



QUADRO STRATEGICO NAZIONALE PER LA POLITICA REGIONALE DI SVILUPPO 2007-2013

(bozza tecnico-amministrativa)

Sintesi*

Aprile 2006

* A cura del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione

**QUADRO STRATEGICO NAZIONALE
PER LA POLITICA REGIONALE DI SVILUPPO 2007-2013
(bozza tecnico-amministrativa)**

SINTESI*

Indirizzi generali

1. La politica regionale di sviluppo può contribuire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e a ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza nei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi mirati a favorire l'innovazione delle imprese e dell'Amministrazione pubblica.

Per raggiungere questi risultati nei prossimi anni, la politica regionale potrà trarre puntuali lezioni dall'esperienza innovativa realizzata nel 2000-2006, segnare continuità e discontinuità, e perseguire le priorità strategiche che emergono dall'analisi valutativa condotta nei Documenti Strategici preliminari elaborati nel 2005 dai diversi livelli istituzionali¹ e dal successivo confronto.

Il Quadro strategico nazionale (Quadro), previsto formalmente dall'articolo 25 della bozza di Regolamento generale dell'Unione europea sui fondi strutturali europei, e qui formulato in versione preliminare, ha il compito di tradurre queste indicazioni in indirizzi strategici e in alcuni indirizzi operativi.

2. Nell'Intesa sancita in Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005² Stato e Regioni hanno deciso di dare seguito in Italia alla riforma della politica di coesione europea - volta a rafforzare l'indirizzo strategico in direzione della competitività e degli obiettivi di Lisbona³ - unificando la programmazione della politica comunitaria con quella della politica regionale nazionale, che attua l'art. 119, comma 5 della Costituzione (al momento Fondo per le aree sottoutilizzate). Gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono quindi stabilite in modo unitario in questo documento. La coerenza temporale e finanziaria sarà assicurata, come scrive l'Intesa, dall'assunzione "come per la politica comunitaria, [di] un impegno programmatico settennale anche per la politica regionale nazionale".

* A cura del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione.

¹ Cfr Documento strategico preliminare nazionale e Documento strategico Mezzogiorno capitoli II e III, e Documenti strategici regionali (sito: www.dps.tesoro.it).

² "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013".

³ Nella stessa direzione va la decisione del Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005 (ora sancita come Accordo interistituzionale) che prevede una verifica strategica di attuazione già a partire dal 2008.

3. Caratteri distintivi della politica regionale di sviluppo e precondizioni per la sua efficacia sono l'*aggiuntività* e l'*intenzionalità* dell'obiettivo territoriale. A differenza della politica ordinaria, che persegue i propri obiettivi trascurando le differenze nei livelli di sviluppo di specifici territori, la politica regionale è diretta in modo intenzionale a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali. La politica ordinaria è finanziata con le risorse ordinarie dei bilanci; la politica regionale è finanziata da risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, provenienti, rispettivamente, dal bilancio europeo (fondi strutturali) e nazionale (fondo di cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali e fondo per le aree sottoutilizzate).

4. Sulla base di questi orientamenti, e secondo quanto stabilito dall'Intesa, nel corso del 2005, Amministrazioni Centrali, Regioni e Province Autonome, con il contributo del partenariato economico e sociale, hanno predisposto documenti strategici preliminari. Nei primi mesi del 2006 ha avuto luogo il confronto tecnico-amministrativo fra tutte le parti sulle analisi e sulle prime ipotesi contenute nei documenti preliminari⁴.

Su queste basi è stata predisposta la "bozza tecnico-amministrativa del Quadro". Tale dizione sta a indicare che l'istruttoria non è completa, e che non vi è da parte di nessuno dei soggetti coinvolti l'assunzione di una responsabilità politica in merito al testo. Laddove, poi, l'incompletezza delle valutazioni condotte, l'esistenza di opinioni ancora difformi o l'incertezza in merito agli importi finanziari della politica regionale nazionale e della politica ordinaria non consentono di proporre un testo compiuto, viene utilizzato il corpo "corsivo". Il ricorso al "corsivo sottolineato" preceduto dalla parola in maiuscolo RISERVE sta, infine, ad indicare l'esistenza di riserve da parte di specifici soggetti del partenariato.

L'incompletezza del testo riguarda anche la specificazione delle priorità e degli obiettivi e la distinzione fra tipologie di intervento per macro-area (Mezzogiorno, Centro-Nord, obiettivo 1, obiettivo 2, stadi transitori). Mentre l'indicazione del "come" gli interventi devono essere realizzati - ossia dei requisiti che essi devono rispettare per essere efficaci - è piuttosto avanzata, beneficiando molto dell'esperienza 2000-2006, il ventaglio delle priorità, del "cosa" fare, è ancora assai ampio. Le valutazioni politiche che consentiranno di pervenire alla versione definitiva del Quadro, stabiliranno le risorse totali (per la componente nazionale) e il peso da attribuire alle diverse priorità e le coniugheranno in Programmi, consentendo di superare l'attuale incompletezza.

Tendenze socio-economiche ed elementi di scenario

5. Lo sviluppo economico e sociale italiano ristagna, da diversi anni, anche rispetto a quello già non particolarmente vivace dell'Europa. Le cause del rallentamento vanno ricercate nella stasi della produttività e nella perdita di competitività evidenziate, fra le molte cose, dalla contrazione della quota di mercato mondiale delle esportazioni (a prezzi costanti). Le valutazioni condotte confermano che queste tendenze negative sono riconducibili a:

- una *permanente difficoltà dello Stato nell'offrire e promuovere servizi collettivi e nel garantire condizioni generali di concorrenza*, con l'effetto di deprimere la qualità della vita dei cittadini e accrescere i costi delle imprese;

⁴ Il confronto si è sviluppato attorno a otto aree tematiche di intervento, identificate a partire da quanto emerso nei documenti preliminari. Agli otto Tavoli tematici si è affiancato il lavoro di approfondimento e sintesi di dieci Gruppi tecnici di partenariato istituzionale, su temi cosiddetti "orizzontali", che hanno direttamente contribuito alla stesura di questo Quadro, per le parti di specifico interesse. Il confronto è stato anche orientato dagli esiti dell'incontro con la Commissione europea sull'impostazione del Quadro Strategico Nazionale. Ulteriori forme di consultazione e coinvolgimento di esperti e esponenti di interessi diffusi sono state sviluppate attraverso Audizioni mirate con esperti, terzo settore, centri di competenza privati e pubblici, condotte dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione.

