamento nazionale della strategia e modello di governance.** La realizzazione di una strategia articolata, attuata in tutto il territorio nazionale e realizzata nel quadro di Programmi Operativi Nazionali e Regionali richiede un forte coordinamento nazionale che assicuri il conseguimento dei risultati attesi attraverso la concentrazione delle azioni verso obiettivi di cambiamento definiti, rilevabili e, ove possibile, quantificabili.

Il sistema di *governance* per l'attuazione di questa strategia deve essere conseguente ed efficace nell'assicurare adeguate responsabilità e funzioni di coordinamento sia complessive, a livello nazionale, sia specifiche, a livello settoriale e regionale.

A livello nazionale, il coordinamento viene assicurato da un Comitato di pilotaggio che garantisce la corretta ed efficace attuazione della strategia di rafforzamento della capacità amministrativa dell'Obiettivo Tematico 11 realizzata da tutti i Programmi.

Il Comitato di pilotaggio coordina l'azione di rafforzamento della capacità amministrativa nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11, fornisce indirizzi e modelli di intervento per assicurarne un'attuazione più efficace, assicura che le azioni siano attuate attraverso progetti di cui siano chiari e definiti gli obiettivi di cambiamento e i risultati attesi secondo cronoprogrammi dettagliati atti a consentire la verifica dei progressi realizzati.

Il Comitato di pilotaggio assicura il monitoraggio di tutte le azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa in Obiettivo Tematico 11, assicura che si realizzino attraverso interventi mirati a risultati concreti e misurabili, ne promuove valutazioni mirate di efficacia, individua eventuali criticità nell'attuazione della strategia, delle azioni e dei progetti e propone, ove necessari, reindirizzi e cambiamenti per migliorarne l'efficacia.

Il Comitato di pilotaggio promuove la realizzazione di azioni e progetti nazionali e/o pluriregionali di dimensione e massa critica adeguati al conseguimento di tali obiettivi, ove necessario per il conseguimento di obiettivi comuni a più Amministrazioni; il ricorso a modalità di intervento articolate e riconducibili a tipologie sperimentate; la massima trasparenza e apertura nelle procedure di assegnazione delle risorse per favorire l'efficienza e la crescita degli operatori pubblici e privati.

Il Comitato di pilotaggio potrà ampliare le strategie rispettando le priorità specifiche dei regolamenti comunitari dell'OT11 per organizzare attività di miglioramento dell'efficienza amministrativa centrali alle politiche di Europa 2020.

L'Obiettivo Tematico 11 sarà attivato con un Programma Operativo Nazionale plurifondo FSE-FESR. In modo complementare e sinergico, si potranno finanziare interventi del FSE nei Programmi Operativi Regionali (POR). Le autorità italiane definiranno, in via prioritaria, idealmente in occasione della prima riunione del Comitato di Pilotaggio, i criteri di demarcazione e le sinergie tra gli interventi dei programmi operativi a valere sull'OT11, al fine di evitare ogni sovrapposizione tra gli interventi stessi e consentire l'attuazione efficace e tempestiva delle azioni di rafforzamento della capacità istituzionale a livello nazionale, regionale e locale.

Il Comitato di pilotaggio è composto dalle Amministrazioni di coordinamento dei Fondi che concorrono all'attuazione della strategia dell'Obiettivo Tematico 11 (DPS e MLPS) e dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione), nonché da una rappresentanza delle Regioni designata dalla Conferenza Stato Regioni. Al Comitato di pilotaggio partecipa la Commissione europea (DG REGIO e DG EMPL).

Per assicurare il massimo coordinamento e l'orientamento ai risultati degli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa realizzati nell'ambito dei PO settoriali e regionali, il Comitato di pilotaggio si avvale della Rete dei responsabili della capacità amministrativa delle Amministrazioni centrali e regionali.

**Programmazione per progetti: risultati attesi, azioni per conseguirli, cronoprogramma degli impegni, pubblicità.** La strategia per la capacità amministrativa nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11 si realizzerà prevalentemente attraverso un approccio per progetti rivolti a specifici obiettivi di cambiamento e miglioramento amministrativo, istituzionale e tecnico.

