

Roma, 27 dicembre 2012

**METODI E OBIETTIVI**  
**PER UN USO EFFICACE DEI FONDI COMUNITARI 2014-2020**

Documento di apertura del confronto pubblico\*

**SINTESI**

---

\* Presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

*L'utilizzo dei Fondi comunitari per la coesione 2014-2020 e del relativo cofinanziamento nazionale avverrà sulla base di un "Accordo di partenariato" e di Programmi operativi da concordare con la Commissione Europea<sup>1</sup>.*

*Questo documento di indirizzo avvia il confronto pubblico per preparare l'Accordo e i Programmi, secondo la proposta di percorso trasmessa alla Conferenza Stato Regioni nel giugno 2012. Il documento è stato elaborato dal Ministro per la Coesione Territoriale d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, responsabili per tre dei quattro Fondi che alimentano la politica di coesione<sup>2</sup>. Ne è stata data informativa al Consiglio dei Ministri nel giorno 17 dicembre 2012.*

*Il documento propone:*

- 7 innovazioni di metodo;
- 3 opzioni strategiche relative a Mezzogiorno, città, aree interne;
- ipotesi di metodo e operative in merito a ognuna delle 11 aree tematiche individuate per l'intera Unione Europea.

1. Il bilancio europeo 2014-2020, se approvato a inizio 2013 lungo le linee contenute nell'ultima proposta della Presidenza dell'Unione Europea nel novembre 2012, assegnerà all'Italia finanziamenti cospicui per la coesione economica, sociale e territoriale in tutte le aree del Paese. Queste risorse e le risorse di cofinanziamento nazionale, e, in generale, le risorse per lo "sviluppo e coesione" che vi si aggiungeranno<sup>3</sup>, dovranno essere utilizzate in modo più tempestivo ed efficace di quanto avvenuto per il bilancio europeo 2007-2013. Ciò è reso indispensabile dall'urgenza di rilanciare sviluppo e coesione del Paese e, segnatamente, dalla necessità di contribuire, con un **riscatto della qualità dell'azione pubblica**, sia alla ripresa della produttività in tutti i territori, sia a un salto di qualità dei servizi essenziali nel Mezzogiorno dove grave è la violazione di elementari diritti di cittadinanza.

2. **Il documento propone un metodo per raggiungere questo risultato.** Non si tratta di un piano strategico, né per il Mezzogiorno, né tantomeno per l'Italia. Perché la sua elaborazione e proposta (nell'Accordo di partenariato) competono al prossimo Governo, che ne gestirà l'avvio e l'attuazione, trovando nei Fondi comunitari un grado importante di libertà della propria azione. E perché tale piano strategico dovrà essere integrato con i principali indirizzi di impiego e di "revisione della spesa" delle risorse ordinarie che il prossimo Governo adotterà; in assenza dei quali l'azione realizzata con i fondi comunitari sarà, specie per il Mezzogiorno, inefficace<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La *Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020*, una volta elaborata, sarà portata alla Conferenza Unificata per l'intesa e, successivamente, all'approvazione del CIPE, per i profili di competenza e la formalizzazione del mandato all'interlocuzione formale con la Commissione europea, durante l'anno 2013.

<sup>2</sup> Si tratta dei fondi comunitari collegati al Quadro Strategico comune 2014-2020 e, segnatamente, del Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), del Fondo Sociale europea (FSE), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Questi due fondi sono di diretta responsabilità del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, che ha anche responsabilità di coordinamento.

<sup>3</sup> La chiave di riparto territoriale dei fondi comunitari è in larga misura decisa a livello di Unione Europea. Al trasferimento di fondi comunitari si aggiungerà il cofinanziamento nazionale nell'importo e nelle modalità che l'Italia deciderà di stabilire. Tale importo, muovendo dalla quota consolidata nei precedenti periodi di programmazione, terrà conto dell'opportunità di riformare e integrare davvero, con i fondi comunitari, i fondi per lo sviluppo e la coesione regionale previsti in attuazione dell'art.119, comma 5 della Costituzione. Ciò avrà luogo anche seguendo la strada aperta dal Piano d'Azione per la Coesione (cfr. oltre), e quindi valutando l'opportunità di affiancare la programmazione comunitaria con una programmazione ulteriore, del tutto coerente quanto a finalità e regole, alimentata dalle risorse nazionali appostate sul Fondo di rotazione *ex lege* 183/1987.