- un *livello mediamente inadeguato di competenze sia della popolazione adulta, sia dei giovani*, che riduce la capacità di trovare occupazione e la capacità degli imprenditori di concettualizzare le proprie intuizioni produttive e di stabilire una proficua relazione con la scienza e la ricerca;
- una *scarsa innovazione imprenditoriale* nei processi, nell'organizzazione, nei prodotti legata non tanto alla peculiare composizione settoriale e dimensionale dell'economia italiana, quanto all'insufficiente concorrenza dei mercati, alla scarsa propensione alla ricerca anche delle imprese maggiori, alla carenza di un "sistema di reti" tra imprese e grandi centri di competenza;
- un *mercato dei capitali immaturo e inefficiente* e una forte difficoltà a garantire un equilibrio adeguato fra tutela dell'autonomia decisionale di imprenditori e managers e tutela degli interessi patrimoniali dei finanziatori, che frenano la crescita delle imprese con capitali di terzi e quindi, di nuovo, l'innovazione e la produttività.

6. Nel mercato del lavoro, dove pure sono stati compiuti progressi, permangono valori assai modesti del tasso di occupazione delle donne, nonostante un valore del loro tasso di scolarizzazione in linea, per le coorti più giovani, con i valori europei. Significativamente inferiori ai valori dei principali paesi concorrenti, sono i livelli di competenza conseguiti nel sistema scolastico.

7. Questo quadro contrasta con un potenziale produttivo del paese che rimane assai elevato: in termini di propensione a lavorare e a fare impresa; di centri di eccellenza nella ricerca e nella cultura; di patrimonio naturale e culturale; di policentrismo urbano con forti caratteri identitari; di un design apprezzato globalmente; di disponibilità a riformare le proprie istituzioni.

L'Italia tutta è dunque caratterizzata da una forte sottoutilizzazione delle proprie risorse.

8. Le valutazioni a medio-lungo termine confermano e rafforzano questo giudizio: l'Italia ha e continuerà ad avere un forte potenziale produttivo, ma solo riavviando un deciso processo innovativo potrà utilizzare questo potenziale. E' quanto emerge dai seguenti elementi di scenario:

- *il rapido cambiamento negli equilibri economici mondiali*, che crea problemi e opportunità da affrontare sul piano geopolitico ed economico;
- *la più stretta vicinanza fra scienza e tecnologia e la rapida evoluzione delle preferenze dei consumatori*, che possono consentire di conservare quote di mercato anche in settori tradizionali, ma solo attraverso un rilancio dell'innovazione;
- *l'evoluzione demografica*, che richiama nel mondo del lavoro una popolazione matura oggi inattiva, e spinge a investire nella popolazione immigrata e a creare condizioni di vita e di lavoro, soprattutto per le donne, che restituiscano ai cittadini la libertà di procreare quando lo desiderano;
- *le profonde riforme realizzate nell'ultimo quindicennio* nei mercati dei capitali, dei prodotti e del lavoro e nell'assetto e organizzazione dello Stato e dell'Amministrazione pubblica, che costituiscono un potenziale in larga misura inutilizzato.

Specificità e disparità territoriali: il Mezzogiorno

9. I quattro fattori di freno dello sviluppo italiano sono particolarmente pesanti nel Mezzogiorno: peggiori che nel Centro-Nord sono la qualità dei servizi collettivi e il livello delle competenze; ancora più basso è l'impegno nella ricerca; più inefficiente il mercato dei capitali. Simili - non diversi - i problemi. Più grave la loro manifestazione. E' l'effetto di una particolare debolezza del

rapporto fiduciario fra Stato e cittadini, accentuato da decenni di errori dell'azione pubblica, che ha generato un sistema di legalità debole; del radicamento, in quattro regioni, della criminalità organizzata; della stessa percezione negativa dell'area che ne perpetua la scarsa attrattività per persone e capitali.

Negli ultimi dieci anni la performance del Mezzogiorno, seppure su livelli modesti, è stata migliore di quella del Centro-Nord: superiore la crescita del Pil, della produttività, delle esportazioni, degli investimenti privati, nonostante un minore contributo della domanda pubblica; in lieve riduzione il divario col Centro Nord anche in termini di rilevanti servizi a cittadini e imprese. Ma a causa dei fattori prima indicati e delle resistenze incontrate dalla nuova politica regionale che si è volta ad aggredirli, i risultati sono stati inferiori alle previsioni. Il ritardo è particolarmente evidente ove si considerino le potenzialità che accomunano le regioni dell'area in termini di fattori climatici, di risorse artistiche e culturali, di posizione geo-politica, e ove si tenga presente la cooperazione fra le regioni maturata nel periodo 2000-2006.

10. All'interno del Mezzogiorno, si è poi andato delineando un nucleo di quattro regioni - Campania, Calabria, Puglia, Sicilia, raccolte nell'obiettivo Convergenza dell'Unione europea - che si distinguono per importanti profili di arretratezza sociale ed economica e per la presenza diffusa della criminalità organizzata.

11. L'insieme delle tendenze economico-sociali identificate e degli elementi di scenario muovono la politica regionale di sviluppo ad affrontare le cause della crisi di competitività e di sottoutilizzazione delle risorse del Mezzogiorno e confermano l'opportunità di incentrare la strategia sull'offerta di servizi ai cittadini e alle imprese, con particolare attenzione alle risorse umane, concorrendo a rafforzare condizioni di concorrenza nei mercati dei capitali e dei servizi di pubblica utilità.