Entrambi i pilastri saranno attuati sulla base di una puntuale identificazione delle azioni specifiche da intraprendere e la compiuta definizione del relativo contenuto progettuale.

I progetti finanziabili dovranno dichiarare il perseguimento di uno specifico risultato in termini di cambiamento/miglioramento amministrativo, istituzionale e tecnico. Dovranno, altresì, indicare le azioni che saranno messe in atto per conseguirli, le modalità di attuazione, il cronoprogramma dettagliato del percorso di conseguimento e i relativi tempi, le specifiche responsabilità di attuazione.

Queste specificazioni, rispondenti alla logica della "programmazione per progetti", dovranno essere declinate in sede di programmazione operativa, attraverso un percorso, laddove non sussistano tali condizioni all'atto di definizione e approvazione della stessa, chiaramente individuato, che subordini l'attribuzione delle risorse al pieno soddisfacimento di questi requisiti.

Il Comitato di pilotaggio istituzionale assicurerà che in sede di attuazione dei Programmi Operativi, per la parte relativa alle azioni di capacitazione amministrativa in Obiettivo Tematico 11, siano previsti criteri di ammissibilità e selezione che tengano conto dei requisiti dei progetti atti ad assicurare l'efficacia rispetto al risultato di cambiamento che ne è alla base.

Tutte le azioni e i progetti finanziati con le risorse dell'Obiettivo Tematico 11 e le relative informazioni in merito a risultati attesi, cronoprogramma e responsabilità di attuazione dovranno essere resi pubblici e accessibili per i cittadini.

### RISULTATI ATTESI E INDICATORI<sup>289</sup>

Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
<b>RA 11.1</b> <b>Aumento della trasparenza e interoperabilità, e</b>	- Disponibilità di banche dati pubbliche in formato aperto. Fonte: Agid (*); annuale	- Numero di banche dati pubbliche disponibili in formato aperto in percentuale sulle banche dati pubbliche di	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE

<sup>289</sup> I risultati non sono organizzati per singoli pilastri potendo essere connessi a più di uno di essi che spesso agiscono in modo complementare.