<sup>4</sup> È questa la conclusione dello studio biennale condotto dalla Banca d'Italia sugli esiti della svolta impressa alla politica per il Mezzogiorno con l'utilizzo dei Fondi comunitari del bilancio europeo 2000-2006. Cfr. "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", Banca d'Italia e intervento di apertura del Governatore Mario Draghi al Convegno di presentazione dello studio (Roma, 26 novembre 2009). Cfr. oltre nella Sintesi, punto 9.

Il metodo proposto in questo documento riguarda il “come spendere”. Suggestisce precise, forti innovazioni, sia di natura generale, sia relative a ogni singola tematica di intervento – sono undici – individuata collegialmente a livello di Unione Europea. Per la ricerca e l’inclusione sociale, per la valorizzazione delle risorse culturali e l’istruzione, come per tutte le altre tematiche, il documento propone opzioni di metodo da discutere. È un “come spendere” che si potrà utilmente decidere di estendere anche ai fondi per lo sviluppo e la coesione regionale previsti ai sensi dell’art. 119, comma 5 della Costituzione, se si deciderà di integrarli pienamente con i Fondi comunitari<sup>5</sup>.

3. L’innovazione metodologica principale consiste nel fatto che per aspirare a trasformare la realtà attraverso l’azione pubblica è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia da coloro che sono responsabili dell’attuazione, sia da coloro che ne dovrebbero beneficiare al fine di dare vita a una vera e propria *valutazione pubblica aperta*. L’individuazione dei *risultati desiderati* deve essere effettuata *prima* di scegliere quali *azioni* finanziare e mettere in pratica. Si tratta di un requisito ovvio, eppure nella pratica comune quasi mai rispettato. E’ usuale, infatti, che vengano prima definite le azioni, in modo spesso generico, razionalizzandone semmai *ex-post* le finalità, con un conseguente sbilanciamento tra mezzi e fini. Non è dunque un caso che spesso alla spesa e alla realizzazione fisica, quando finalmente hanno luogo, non seguano benefici per i cittadini, il lavoro, le imprese.

Questa, come le altre innovazioni di metodo proposte, sono suggerite in primo luogo dalla prassi e dalla teoria delle esperienze internazionali di “politica di sviluppo rivolta ai luoghi”.

Esiste un crescente consenso nell’interpretare le “trappole del non-sviluppo” – sia attorno a equilibri di arretratezza, come nel Mezzogiorno, sia attorno a un blocco della produttività, come nel Centro-Nord – quale risultato di **scelte consapevoli delle classi dirigenti locali e nazionali**. Tali scelte sono dettate dalla convenienza a estrarre un beneficio certo dalla conservazione dell’esistente – giovani non istruiti, accessibilità inadeguate, imprese inefficienti assistite, barriere amministrative all’entrata, ambiente non tutelato, bandi di gara e progetti mal fatti – anziché competere per un beneficio incerto in un contesto innovativo e in crescita – dove i giovani sono competenti, l’accessibilità buona, le imprese inefficienti acquisite da quelle efficienti, l’entrata è facile, l’ambiente è tutelato, bandi di gara competitivi e progetti ben fatti attraggono l’offerta dei migliori. In altri termini, l’azione pubblica è di cattiva qualità non per l’incapacità delle classi dirigenti che ne sono responsabili, ma per la loro espressa volontà.

Se così stanno le cose, l’azione pubblica per la coesione, nel mirare a creare per tutti i cittadini opportunità di vita, lavoro e impresa che dipendano il meno possibile dalle condizioni e luogo di nascita, deve **destabilizzare queste trappole del non-sviluppo, evitando di fare affluire i fondi nelle mani di chi è responsabile dell’arretratezza e della conservazione. Aprendo invece varchi per gli innovatori sia nei beni pubblici che produce, sia nel modo in cui li produce**. Le innovazioni di metodo proposte sono rivolte ad aprire tali varchi. Ecco perché il “come spendere” è così rilevante.

4. Questa valutazione è confermata e si trasforma in *soluzioni metodologiche operative* sulla base di tre robusti contributi:

- La **diagnosi**<sup>6</sup> del grave peggioramento nell’uso dei Fondi comunitari avvenuto nel quinquennio 2007-2011, soprattutto nel Mezzogiorno<sup>7</sup> (pure con forti diversificazioni) e la **diagnosi** dei

<sup>5</sup> Anche il confronto su questo profilo e su quello connesso della chiave di riparto di tali fondi (oggi noti come Fondo per lo sviluppo e la coesione, regolato dal decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 88) viene lasciato alla fase che segue al confronto pubblico. In tale fase andrà anche stabilita la chiave di riparto dei Fondi comunitari per quella limitata parte che non è prestabilita dall’Unione Europea (Cfr. nota 3).