Strategia: lezioni e indirizzi generali

12. Le priorità e le condizioni dell'intervento pubblico prefigurate nel Quadro attuano indirizzi generali che Stato e Regioni, in linea con il primo e il secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione (alla base dell'azione italiana nel negoziato sul bilancio europeo), hanno fissato nelle "Linee guida". Al centro della politica di coesione e di riequilibrio economico-sociale stanno le persone: l'aumento del loro "star bene" è l'obiettivo ultimo di ogni intervento. Lo strumento per conseguire questo risultato in modo stabile è l'aumento della competitività delle imprese e dell'intero sistema economico e sociale.

13. Questi indirizzi poggiano su un corpo crescente di esperienze relativo non solo all'Italia, ma anche a paesi europei, asiatici e dell'America settentrionale, centrale e meridionale. Poggiano anche su un corpo di contributi teorici che si è rafforzato negli anni recenti.

Esso individua un ruolo rilevante della politica economica nel controbilanciare la tendenza all'apertura dei divari fra aree geografiche prodotta dall'unificazione dei mercati; indirizza questa politica ad agire attraverso la produzione di beni pubblici; a realizzarla coniugando il momento locale (*place based*), per promuovere l'intermediazione delle conoscenze necessarie alla produzione di quei beni, con il livello centrale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per dare credibilità al governo dei processi; a dare enfasi nella politica alla promozione del processo di innovazione, tenendo conto della distanza di un'area rispetto alla frontiera tecnologica.

La nuova politica regionale di sviluppo può, anche, beneficiare di progressi concettuali e di risultati operativi (propri fra l'altro della recente esperienza italiana) che riguardano la governance di

trasferimenti condizionati delle risorse in un sistema complesso, dove larga parte del patrimonio conoscitivo (su cosa fare e su come fare) risiede presso gli agenti locali e dove necessariamente incompleta è la relazione contrattuale fra diversi livelli di governo. regole certe e meccanismi fiduciari si combinano nel dare efficacia alla politica e nel ricostruire un quadro di certezze e di piena legalità ove essa è debole.

14. Un ulteriore contributo a definire la strategia 2007-2013 viene dalle *lezioni di discontinuità* scaturite dalla valutazione dell'esperienza innovativa di politica regionale condotta del 2000-2006. Le principali sono:

- *dare centralità all'obiettivo ultimo di migliorare il benessere dei cittadini*, per farne il metro del confronto politico e culturale sulla politica regionale;
- *fissare obiettivi di servizio*, per mobilitare su di essi il processo politico di decisione;
- *accrescere selettività delle priorità e degli interventi*;
- *promuovere un ruolo più importante del mercato dei capitali*;
- *integrare politica ordinaria e politica regionale*, affinché gli indirizzi certi, la copertura finanziaria adeguata e la continuità della prima eviti alla seconda di svolgere un ruolo meramente emergenziale;
- *tutelare l'aggiuntività della politica regionale*, soprattutto isolando gli obiettivi di spesa da interventi emergenziali di finanza pubblica;
- *dare dimensione interregionale e extra-nazionale alla programmazione degli interventi*.

15. Nella bozza del Quadro è presentato un ventaglio delle priorità in cui dovrà articolarsi la politica regionale. Lo sforzo tecnico compiuto ha mirato a esplicitare gli obiettivi, legandoli alla diagnosi del ritardo di competitività e a individuare con chiarezza le condizioni che si dovranno rispettare affinché quelle priorità possano essere conseguite con successo. Il Quadro prefigura, così, il sistema di condizionalità a cui tutti i programmi dovranno attenersi.

Pure nel permanere di incompletezze, la bozza di Quadro offre la base su cui la valutazione politica congiunta dei diversi livelli di governo e della parti economiche e sociali potrà procedere a una stringente identificazione di priorità e a prendere le necessarie decisioni per il riparto delle risorse.

16. Nel Quadro, la necessità di adattare le priorità agli effettivi fabbisogni del territorio si manifesta, per ogni priorità, in una forte attenzione alla programmazione e progettazione integrata nel territorio. Trova inoltre manifestazione in due specifiche priorità, relative ai sistemi produttivi locali e alle città. L'esperienza del periodo 2000-2006 mostra, a tale riguardo, che la progettazione integrata andrà perseguita, in entrambi i casi, con standard più elevati di selettività e con un più forte coinvolgimento di soggetti istituzionali forti, privati e pubblici, e di centri di competenza nazionale.

La proiezione esterna dei sistemi produttivi locali dovrà anche essere perseguita integrando la progettazione locale con scale di programmazione di area vasta. Un ruolo decisivo in questa direzione potrà essere svolto dall'obiettivo europeo della "Cooperazione territoriale" che verrà perseguito secondo indirizzi condivisi fra Regioni e Amministrazioni centrali.

Strategia: priorità e condizionalità

17. Sulla base di questo quadro concettuale e di questi indirizzi, nonché di una valutazione puntuale dei risultati del periodo 2000-2006 e delle discontinuità da introdurre, sono state definite 10 *Priorità tematiche*, che costituiscono il panorama esaustivo delle finalità della programmazione 2007-2013.

Esse sono rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese. Si declinano con intensità e modalità differenziate fra le due macro-aree (Centro Nord e Mezzogiorno) e fra gli obiettivi comunitari di riferimento ("Convergenza"; "Competitività regionale e occupazione"; "Cooperazione"). Per il Mezzogiorno resta comunque confermata, in ragione dell'ampiezza del potenziale di sviluppo sottoutilizzato presente in questa area, l'opportunità di mantenere una quota dell'intervento della politica regionale nazionale pari a quella del precedente ciclo di programmazione (85 per cento), e di promuovere, soprattutto per alcuni ambiti di intervento che il Quadro definitivo dovrà puntualmente identificare, forme rafforzate di unitarietà strategica.