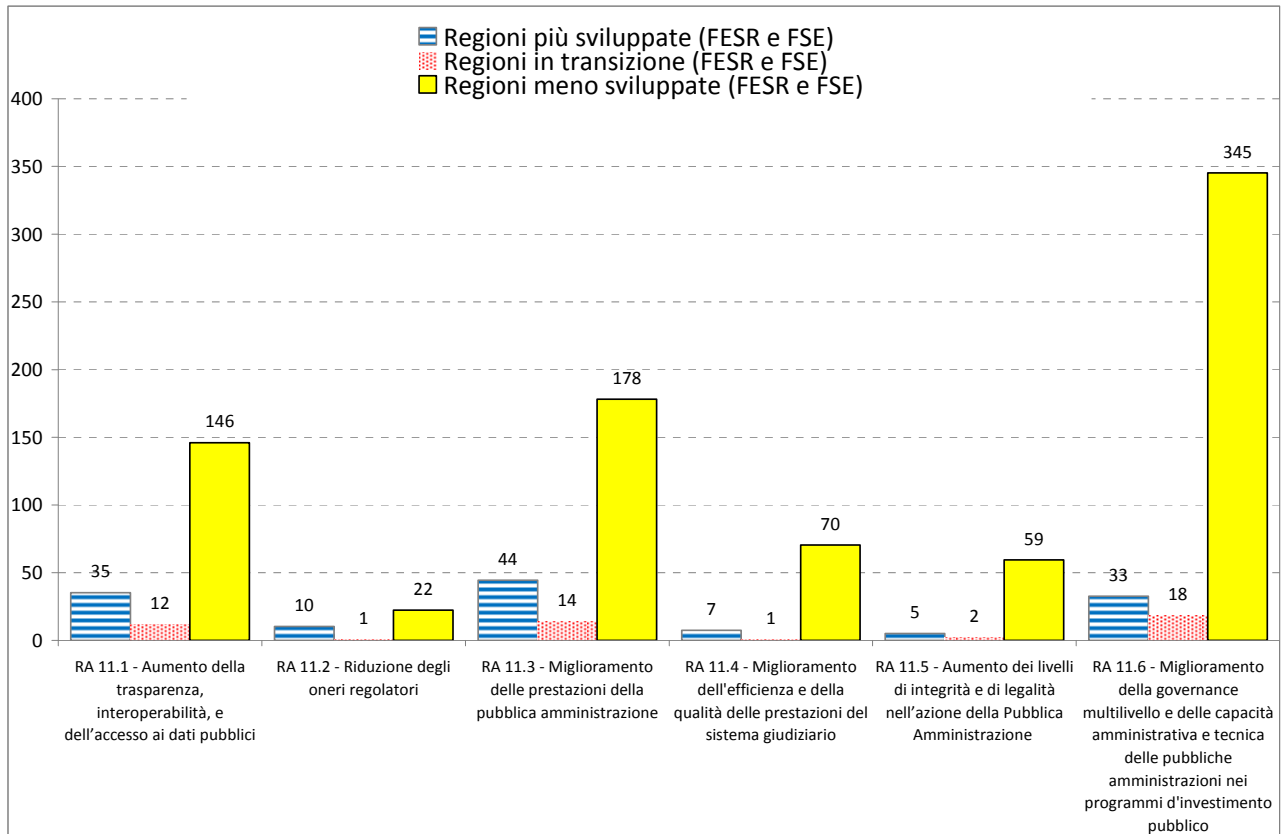


Risultato atteso [A]	Indicatori di risultato [B]		Indicatori "CE comuni di risultato" previsti dai Regolamenti per il FSE e il FEASR [C]	Fondo
	Denominazione, Fonte, Periodicità	Definizione		
dell'accesso ai dati pubblici	- <i>Open Government Index</i> su trasparenza, partecipazione e collaborazione nelle politiche di coesione. Fonte: DPS (*)	un paniere selezionato  (*)		FESR
RA 11.2 Riduzione degli oneri regolatori	- Percentuale degli oneri amministrativi nelle aree di regolazione oggetto di misurazione. Fonte: Istat – PCM, Rilevazione MoA (*)	(*)	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
RA 11.3 Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione	a. Dipendenti di Amministrazioni locali che hanno seguito corsi di formazione ICT. Fonte: Istat, Rilevazione sulle ICT nella PA locale; annuale	- Numero di dipendenti delle Amministrazioni locali che hanno seguito corsi di formazione ICT in percentuale sul totale dei dipendenti	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
	b. Comuni con servizi pienamente interattivi. Fonte: Istat, Rilevazione sulle ICT nella PA locale; annuale  - Grado di utilizzo dell' <i>e-procurement</i> nella PA. Fonte: Istat (*)	- Numero di Comuni con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale dei Comuni con sito web  - Numero di bandi di gara con presentazione elettronica dell'offerta in percentuale dei bandi di gara sopra soglia		FESR
RA 11.4 Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario	- Giacenza media dei procedimenti civili. Fonte: Istat-Ministero della Giustizia, annuale  - Notifiche trasmesse in formato digitale nel processo civile. Fonte: Ministero della Giustizia, annuale	- Durata media dei procedimenti civili riferiti alla "cognizione ordinaria" sia di primo che di secondo grado misurata in numero di giorni  - Numero di notifiche trasmesse in formato digitale in percentuale sul numero di notifiche totali	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
RA 11.5 Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione	- 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 (*)	(*)	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FSE
RA 11.6 Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico	- Progetti e interventi che rispettano i crono-programmi di attuazione e un tracciato unico completo. Fonte: Ragioneria generale dello stato-IGRUE, DPS, Sistema di monitoraggio unitario, annuale  - Interventi con tempi di attuazione superiori ai valori di riferimento indicati da VISTO. Fonte DPS, Sistema VISTO, annuale	- Numero di progetti e interventi che rispettano i crono-programmi di attuazione e un tracciato unico completo in percentuale sul totale di progetti e interventi finanziati	<i>La lista CE non contiene indicatori pertinenti</i>	FESR
		- Numero di interventi con tempi di attuazione superiori ai valori di riferimento indicati da VISTO in percentuale sul totale		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 identificati sulla base di fonti statistiche e amministrative disponibili e, in colonna [C], indicatori "CE comuni di risultato" previsti solo per il FSE e il FEASR e tratti dalle corrispondenti liste allegare ai Regolamenti. 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/settoriale che il Programma considera. Con riferimento ai *target*, nel caso degli indicatori di risultato (colonna B) vanno quantificati in relazione a tutta la popolazione potenziale, mentre quelli relativi agli indicatori "CE comuni di risultato" (colonna C) si riferiscono alla sola popolazione raggiunta dal Programma. Tutti gli indicatori sono presenti nel Sistema di monitoraggio unitario (con quantificazioni o associazioni richieste per progetto).