<sup>6</sup> Si veda la Relazione del Ministro per la Coesione Territoriale al Parlamento del 6 dicembre 2012 (<http://www.camera.it/824?tipo=I&anno=2011&mese=12&giorno=06&view=&commissione=05c05>).

<sup>7</sup> Si noti che alla fine del quinto anno di programmazione 2007-2013, l’Italia ha ricevuto rimborsi comunitari per una quota pari al 21,7% delle risorse programmate (6,1 miliardi di euro) rispetto al 36,1% (9,7 miliardi di euro) del corrispondente periodo del precedente ciclo di programmazione 2000-2006. Pertanto, il rallentamento della programmazione attuale ha comportato un minor volume di rimborsi alla fine del 2011 par a 3,9 miliardi di euro.

“risultati inferiori alle attese” raggiunti nel Mezzogiorno nel precedente periodo di programmazione 2000-2006<sup>8</sup>.

- Le **innovazioni di metodo** introdotte dall’Unione Europea – seppure in modo ancora non formalmente approvato – nella proposta di Regolamento CE per il 2014-2020<sup>9</sup>, sulla base di una rivisitazione del ruolo della politica di coesione europea e dei suoi limiti<sup>10</sup>.
- L’**esperienza nazionale** positiva realizzata, sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord, da alcune Regioni e da alcune Amministrazioni Centrali anche negli anni recenti, e quella acquisita di recente, nel corso del 2012, con la realizzazione del **Piano d’Azione per la Coesione**. Quest’ultima ha anticipato le innovazioni di metodo della prossima programmazione e ha consentito di attuare l’impegno al rilancio del programma comunitario assunto al Vertice dell’Area Euro del 26 ottobre 2011, attraverso l’accelerazione dell’utilizzo dei fondi – dal 15,2 % di spesa certificata dell’ottobre 2011 a un valore stimabile in almeno il 32% a fine 2012 per l’intera Italia – e la riprogrammazione di 12,1 miliardi di euro. Per il Mezzogiorno, il Piano Azione Coesione ha mostrato che con il nuovo metodo è possibile affiancare sulla base di una valutazione pubblica aperta: a) progetti per i servizi di cittadinanza, b) progetti mirati per aree di vitalità “industriale”, c) grandi progetti strategici di rete, prima di tutto ferroviari, per l’intera area.

5. Le sette innovazioni generali di metodo proposte dal documento sulla base di queste considerazioni configurano un sistema di *valutazione pubblica aperta* e possono essere così riassunte:

- 1) **Risultati attesi.** Nella programmazione operativa, gli obiettivi stabiliti saranno definiti sotto forma di risultati attesi che si intende attuare in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese. I risultati attesi saranno in genere misurati da uno o più “indicatori di risultato”, la cui misurazione, con tempi prestabiliti, sarà parte integrante e condizionante degli impegni del programma. A questi indicatori saranno associati valori obiettivo (*target*). L’esperienza italiana degli “obiettivi di servizio” indica la realizzabilità di questa innovazione. Lo conferma la sua estensione sistematica nel Piano Azione Coesione. L’esplicitazione e misurabilità dei risultati attesi consentirà di rendere evidenti le finalità degli interventi, di promuovere per le infrastrutture la definizione di piani di esercizio, di dare un pungolo forte agli amministratori per la loro azione, e soprattutto di fornire a cittadini e alle loro organizzazioni un metro per la verifica dell’azione pubblica e per l’esercizio della propria pressione. Consentirà, infine, alla valutazione di impatto (Cfr. punto 6) di avere una base di riferimento.
- 2) **Azioni.** I programmi operativi faranno seguire alla indicazione dei risultati attesi quella delle azioni con cui conseguirli. Anche questa, che pare un’ovvietà, è in realtà un’innovazione se – come dovrà essere perché siano approvati – i programmi operativi conterranno indicazioni non generiche, ma circostanziate delle azioni che si intendono finanziare: liste di interventi infrastrutturali con riferimento al loro stato di progettazione; tipologie di servizi da finanziare con i criteri per assegnare i fondi; misure per la concessione di agevolazioni, con la individuazione *ex ante* delle procedure e della tempistica per la definizione di bandi/avvisi; progetti complessi di valorizzazione di aree territoriali con l’esplicitazione di modalità innovative di selezione degli interventi più rispondenti ai bisogni territoriali (es. concorsi di idee, stimolo alla domanda pubblica, etc.). In virtù di questa caratteristica, all’approvazione dei programmi operativi non seguirà, come in passato, l’avvio di un confronto su “cosa effettivamente fare” per riempire di contenuto concreto vaghe indicazioni, ma l’attuazione delle decisioni già assunte.