Per ciascuna priorità, a salvaguardia della necessaria addizionalità strategica della politica, regionale, è stata identificata la modalità di integrazione con la politica ordinaria. La prima può, infatti, intervenire: a sostegno dei medesimi obiettivi della politica ordinaria; per orientare e innovare la politica ordinaria; per valorizzare specifiche opportunità territoriali. Per ciascuna priorità, sono poi indicati i requisiti che gli interventi devono avere affinché la priorità stessa sia attuata efficacemente: regole di selettività, dei progetti e degli attuatori, forme di intervento dettate dall'esperienza acquisita; errori da evitare; metodi valutativi da adottare, etc. Gli strumenti di attuazione dovranno conformarsi a questi requisiti.

Il conseguimento di alcune priorità sarà rafforzato, almeno nel Mezzogiorno, dalla fissazione di "obiettivi di servizio" ai quali verranno legati meccanismi di incentivazione appropriati (cfr. punto 19).

Le 10 priorità

18. Viene sintetizzato di seguito il ventaglio delle dieci priorità, nelle quali converge anche la specifica strategia del Fondo sociale europeo (principalmente rivolto alle Priorità 1,2,5 e 7).

Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane

La diagnosi condotta mostra la priorità assoluta di conseguire più elevati livelli di competenze e di capacità di apprendimento continuo della popolazione. E' indispensabile concentrare maggiormente l'azione della politica aggiuntiva, nella consapevolezza che solo un impegno significativo della politica ordinaria possa consentire l'attuazione compiuta delle riforme e dei traguardi definiti in sede europea.

Nel Centro Nord, sviluppando l'esperienza acquisita nel 2000-2006, i sistemi formativi verranno rafforzati nel senso di promuovere l'apprendimento lungo l'arco di vita e le capacità di competere attraverso metodi innovativi e considerando le necessità specifiche dei diversi target di utenza e dei territori.

Nel Mezzogiorno, accanto a questi stessi interventi e tenendo conto del fortissimo divario di competenze che si registra anche per la popolazione studentesca, verrà sviluppata, anche in termini quantitativi, la politica regionale per l'istruzione intrapresa nel 2000-2006, che ha mirato a colmare quel divario con progetti mirati e con un forte coinvolgimento dei docenti, dei discenti e degli interessi locali.

In generale, per la qualità dei sistemi formativi e di istruzione verranno previste: azioni di monitoraggio qualitativo e di valutazione; impiego di indicatori di qualità nell'accreditamento delle strutture formative; previsione di un sistema nazionale di definizione delle qualifiche e di certificazione delle competenze. La progettazione degli interventi verrà inoltre più fortemente legata all'analisi e alle tendenze dei sistemi produttivi locali e integrata con le altre azioni della politica regionale. Nell'ambito dell'azione rivolta all'adattabilità e all'imprenditorialità, particolare attenzione

verrà posta alla formazione dei "piccoli imprenditori", coinvolgendo più fortemente le imprese nel disegno dei progetti.

Priorità 2. Ricerca e innovazione per la competitività

Oltre che attraverso il rafforzamento continuo delle competenze, il ritardo di produttività va aggredito direttamente dedicando una parte rilevante della politica regionale alla ricerca e all'innovazione. Ne devono essere principi guida una più forte selezione dei progetti e dei beneficiari in base a criteri di merito fondati su standard internazionali, e il ricorso intenso alla valutazione ex post dei risultati.

Superando la netta distinzione fra ricerca e di base e applicata, verranno, in primo luogo, finanziati centri di ricerca e ricercatori che operano sulla frontiera della ricerca, favorendo la cooperazione fra più centri, nazionali e internazionali. Imprescindibile in questo disegno è la valorizzazione e qualificazione del capitale umano, da promuovere incentivando la mobilità internazionale e intersettoriale dei ricercatori, e assicurando un coinvolgimento dei lavoratori nei processi innovativi che la tecnologia dell'informazione rende possibile.

La connessione e l'avanzamento comune dei sistemi di ricerca e delle imprese verranno perseguite favorendo l'azione di "mediatori della conoscenza", dotati di appropriati requisiti e capaci di assicurare dialogo e integrazione della catena del valore fra i due sistemi attraverso: tecniche di valutazione dei fabbisogni/opportunità di innovazione, identificazione di partners, avvio di progetti congiunti. Al tempo stesso, la trasformazione della conoscenza in applicazioni produttive verrà promossa attraverso quelle forme di finanza innovativa che hanno dato segnali di successo.

Politiche mirate per contrastare la sottoutilizzazione della tecnologia dell'informazione da parte di imprese, pubblica amministrazione e cittadini, completano il quadro di questa priorità. Oltre che a sostenere l'offerta di servizi di rete nelle aree poco appetibili per gli operatori di mercato, queste politiche dovranno promuovere l'effettivo utilizzo di tali tecnologie ai fini di innovazione degli assetti organizzativi.

Alla politica ordinaria sta la responsabilità di assicurare una mobilitazione di strumenti e risorse atta a sostenere l'impegno complessivo del Paese verso il conseguimento degli obiettivi fissati in sede europea, senza sovraccaricare la politica regionale aggiuntiva di ambizioni che eccedono le sue concrete possibilità di intervento e ne mortificano la specifica vocazione. A essa resta anche il compito di garantire alcune fondamentali precondizioni nel sistema della ricerca, nelle politiche per il capitale umano, nella Società dell'informazione per promuovere, attraverso il riconoscimento del merito e la piena applicazione del quadro normativo e regolamentare, migliori e più efficaci condizioni concorrenziali.

Priorità 3. Uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo

Il recupero dei divari regionali nella qualità ed efficienza dei servizi ambientali rappresenta una priorità centrale del Quadro, sia per i benefici diretti che può arrecare al benessere dei cittadini, sia per l'effetto positivo sull'attrattività dei territori e nell'attivazione di nuove filiere produttive e di ricerca e innovazione.