(\*) 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 programmata (\*) per risultato atteso e categoria di regione ( totale FESR e FSE, milioni di euro)



(\*) Il negoziato sui PO potrà determinare spostamenti nell'allocazione delle risorse

## 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 DEL SUPPORTO DELL'UNIONE

Tavola 1.4 A ITALIA– Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo (milioni di euro)

OBIETTIVI TEMATICI	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	Totale
OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.352,7	-	441,9	-	3.794,7
OT2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.845,5	-	257,9	-	2.103,4
OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.575,3	-	4103,9	218,7	7.897,9
OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.138,6	-	797,7	12,7	3.948,9
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	811,9	-	1546,7	-	2.358,6
OT6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.341,6	-	1894,6	215,5	4.451,7
OT7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.473,5	-	-	-	2.473,5
OT8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	4.086,5	224,1	58,1	4.368,7
OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	1.032,9	2.268,9	789,2	-	4.091,0
OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	959,6	3.156,4	79,4	-	4.195,3
OT11 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	410,2	593,8	-	-	1.004,0
<b>Totale OT</b>	<b>19.941,9</b>	<b>10.105,7</b>	<b>10.135,3</b>	<b>505,0</b>	<b>40.687,8</b>
Assistenza Tecnica	709,6	361,6	294,4	32,2	1.397,9
<b>Totale generale</b>	<b>20.651,5</b>	<b>10.467,2</b>	<b>10.429,7</b>	<b>537,3</b>	<b>42.085,7</b>

(\*) Il Negoziato sui PO potrà comportare modifiche nelle allocazioni delle risorse.

**Tavola 1.4 B – Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo FESR e FSE: regioni più sviluppate (milioni di euro)**

OBIETTIVI TEMATICI	FESR	FSE	TOT FS
OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	909,3	-	909,3
OT2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	348,9	-	348,9
OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	809,1	-	809,1
OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	773,0	-	773,0
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	97,0	-	97,0
OT6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	131,4	-	131,4
OT7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	-	-	-
OT8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	1.846,5	1.846,5
OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	83,9	890,2	974,1
OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	99,7	1.159,1	1.258,9
OT11 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	26,8	107,9	134,7
<b>Totale OT</b>	<b>3.279,1</b>	<b>4.003,7</b>	<b>7.282,8</b>
Assistenza Tecnica	127,9	157,3	285,2
<b>Totale generale</b>	<b>3.407,0</b>	<b>4.161,1</b>	<b>7.568,0</b>

(\*) Il Negoziato sui PO potrà comportare modifiche nelle allocazioni delle risorse.

**Tavola 1.4 C – Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo FESR e FSE: regioni in transizione (milioni di euro)**

OBIETTIVI TEMATICI	FESR	FSE	TOT FS
OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	177,4	-	177,4
OT2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	85,9	-	85,9
OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	219,7	-	219,7
OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	132,1	-	132,1
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	23,3	-	23,3
OT6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	75,6	-	75,6
OT7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	-	-	-
OT8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	193,0	193,0
OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	39,4	103,8	143,2
OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	27,1	182,9	210,0
OT11 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	22,4	25,4	47,8
<b>Totale OT</b>	<b>802,8</b>	<b>505,2</b>	<b>1.308,0</b>
Assistenza Tecnica	23,0	19,3	42,4
<b>Totale generale</b>	<b>825,8</b>	<b>524,5</b>	<b>1.350,3</b>

(\*) Il Negoziato sui PO potrà comportare modifiche nelle allocazioni delle risorse.