---

<sup>8</sup> Cfr. il già citato studio della Banca d’Italia.

<sup>9</sup> Proposta di Regolamento (CE) recante disposizioni comuni sui Fondi comunitari (COM(2011)615final/2 del 14.03.2012) [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_it.pdf)].

<sup>10</sup> Cfr. “An agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations”, Aprile 2009 [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm)].

- 3) **Tempi previsti e sorvegliati.** Le due innovazioni precedenti ne consentono una terza: quella di “prendere sul serio l’attuazione e i suoi tempi”. La scarsa attenzione all’attuazione e al “tempo” è uno dei principali mali dell’azione pubblica in Italia, con effetti particolarmente gravi nel caso degli investimenti per lo sviluppo. Per rompere con questa tradizione, i Programmi Operativi assoceranno a ogni azione i suoi tempi previsti di attuazione. Tali tempi saranno tradotti in previsioni novennali dei flussi di pagamento – l’orizzonte temporale della spesa dei programmi comunitari - che consentiranno una programmazione ordinata, coerente con gli obiettivi di finanza pubblica. A questo sistema previsivo, che consentirà modalità sistematiche (non estemporanee) di revisione delle previsioni, corrisponderà un forte sistema centrale di sorveglianza, rendendo sistematiche le “campagne dei sopralluoghi” realizzate nel 2012 dall’Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica<sup>11</sup>.
- 4) **Apertura.** Le precedenti tre innovazioni non sarebbero efficaci senza due altri requisiti: trasparenza e apertura delle informazioni che quelle innovazioni producono; e rafforzamento delle possibilità di mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato. Per quanto riguarda la trasparenza e l’apertura, le informazioni verranno rese disponibili secondo formati unificati, nazionali, in modo al tempo stesso comprensibile e scaricabile per usi di ogni genere, sulla falsariga del prototipo “OpenCoesione” [<http://www.OpenCoesione.gov.it/>] introdotto nel 2012. È questa la condizione affinché i cittadini, singoli o organizzati, possano esercitare una pressione sugli amministratori, spronandoli a far bene. E affinché l’attività di monitoraggio sia di qualità. Alla trasparenza concorrono anche il sistema di sopralluoghi di cui si è detto (punto 3) e le innovazioni del sistema di monitoraggio.
- 5) **Partenariato mobilitato.** Il principio europeo del partenariato non è una novità, ma a esso dovrà essere data vera attuazione, sia estendendolo alla fase discendente della programmazione (al disegno dei bandi in primo luogo), sia coinvolgendo nella “valutazione pubblica aperta”, oltre alle parti economiche e sociali, tutti i soggetti che dalle azioni che sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza. Alcuni principi di riferimento si ritrovano nel “Codice di condotta europea nel partenariato”, predisposto dalla Commissione europea [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/swd\\_2012\\_106\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf)]. La mobilitazione per ogni intervento anche dei soggetti detentori delle conoscenze rilevanti, sarà soddisfatta indicando in ogni programma i “centri di competenza” rilevanti e il modo in cui essi sono coinvolti.
- 6) **Valutazione di impatto.** La valutazione non è certo una novità per i programmi dei Fondi strutturali, ma deve salire di rango nello strumentario delle decisioni politiche. In primo luogo, sarà consolidata l’organizzazione istituzionale dedicata – i Nuclei di valutazione – (cfr. punto 1) costruita negli ultimi due cicli di programmazione, mettendola maggiormente al servizio delle domande del partenariato e dei beneficiari ultimi. In secondo luogo sarà data centralità e impulso alla valutazione di impatto, ossia alla valutazione del se, in quale misura ed eventualmente per quali soggetti, le azioni adottate abbiano effettivamente effetti per la qualità di vita delle persone e/o le opportunità delle imprese. Esplicitare i risultati attesi orienterà il focus della valutazione di impatto, qualunque sia il metodo adottato. L’avvio della valutazione d’impatto contemporaneamente all’attività di programmazione, contribuirà a inserire la valutazione e i suoi esiti nelle scelte e confronto sulle azioni pubbliche. Esprimere risultati attesi e azioni puntuali a un tempo consente e impone di definire la domanda di valutazione e la ricerca sugli

---

<sup>11</sup> Oltre al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, svolgono funzioni di sorveglianza a livello centrale, attraverso le strutture dedicate, il Ministero dell’Economia e delle Finanze (IGRUE) [<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/>], il Ministero del Lavoro – DG Politiche Attive e Passive del lavoro - [<http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/default.aspx>], il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

effetti/impatti del programma e sul ruolo avuto dai suoi protagonisti, mentre l'esito di tale analisi può alimentare in modo significativo il processo generale di "valutazione pubblica aperta".