La priorità è particolarmente rilevante per il Mezzogiorno, in virtù dei suoi ritardi e del ruolo delle risorse naturali per lo sviluppo dell'area. Gli indirizzi del Quadro riguardano fra gli altri, e in via prioritaria, la produzione di energia da fonti rinnovabili, e il miglioramento del servizio idrico e della gestione dei rifiuti. Altri importanti ambiti di intervento, quali la difesa del suolo e la bonifica dei siti inquinati, saranno inseriti nella programmazione operativa sulla base della valutazione dell'efficacia degli interventi già programmati, previsti nei piani e dotati di copertura finanziaria.

L'efficace attuazione della politica regionale è subordinata ad alcune condizioni trasversali, al cui conseguimento la politica regionale può in alcuni casi contribuire, ma di cui si farà carico la politica ordinaria:

- in primo luogo, la salvaguardia della sua aggiuntività, oggi fortemente compromessa da una inadeguata mobilitazione della politica ordinaria;
- una maggiore certezza e stabilità del quadro normativo e di regolazione, anche attraverso la piena applicazione delle direttive comunitarie e una più decisa apertura al mercato;
- il rafforzamento del sistema complessivo di *governance*, nel quadro di una precisa attribuzione delle responsabilità istituzionali al livello centrale/territoriale e accelerando il rientro all'ordinarietà delle gestioni commissariali;
- una maggiore sensibilizzazione e partecipazione attiva dei cittadini e degli attori economici e sociali nei processi decisionali, anche al fine di prevenire e minimizzare i conflitti.

Per quanto riguarda l'energia, la strategia dovrà avere natura interregionale al fine di dimensionare in modo appropriato il ricorso alle diverse fonti, di garantire il massimo effetto di attivazione della produzione interna, di assicurare il pieno ricorso alle forme più avanzate di tecnologia.

Nel servizio idrico e nella gestione dei rifiuti, la strategia per Mezzogiorno è finalizzata alla qualità ed efficienza dei servizi resi ed è centrata, così come per la difesa del suolo e per le bonifiche, sul completamento delle riforme di settore e dei processi di pianificazione e programmazione e sulla realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti dagli strumenti di piano adottati, nonché sul rafforzamento delle azioni di prevenzione e contrasto delle attività illecite e criminali nei settori ambientali. Priorità verrà data al soddisfacimento degli obiettivi di servizio di cui al punto 19 e al raggiungimento degli standard ambientali comunitari.

Priorità 4. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo

In uno scenario di crescente mobilità internazionale di capitali e persone, l'attrattività delle regioni italiane è favorita dal potenziale vantaggio comparato rappresentato dalla dotazione di risorse naturali, paesaggistiche e culturali e dalla buona qualità della vita riconosciuta come elemento distintivo del nostro Paese. A fronte dell'inasprirsi della concorrenza internazionale, l'effettiva affermazione di tale vantaggio deve essere tuttavia rafforzata e rilanciata.

Da questa esigenza scaturisce questa priorità, che individua la strategia per aumentare l'attrattività territoriale e creare opportunità di crescita e occupazione fondate sulla valorizzazione della rete ecologica e della biodiversità e del patrimonio culturale, attraverso: lo sviluppo sostenibile del turismo e la valorizzazione del suo indotto, in particolare agro-alimentare; l'attivazione di nuove filiere produttive collegate alle risorse naturali e culturali; la produzione di sinergie in termini di qualità della vita e identità territoriale. Tale strategia coniuga le esigenze della tutela e conservazione con quelle dello sviluppo sociale ed economico, garantendone le condizioni di sostenibilità nel medio-lungo periodo.

Il Quadro individua i requisiti che la strategia dovrà avere per essere efficace: assicurare un approccio integrato al complesso delle risorse disponibili sul territorio; garantire la sostenibilità organizzativa e finanziaria degli interventi a regime; concentrare le risorse su priorità tematiche territoriali. Particolare rilievo avranno la capacità delle Regioni e degli Enti Locali, di cooperare con centri di competenza nazionale, e l'effettivo orientamento al mercato dei pacchetti turistici territoriali.

Priorità 5. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale

Questa priorità segnala che le condizioni di vita di cittadini e l'accesso alle opportunità hanno un ruolo centrale nel condizionare le capacità di attrazione e il potenziale competitivo di un'area. A questo risultato convergono le altre priorità del Quadro, ma esso richiede, in particolar modo per il Mezzogiorno, e, nel caso della sicurezza, per le quattro Regioni "Convergenza", il riconoscimento di una specifica priorità. Con essa l'azione della politica regionale aggiuntiva entra in ambiti primariamente rimessi alle responsabilità delle politiche ordinarie, cui restano affidate le funzioni perequative e le responsabilità di garantire adeguate condizioni di sicurezza del territorio, e la regolazione di cornice di più eque e regolari condizioni di accesso e partecipazione della popolazione immigrata.

La forte aderenza alle specificità territoriali necessaria per l'efficacia di questa politica richiede: un deciso rafforzamento del ruolo del partenariato economico e sociale, nel disegno e nell'attuazione, anche per realizzare quella mobilitazione sociale che è la chiave per assicurare la visibilità e verificabilità dell'azione amministrativa; una più estesa adozione degli strumenti di cooperazione interistituzionale che, come segnala l'esperienza, consentono di integrare e rafforzare le risposte dei servizi sociali, sanitari, delle politiche del lavoro, in una visione unitaria e con forte radicamento territoriale; più robuste capacità e competenze specifiche della Pubblica Amministrazione per migliorare la qualità ed efficacia dei servizi offerti; una accresciuta trasparenza e una migliore capacità di sfruttare le tecnologie dell'informazione per ridurre l'opacità dell'azione amministrativa e promuovere migliori condizioni di accesso alle opportunità e ai servizi.