**Tavola 1.4 D – Allocations delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo FESR e FSE: regioni meno sviluppate (milioni di euro)**

OBIETTIVI TEMATICI	FESR	FSE	TOT FS
OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	2.266,0	-	2.266,0
OT2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.410,8	-	1.410,8
OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	2.546,6	-	2.546,6
OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	2.233,5	-	2.233,5
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	691,6	-	691,6
OT6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.134,7	-	2.134,7
OT7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.473,5	-	2.473,5
OT8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	2.047,0	2.047,0
OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	909,6	1.274,9	2.184,5
OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	832,7	1.814,3	2.647,1
OT11 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	361,0	460,5	821,5
<b>Totale OT</b>	<b>15.860,0</b>	<b>5.596,8</b>	<b>21.456,7</b>
Assistenza Tecnica	558,7	184,9	743,7
<b>Totale generale</b>	<b>16.418,7</b>	<b>5.781,7</b>	<b>22.200,4</b>

(\*) Il Negoziato sui PO potrà comportare modifiche nelle allocazioni delle risorse.

**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 eleggibili (Art. 16 del regolamento FSE)	(EURO) <b>36.788.323,74</b>

**Tavola 3: Quota delle risorse per il FSE**

<b>Quota delle risorse comunitarie per il Fondo sociale europeo</b>	<b>FSE</b>
Quota di FSE sul totale Fondi strutturali (FSE e FSE+ER) 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 FSE+ER) 2014-2020	33,64%

\* Calcolata secondo quanto previsto nell'Allegato III del Regolamento generale

**Tavola 4: Informazione sulla allocazione dell'assistenza tecnica per categoria di regione, se opportuno (Milioni di euro)**

Fondo	Categoria di regione	Importo	Quota AT sul totale
FESR	Meno sviluppate	558,7	3,40%
FESR	Transizione	23,0	2,79%
FESR	Più sviluppate	127,9	3,75%
FSE	Meno sviluppate	184,9	3,20%
FSE	Transizione	19,3	3,69%
FSE	Più sviluppate	157,3	3,78%

#### **1.4.2 IMPORTO COMPLESSIVO INDICATIVO DEL SOSTEGNO UE PREVISTO PER GLI OBIETTIVI RELATIVI AL CAMBIAMENTO CLIMATICO**

In questa sezione si fornisce l'allocazione indicativa del contributo dei fondi SIE agli obiettivi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici che potrà subire qualche aggiustamento nella fase di negoziato dei singoli Programmi Operativi, fermo restando che è assicurato un contributo almeno pari al 20 per cento del totale dei Fondi SIE.

La quantificazione è stata effettuata secondo la metodologia descritta nel Regolamento di esecuzione n. 215/2014 che stabilisce norme di attuazione del Regolamento n. 1303/2013 e sulla base dell'allocazione indicativa delle risorse finanziarie per Obiettivo Tematico e categoria di intervento/priorità/misure inserite, rispettivamente, nei Programmi Operativi, nel Programma di Sviluppo Rurale e nel Programma nazionale FEAMP.

Per il FESR il contributo più rilevante agli obiettivi tematici proviene da OT 4, OT5 e OT 7, ma concorrono con alcune specifiche azioni anche l'OT 1, l'OT 3 e l'OT 6. Complessivamente il contributo è pari a circa 4.200 milioni di euro.

Per il FEASR l'apporto più rilevante proviene dalle Priorità 4 e 5, ma contribuiscono anche le Priorità 3 e 6. Complessivamente il contributo del FEASR è quantificato in circa 4.990 milioni di euro.

Per il FEAMP il contributo è pari a circa 94 milioni di euro.

Complessivamente, il contributo indicativo agli obiettivi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici è pari a 9.284 milioni di euro, con una incidenza sul totale dei fondi SIE pari a circa il 22 per cento (incidenza che, al netto delle risorse allocate al FSE, è pari a circa il 29 per cento).