- 7) **Forte presidio nazionale.** Sia l'esperienza italiana, sia il ruolo che la riflessione sullo sviluppo assegna al centro come "destabilizzatore di trappole di non-sviluppo", suggeriscono un rafforzamento del presidio nazionale. Rifuggendo da pericolose tentazioni neo-centraliste che negano il principio europeo di sussidiarietà, è utile realizzare tre innovazioni: consolidare la natura non-contrattabile delle "regole del gioco" che saranno approvate nell'Accordo di partenariato (una volta concluso il confronto aperto da questo documento); prevedere il lancio da parte nazionale di azioni di co-progettazione strategica territoriale in aree selezionate sulla base dei prototipi già avviati con il Piano Azione Coesione; rafforzare il presidio assicurato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, trasformandone l'organizzazione in modo più consono all'esercizio delle funzioni di coordinamento e affiancamento dei programmi della politica di coesione (Agenzia). Sarà inoltre necessario, nel confronto, sottoporre a valutazione attenta la possibilità che il centro assuma più ampi ruoli di gestione dei programmi operativi, senza che le scelte del passato – specie quando rivelatesi inefficaci – preconstituiscano l'esito del confronto.

Attorno a queste sette "parole d'ordine" dovranno essere costruiti i futuri "programmi", traducendo in documenti davvero "operativi" quelli che ancora in questo ciclo corrente sono stati "programmi indicativi", largamente indeterminati e compatibili con innumerevoli soluzioni pratiche. In questi programmi le decisioni cruciali sul "che cosa fare", "perché farlo" e "con chi" sono state assunte tardivamente. Così non sarà più.

6. Alle sette innovazioni di metodo descritte nel documento corrispondono proposte relative al "come spendere" per ognuna delle undici aree tematiche individuate dall'Unione Europea:

- Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione,
- Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione,
- Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura,
- Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio,
- Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi,
- Tutelare l'ambiente e l'uso efficiente delle risorse,
- Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature delle principali infrastrutture di rete,
- Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori,
- Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà,
- Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente,
- Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Le proposte presentate per la discussione considerano, per ogni area tematica, quattro profili relativi sia alle indicazioni strategiche dell'Unione Europea<sup>12</sup>, sia alle linee di riforma contenute nel Programma Nazionale di Riforma<sup>13</sup>, sia all'esperienza italiana e alle scelte già compiute nel Piano Azione Coesione:

- a) Indirizzi e requisiti minimi da seguire se si sceglie di dare priorità al tema.

---

<sup>12</sup> *Position paper* dei servizi della Commissione sulla programmazione dei fondi del Quadro Strategico Comune 2014-2020, 9 novembre 2012 disponibile in [[http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/153019\\_news3dic12.htm&img=new](http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/153019_news3dic12.htm&img=new)].

<sup>13</sup> Programma Nazionale di Riforma [<http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/>].

- b) Esempificazione dei risultati attesi e dei relativi indicatori. La scelta dei risultati attesi dovrà essere effettuata dalle autorità responsabili dei Programmi. Gli esempi non devono dunque essere intesi come una lista da adottare, ma come una guida di metodo per le caratteristiche che tali risultati attesi e gli indicatori devono avere.
- c) Esempificazione delle azioni.
- d) Indicazione provvisoria dei beneficiari e dei centri di competenza da coinvolgere (in aggiunta al partenariato generale).

A questi quattro profili si aggiungerà la fissazione dei requisiti da cui dipende l'efficacia degli interventi nelle singole aree tematiche, secondo il meccanismo comunitario delle cosiddette "condizionalità *ex ante*", volto a evitare che siano finanziati interventi in aree dove mancano i presupposti minimi di efficacia dell'azione pubblica. A tale riguardo, sarà indispensabile rifuggire da ogni formalismo e sfruttare al massimo la leva offerta da questa nuova regola per spingere all'azione tutti i soggetti da cui dipende il conseguimento dei risultati attesi. L'applicazione di queste regole è in corso di confronto in sede di negoziato sulla proposta di Regolamento (CE) recante disposizioni comuni sui fondi del Quadro Strategico Comune 2014-2020 Allegato IV<sup>14</sup>.