Per la sicurezza, dove è necessaria una discontinuità rispetto all'azione, pur rilevante, sinora intrapresa, l'intervento sarà calibrato sulle specifiche esigenze locali, con un più stretto coordinamento fra i soggetti interessati, specie fra Prefetture e Enti locali, e prevederà attività formative mirate all'integrazione di conoscenze fra soggetti pubblici e privati.

Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità

La riduzione del gap di accessibilità che caratterizza tutte le aree del paese e delle specifiche strozzature che vi concorrono è compito della politica ordinaria. Se questa rafforzerà la sua capacità di pianificazione strategico-operativa, stabilendo in modo concertato tra Stato centrale e Regioni le priorità, definendo tempi realistici di attuazione, e verificando e informando in modo trasparente sui risultati, allora la politica regionale potrà accelerare l'attuazione con finanziamenti aggiuntivi e potrà integrare i progetti maggiori con azioni di "rammaglio" del territorio. Nel Mezzogiorno, dove più grave è il ritardo, condizione preliminare è che la politica ordinaria nazionale consegua non solo nelle assegnazioni, negli impegni giuridicamente vincolanti, ma anche nella spesa e nella realizzazione degli interventi, l'obiettivo di destinare all'area una quota superiore al 30% delle risorse ordinarie.

La programmazione operativa terrà conto della limitatezza delle risorse disponibili, dei processi di condivisione degli interventi selezionati (in particolare per le grandi opere) da parte delle popolazioni interessate, della necessità di perseguire la massima tempestività di realizzazione, dando priorità ai progetti attuativi delle linee strategiche (e dei piani operativi) già avviati e/o programmati da completare, assicurando la massima integrazione tra politiche delle reti e politiche territoriali, anche fra aree limitrofe al di là dei confini amministrativi, e ponendo al centro i servizi da rendere.

In queste condizioni, la politica regionale dovrà concentrarsi sul rilancio della logistica per un ricollocamento strategico di porti e aeroporti. Occorre, in particolare, superare la scarsa efficienza organizzativa e la poca concentrazione del sistema portuale attraverso interventi che sfruttino le potenzialità della tecnologia dell'informazione. Il completamento della rete e degli ulteriori nodi dovrà essere perseguito con priorità per la ferrovia. Dovrà essere promossa la connessione delle aree produttive e dei sistemi urbani alle reti principali. In un contesto di forte aumento della

concorrenza del trasporto pubblico locale assicurato dalla politica ordinaria, si dovrà indirizzare l'intervento in questo ambito a privilegiare l'accesso ai servizi essenziali.

Occorre, anche attraverso l'adozione di robusti meccanismi di selezione delle priorità, tendere a disegnare contestualmente l'infrastruttura, la sua manutenzione e il servizio offerto e, nel contempo, tenere conto dei vincoli e delle condizioni di contesto e della sostenibilità gestionale e finanziaria, anche attraverso un opportuno processo di selezione dei progetti che privilegi indicatori e obiettivi di "efficacia logistica". Ne discende anche la necessità di un forte rafforzamento della capacità progettuale degli enti di gestione di rete (in particolare ANAS e RFI).

Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione

L'esperienza degli scorsi anni mostra che l'efficacia generale della strategia può essere accresciuta se all'integrazione territoriale dei servizi previsti dalle altre priorità si affianca un specifico asse di intervento capaci di promuovere "progetti integrati locali" e se, più che nel passato, tali progetti accentuano la loro componente rivolta alle risorse umane e al mercato del lavoro.

Non appare opportuno lanciare nuovi strumenti generali, ma è piuttosto utile partire dalla valutazione, consolidata nei territori, dei risultati sin qui raggiunti - molto variegati - dai diversi strumenti in essere ed esercitare su questa base una forte capacità di scelta e di selezione. E' poi necessario aprire la progettazione locale a centri di competenza e soggetti nazionali forti e all'interconnessione con le reti lunghe sulle quali ha luogo lo scambio di capitali, saperi e tecnologie, integrandola con progetti territoriali di area vasta, anche internazionale da sviluppare entro l'Obiettivo Cooperazione.

Laddove non vi siano le condizioni per esprimere una progettualità complessa coerente con tali indirizzi, saranno realizzate azioni di capacitazione del territorio e di accompagnamento delle coalizioni locali.

I contenuti della strategia prevedono azioni di politica industriale (servizi e sistemi complementari di incentivazione) e di internazionalizzazione integrate con la pianificazione territoriale (razionalizzazione delle funzioni residenziali, produttive e ambientali; coerenza con gli aspetti di tutela del suolo, dell'ambiente e del paesaggio) e finalizzate a promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale. Tali azioni si completano con gli interventi per aumentare l'inclusività, l'efficienza e la regolarità dei mercati locali del lavoro e del credito e per migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta locale di lavoro, nel contesto di una declinazione territoriale delle politiche attive per il lavoro.

Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani

Le città sono uno dei principali propellenti dello sviluppo economico, dell'innovazione produttiva, sociale e culturale sull'intero territorio europeo, sino ad assurgere a "priorità" nelle politiche di sviluppo. Ciò è vero soprattutto in Italia, dove il policentrismo e la qualità dei sistemi urbani, associata a quella delle istituzioni locali, sono una condizione e un'opportunità per una crescita sostenibile e diffusa dell'intero territorio.

Sulla base delle importanti esperienze del periodo 2000-2006, questa priorità si articola in programmi per città metropolitane, valorizzandone la funzione trainante e le potenzialità competitive nei mercati sovra-regionali e internazionali, e per sistemi territoriali inter-comunali, sostenendone le connessioni economico-produttive o l'offerta di servizi a scala territoriale. Questi programmi dovranno inserirsi in cornici istituzionali, strategiche e operative, che garantiscano una visione integrata tra pianificazione urbanistico-territoriale, il sistema storico, paesaggistico-ambientale, e lo sviluppo economico.