7. Le undici aree tematiche individuate dall'Unione Europea non costituiscono – nonostante l'ambiguità del linguaggio usato ("*thematic objectives*") – ipotetici obiettivi del programma da costruire, ma un raggruppamento possibile delle azioni da realizzare. In molti casi, il conseguimento di obiettivi di sviluppo di dati territori richiederà la contemporanea realizzazione di azioni provenienti da molteplici "aree tematiche".

Per rendere evidente questa considerazione, il documento individua quattro missioni/obiettivi in cui è possibile tradurre lo "*slogan*" europeo per il 2020 di uno sviluppo sostenibile, inclusivo e intelligente:

- 1) Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;
- 2) Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente;
- 3) Qualità della vita e inclusione sociale;
- 4) Istruzione, formazione e competenze.

Nella tavola che segue, per ognuna di queste missioni vengono individuate provvisoriamente le aree tematiche che possono essere serventi della missione. E' evidente che la stessa area tematica può essere servente di più di una missione.

---

<sup>14</sup>[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_it.pdf)

**TAVOLA 1 – Missioni e aree tematiche collegate**

| <b>Missioni</b>  | <b>Aree tematiche comunitarie rilevanti per le singole missioni</b>  | <b>(a)</b> |
|--|--|------------|
| <b>A. Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione</b> | 1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.  | ***        |
|  | 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.  | ***        |
|  | 3 Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura. | ***        |
|  | 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.                                 | **         |
|  | 5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi.                                     | **         |
|  | 6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse  | **         |
|  | 7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.              | ***        |
|  | 8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.   | ***        |
|  | 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.   | **         |
|  | 10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.  | **         |
| <b>B. Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente</b>            | 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime   | *          |
|  | 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.                                 | ***        |
|  | 5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi.                                     | ***        |
|  | 6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.   | ***        |
|  | 7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete               | **         |
| <b>C. Qualità della vita e inclusione sociale</b>                    | 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime   | **         |
|  | 6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse  | **         |
|  | 7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete               | **         |
|  | 8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.   | ***        |
|  | 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.   | ***        |
| <b>D. Istruzione, formazione, e competenze</b>                       | 10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.  | **         |
|  | 1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.  | ***        |
|  | 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.  | **         |
|  | 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.   | *          |
|  | 10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.  | ***        |

(a) : valenza dell'area tematica per la missione: \*= la declinazione dell'area tematica deve tenere conto dell'impatto che può avere sulla missione prevedendo almeno alcuni risultati/ azioni di ausilio alla missione; \*\* = la declinazione dell'area tematica deve fornire certamente un contributo alla missione privilegiando risultati/azioni che possono direttamente contribuire alla realizzazione della missione; \*\*\*= l'area tematica è caratterizzante per la missione e la scelta dei risultati/azioni è decisiva per definire l'interpretazione che la politica regionale dà della missione.

8. Nonostante il documento non proponga una strategia generale per l'uso dei Fondi comunitari nel 2014-2020, esso propone per la discussione tre opzioni strategiche che sono emerse dal lavoro straordinario di rilancio del programma 2007-2013 e dal Piano Azione Coesione e che sono suggerite dal dibattito europeo e nazionale. Tali opzioni riguardano: Mezzogiorno, Città, Aree interne.

9. **Per il Mezzogiorno** e segnatamente per le sue cinque Regioni “in ritardo di sviluppo” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) è indispensabile muovere dai due *deficit* che caratterizzano l’area in modo diffuso, anche se con intensità differenziata al proprio interno, e di cui il documento richiama i dati essenziali:

- un *deficit di cittadinanza*: dalla sicurezza personale, alla legalità, alla giustizia, all’istruzione, alla qualità dell’aria e dell’acqua, al trasporto pubblico, alla cura di infanzia e anziani, alla rete digitale;
- un *deficit di attività produttiva privata*, in primo luogo manifatturiera, ma anche agricola, commerciale e di servizi del welfare – diciamo “industriale”, a indicare non il settore ma il metodo di produzione organizzato e a forte contenuto innovativo, che può dare risposte alla necessità di aumento dell’occupazione.

Ne discende che nel Mezzogiorno, la strategia per i Fondi comunitari, oltre che ad applicare con particolare forza le sette innovazioni generali di metodo e gli spunti tematici proposti nel documento, dovrà essere rivolta a colpire i due *deficit* qui indicati. Ciò dovrà avere luogo, si propone nel documento, secondo quattro indirizzi:

- Primo, nessun risultato potrà essere conseguito in modo pieno e permanente se l’intera massa delle **risorse ordinarie pubbliche impiegate nel Sud** non verrà utilizzata secondo la logica territoriale e le sette innovazioni metodologiche qui suggerite. Insomma, è necessaria una strategia nazionale per il Mezzogiorno che sia congruente e “contenga” la strategia per l’uso dei fondi comunitari, soprattutto per quanto riguarda scuola, sicurezza, sanità, giustizia, servizio ferroviario.
- Secondo, si dovrà distinguere con chiarezza fra azioni rivolte all’**inclusione sociale** – ossia all’aumento della quota di persone che accedono a livelli essenziali di servizio nelle principali dimensioni del proprio vivere – risultato indispensabile per un nuovo “patto di cittadinanza” - e azioni rivolte alla **crescita**, ossia all’innovazione e alla produttività: la confusione fra i due obiettivi ne ha in passato frenato il conseguimento e ha aperto la strada alle classi dirigenti conservatrici.
- Terzo, la **concentrazione delle risorse a sostegno della tutela dei diritti di cittadinanza** deve essere assai forte e *diffusa* sul territorio, recuperando la logica degli “obiettivi di servizio”, come si è iniziato a fare con il Piano d’Azione per la Coesione, sia per interventi sulle reti strategiche nazionali (rete ferroviaria e digitale), sia per interventi diffusi sul territorio, come istruzione, giustizia e cura dell’infanzia e degli anziani. Sarà realisticamente non evitabile proseguire per alcuni anni nella pratica di compensazione della carenza di fondi ordinari, ma ciò dovrà avere luogo in base a un “patto”, che includa il partenariato e i cittadini, che preveda la progressiva crescita delle risorse ordinarie nella seconda fase del periodo di programmazione.
- Quarto, il resto delle risorse sarà destinato a **valorizzare e sviluppare la base “industriale”** – manifatturiera, agro-alimentare e terziaria – concentrando le azioni nei territori dove massimo può essere il rendimento, coordinandole con quelle dettate dalle due priorità strategiche orizzontali delle città e delle aree interne e creando nuove occasioni di lavoro. In contesti territoriali che affiancano situazioni di potenziale vitalità e forte immaturità progettuale, l’intervento in questa direzione potrà avvenire ricorrendo alla modalità dei bandi internazionali di idee che, sulla base del lavoro svolto nel 2012 sarà sperimentata nelle prime settimane del 2013 nei casi del Sulcis-Iglesiente<sup>15</sup>, di Pompei e di Reggio Calabria (Museo Archeologico Nazionale).

L’attuazione di questi indirizzi terrà conto del disegno strategico che verrà stabilito per le città e per le aree interne.

---

<sup>15</sup> <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/11/SULCIS-Protocollo-13-novembre-2012-finale.pdf>.

10. **Città.** Il più forte ruolo che l'Unione Europea chiede di dare alle città nell'impiego dei Fondi comunitari 2014-2020 deve trovare l'Italia particolarmente disponibile perché la carenza di innovazione produttiva e sociale che caratterizza il Paese può essere contrastata solo a partire da una politica di sviluppo che porti il proprio baricentro sulle città. Fermo restando che solo una strategia generale nazionale può conseguire questo obiettivo, la programmazione dei Fondi comunitari può costruire prototipi e svolgere un ruolo di sprone. Per farlo dovrà soddisfare alcuni requisiti:

- considerare le città come “città funzionali”;
- distinguere tra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni;
- puntare sulla “rete delle grandi città metropolitane” per rafforzare la competitività dell'Europa;
- rafforzare la cooperazione e co-decisione tra diversi livelli di governo.

Su queste basi, nella costruzione della strategia, si dovranno considerare tre opzioni, non mutualmente esclusive:

1. ridisegnare e modernizzare i servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
2. sviluppare pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragili e per aree e quartieri disagiati;
3. rafforzare la capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

A questo disegno dovrà corrispondere una *governance* che veda un ruolo di maggiore responsabilità (vigilata e condizionata ai risultati) delle città stesse.