Il contributo della politica regionale aggiuntiva si concentrerà attorno ai temi dell'attrazione, della qualità della vita, dei collegamenti materiali ed immateriali. L'analisi delle tendenze demografiche e occupazionali evidenzia che la popolazione cresce significativamente nelle aree peri-urbane ma che maggiori opportunità occupazionali si concentrano ancora nelle zone più centrali; da qui l'enfasi sugli obiettivi di ampliamento dei servizi, e di mobilità su scala comunale e sovra-comunale. La medesima analisi segnala che la concentrazione del disagio in aree periferiche e peri-urbane rende necessario intervenire con obiettivi specifici focalizzati sui temi di lotta alle marginalità nelle stesse, con particolare rilievo nel Mezzogiorno.

L'esperienza indica che per evitare il ripiegamento delle amministrazioni locali su investimenti di carattere "quasi-ordinario" e di impatto limitato, vanno concentrate le risorse sugli interventi a maggiore valore aggiunto. La crescita e trasformazione delle economie urbane avverrà infatti attraverso l'attrazione di investimenti per la ricerca e produzione tecnologica e nei servizi avanzati, e la maggiore valorizzazione dei vantaggi competitivi già esistenti in molte città e territori (dai sistemi turistico-culturali, all'alta formazione, all'intrattenimento).

Per assicurare il concreto ed effettivo perseguimento di questi obiettivi è indispensabile migliorare la capacità di progettazione e selezione delle iniziative; l'apertura alla conoscenza, alle risorse esterne al partenariato pubblico-privato; e assicurare l'integrazione tra le programmazioni di scala diversa, mediante la governance multilivello e soluzioni gestionali prefigurate nel documento.

Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse

La natura delle risorse potenziali del paese e gli stessi elementi di scenario mostrano che il recupero di competitività del Centro Nord e l'aumento di quello del Mezzogiorno dipendono in maniera rilevante dalla capacità del sistema delle imprese di trarre vantaggio dal miglioramento delle condizioni di contesto per affrontare con più forza la competizione esterna. Decisivi sono qui: il rapido progresso del processo di internazionalizzazione delle imprese, specie nel Mezzogiorno; l'estensione di questo processo anche al sistema delle pubbliche amministrazioni; la contemporanea maggiore apertura di tutto il paese agli apporti di capitale imprenditoriale e umano dall'estero. La politica regionale, comunitaria e nazionale, può dare un contributo rilevante in questa direzione, sia con gli interventi che rientrano nell'obiettivo "Cooperazione" sia con interventi mirati che traducono i migliori servizi oggetto delle altre priorità in effettiva capacità di apertura e attrazione.

Per sviluppare le capacità di internazionalizzazione occorre superare logiche di mero sostegno a breve termine delle esportazioni, promuovere accordi di collaborazione industriale su base internazionale, dare sostegno alle PMI nei loro processi di riposizionamento (cfr. Priorità 2.).

Per quanto riguarda l'attrazione degli investimenti, non si tratta, per un paese con elevatissimo risparmio quale l'Italia, di attrarre patrimoni, ma di attrarre capacità imprenditoriali e tecnologie che, legandosi con quelle già esistenti nel territorio, aprano i sistemi produttivi locali, avviando processi virtuosi di innovazione e sviluppo. Il conseguimento di questo obiettivo implica il pieno coordinamento degli attori centrali, regionali e locali competenti soprattutto in merito al compito di Agenzia nazionale per l'attrazione affidata alla società Sviluppo Italia, determinante per il Mezzogiorno.

Uno sforzo nazionale della politica ordinaria è anche preliminare per fermare e invertire il deflusso grave e continuo di ricercatori specie nelle discipline scientifiche (cfr. Priorità 2) e per fermare e invertire la progressiva caduta della quota italiana nei flussi in entrata del turismo internazionale (cfr. Priorità 4).

Priorità 10. Capacità istituzionali e mercati dei servizi e dei capitali concorrenziali ed efficaci

Più forte capacità delle istituzioni – che è tutt'uno con un innalzamento dei livelli di legalità, in ogni area del paese – e mercati dei servizi e dei capitali concorrenziali ed efficaci: sono i due requisiti di cornice affinché l'intera politica regionale produca risultati significativi. Si tratta di obiettivi prioritari per tutte le aree del Paese, e che assumono un ruolo decisivo nel Mezzogiorno dove, nonostante i considerevoli progressi conseguiti nel periodo 2000-2006, permangono condizioni di debolezza delle strutture amministrative, una condizione di legalità debole, lesioni particolarmente serie della concorrenza.

Per superare tali ritardi, alla politica ordinaria spetta un ruolo rilevante e decisivo, nell'aumento sia della concorrenza sia della legalità. La politica regionale può concorrervi, attraverso il proprio metodo che richiede e induce il rafforzamento della capacità amministrativa e una maggiore concorrenza fra gli attori privati coinvolti.

Il ripristino della legalità dove essa è debole potrà essere favorito dal metodo stesso della politica regionale e dal suo ulteriore rafforzamento: la credibilità delle sue regole, la chiara specificazione delle condizionalità, la non rinegoziabilità dei meccanismi sanzionatori e premiali, la certezza dei rapporti fiduciari, l'investimento nella capacità degli amministratori, l'elevata apertura del confronto partenariale. La prevedibilità dell'azione pubblica può divenire in sé fattore di sviluppo.

Se per i servizi di pubblica utilità è decisivo, perché la politica regionale sia efficace, un impegno forte e soprattutto continuativo della politica ordinaria nazionale a favore di condizioni di concorrenza, la concorrenza nel mercato dei capitali e il superamento dei suoi fallimenti potranno essere favoriti da una migliore "strategia degli incentivi". In collegamento con l'indispensabile disegno nazionale di una nuova "politica dei vantaggi comparati", si dovranno: minimizzare il ricorso a incentivi generalisti che finiscono assai spesso per prolungare la vita di imprese inefficienti, riducendo la spinta a innovare; proseguire nella strada di un rafforzamento della responsabilità delle banche che partecipano all'allocazione degli incentivi, favorendo lo sviluppo di rapporti fiduciari banca-impresa; orientare gli incentivi verso obiettivi di natura orizzontale, soprattutto nella promozione della ricerca e dell'innovazione (cfr. Priorità 2.).