11. **Aree interne.** La forte diversificazione naturale, climatica e culturale del territorio e il suo accentuato policentrismo costituiscono un tratto distintivo dell'Italia che offre opportunità di sviluppo solo assai parzialmente sfruttate. Questi aspetti assumono particolare rilievo nelle “aree interne”, ossia in quella parte del Paese – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione - distante da centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, “rugosa”, con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione. A queste aree interne è opportuno valutare se destinare nella programmazione 2014-2020 una particolare strategia di intervento. Tre possono essere i suoi obiettivi:

- 1) Tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura. Intervenire in modo sporadico ed emergenziale sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali comporta costi assai cospicui, anche umani. La messa in sicurezza diventa efficiente solo in presenza di una popolazione residente nel territorio.
- 2) Promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo aprendo all'esterno. La duplice diversità naturale e poi frutto dell'azione umana delle aree interne è ricchezza del Paese, ma richiede un modello economico e sociale coeso, che sappia assicurare modelli di vita nelle aree interne competitivi con quelli offerti dalle aree urbane e sia aperto ai contributi esterni.
- 3) Rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali male utilizzate. Fra tutela del territorio e della sicurezza degli abitanti e promozione delle diversità e sviluppo esiste una relazione biunivoca: i primi offrono opportunità forti al secondo; ma solo se c'è il secondo la popolazione troverà attraente e conveniente vivere in questi territori e potrà quindi assicurare manutenzione e promozione della diversità. Una valorizzazione adeguata delle aree interne può consentire nuove, significative opportunità di produzione e di lavoro. Così come un disegno efficiente delle piattaforme dello stato sociale - prima di tutto della salute e dell'istruzione - è necessario per consentire a un tempo migliori servizi per tutti - e quindi attrattività dei luoghi - e minori costi.

Una strategia che miri a questi tre obiettivi deve essere concettualmente robusta, condivisa e leggera. Non deve costituire una gabbia, prima teorica e poi procedurale, per irreggimentare le iniziative private e pubbliche già esistenti - come spesso accade nel nostro Paese - ma una maglia analitica affidabile entro cui: dare forza, riconoscimento e propulsione a ciò che è già in corso; aprire varchi alle energie umane innovative, specie dove oggi predominano rendita e miope conservazione; promuovere una

visione culturale della straordinaria qualità di vita che questi territori possono assicurare. Nel costruire questa strategia sono necessari due passi:

- sviluppare a partire dai passi già compiuti una **“mappa di larga massima”** di queste aree che tenga conto non solo dei loro tratti naturali, di dispersione abitativa e di accessibilità, ma anche della adeguatezza dei servizi fondamentali quali scuola e salute, una mappa che serva a misurare tendenze e ragionare, non certo, come erroneamente si è fatto in passato, a predeterminare dove intervenire;
- **mettere in chiaro “chi è contro” e “chi è a favore” del progetto**: sono contro coloro che dalle aree interne estraggono oggi risorse anziché innovare (discariche, cave, progetti per l'energia eolica o le biomasse che non lasciano alcun ritorno per il territorio) e sono contro la cultura del “comunitarismo chiuso” (che postula il ripiegamento su mono-identità locali, chiuse all'apporto esterno e al confronto col diverso); sono a favore gli innovatori di ogni età che per motivi ideali o di profitto abbiano idee robuste sull'uso del territorio e siano pronti a confrontarle in modo concorrenziale con altri, interni o esterni al territorio stesso.

Sull'ipotesi di costruire questa strategia si è già aperto il confronto con il seminario tenuto il 15 dicembre, dove sono stati presentati numerosi contributi, discusse alcune prime mappe, assunto un impegno politico da cinque Ministri<sup>16</sup>. Al termine del processo di valutazione pubblica aperta, se verranno sciolte le riserve, andranno individuate:

- **politiche settoriali ordinarie, nazionali e regionali** nei comparti che producono servizi essenziali, in primo luogo salute e scuola, ma anche servizi sociali, apprendistato e scuola-lavoro, condizioni per fare impresa e per assicurare sviluppo dell'attività agricola, energie rinnovabili, manutenzione del territorio, ferrovia, che andranno **orientati secondo le priorità e gli indirizzi territoriali che scaturiscono dal progetto**;
- **misure nazionali**, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura complementari e forse essenziali al successo del resto;
- azioni pubbliche aggiuntive da finanziare con i **fondi comunitari** 2014-2020, da immaginare come il **fattore propulsivo** del progetto, necessarie ma insufficienti senza le prime due;
- la **governance** per realizzare tali politiche in un disegno unitario che veda chiara assegnazione di responsabilità, un forte coordinamento fra Governo e Regioni, un ruolo centrale dei Comuni alleati in coalizioni che abbraccino assieme la progettazione dei fondi aggiuntivi e la produzione di servizi ordinari.

---

<sup>16</sup> Cfr. la nota “Un progetto per le aree interne”, i contributi alla discussione e le “Conclusioni dei Ministri” disponibili in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/seminario-15-dicembre-nuove-strategie-per-la-programmazione-2014-2020-della-politica-regionale-le-aree-interne/>.