Servizi essenziali e obiettivi di servizio

19. Al fine di creare una mobilitazione culturale e politica attorno al miglioramento effettivo dei servizi, alcuni di essi, caratterizzati da particolare rilievo e visibilità per i cittadini, prevederanno nel Quadro "obiettivi vincolanti di servizio". Sarà così possibile creare le condizioni affinché gli interventi della politica regionale siano effettivamente aggiuntivi rispetto a quelli della politica ordinaria, producendo in questi ambiti non solo effetti finanziari e di processo ma anche effetti reali. La scelta riguarda principalmente l'area del Mezzogiorno.

Al momento, la scelta è relativa a quattro obiettivi di servizio, centrali per la strategia:

- *elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione,*
- *innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro,*
- *tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente per i servizi idrici integrati ...*
- *... e per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti urbani.*

Alla forte rilevanza e visibilità, che possono farne un punto focale per la politica nel Sud, questi obiettivi uniscono la possibilità di essere misurati da appropriati indicatori (descritti nel Quadro) e sono riconducibili in maniera sufficiente alla responsabilità di ben individuabili livelli di governo. Il concorso di più livelli di governo richiesto dal conseguimento di questi obiettivi richiede spinge, comunque, a "contrattualizzare" in appositi Accordi gli impegni reciproci delle diverse parti.

Il successo ottenuto nel 2000-2006 dall'adozione di meccanismi di premialità per favorire l'aumento di capacità ed efficienza delle amministrazioni attuatrici, suggerisce l'opportunità di legare al conseguimento di questi obiettivi appropriati meccanismi di incentivazione, da definire nella versione definitiva del Quadro.

Risorse disponibili, previsioni di spesa e aggiuntività della politica regionale

20. La versione definitiva del Quadro conterrà, in un quadro finanziario unico pluriennale di cassa, le previsioni programmatiche della spesa in conto capitale fino al 2015 distintamente per il Centro Nord e il Mezzogiorno coerenti con i documenti nazionali di programmazione e con gli specifici impegni relativi alla politica regionale. In particolare:

- per le risorse comunitarie e per il relativo cofinanziamento nazionale, verrà elaborato un profilo di spesa coerente con gli impegni comunitari e verrà stabilita l'entità, e la ripartizione fra Stato e Regioni, del cofinanziamento, a partire dalle indicazioni tecniche della bozza di Quadro e dalle istruttorie tecniche condotte dal DPS;
- per le risorse della politica regionale nazionale (ora Fondo per le aree sottoutilizzate), si dovrà dare seguito all'impegno assunto nelle Linee guida approvate con Intesa fra Stato e Regioni di rendere settennale l'impegno programmatico di competenza; su tale base, verrà stabilita l'entità annuale dei finanziamenti a partire dalle indicazioni tecniche della bozza di Quadro; muovendo dalla riconferma di un riparto di tali risorse nella misura dell'85 per cento al Mezzogiorno e 15 per cento al Centro-Nord, potrà quindi essere costruito un profilo pluriennale di spesa che tenga anche conto del volume di risorse già assegnato, programmato e, in misura significativa, impegnato in questi anni;
- per le risorse ordinarie, andrà deciso se fissare nel 30% o in un valore più elevato (più prossimo alla quota di popolazione, pari al 36 per cento) la quota della spesa ordinaria in conto capitale destinata al Mezzogiorno; in coerenza con gli obiettivi generali di spesa ordinaria in conto capitale, si potrà così costruire un profilo di spesa per macro-area coerente con le valutazioni macroeconomiche dei documenti nazionali di programmazione.

21. L'effettivo conseguimento dei profili di spesa che verranno programmati dovrà garantire l'obiettivo di genuina aggiuntività della politica regionale. Sarà a riguardo necessario rimuovere una serie di fattori che hanno fortemente frenato l'aggiuntività nel 2000-2006: in questo periodo, infatti, la politica ordinaria non ha conseguito l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 30% della spesa in conto capitale, mentre il peggioramento delle condizioni di finanza pubblica e la modesta capacità di previsione della spesa da parte delle amministrazioni pubbliche centrali e regionali hanno concorso a ostacolare la spesa.

Il Quadro definitivo dovrà prevedere:

- una maggiore coerenza, anche con il ricorso a meccanismi sanzionatori, del vincolo di destinazione territoriale della spesa, anche per grandi "enti pubblici" di spesa;
- una esplicitazione della strategia di intervento ordinario, da parte delle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Quadro; e il loro contemporaneo maggiore coordinamento con le Regioni;
- il miglioramento dei metodi di previsione della spesa da parte delle diverse amministrazioni;

- l'armonizzazione del ciclo finanziario con il ciclo progettuale e la contemporanea garanzia che il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica non impedisca il conseguimento degli obiettivi di spesa in conto capitale.

Coerenza e complementarietà con le politiche nazionali e comunitarie

22. L'effettiva aggiuntività finanziaria del programma dipende, fra l'altro, dalla positiva risoluzione, in sede di Documento di programmazione economico-finanziaria e di Legge finanziaria, della tensione fra obiettivi di spesa e di finanza pubblica. Il successo di molti assi prioritari della strategia dipende, a sua volta, da scelte di politica o pianificazione nazionale: le priorità della ricerca e delle reti, che richiedono piani nazionali condivisi e realistici; la priorità dell'inclusione sociale e della sicurezza, che richiede, specie nel Mezzogiorno, una politica ordinaria più incisiva; la priorità di mercati concorrenziali ed efficaci, che richiede misure filo-concorrenziali e, al tempo stesso, il disegno di indirizzi per il sistema produttivo, definiti come "politica dei vantaggi comparati". Gli obiettivi settennali che saranno contenuti nella versione definitiva del Quadro devono perciò diventare un punto di riferimento condiviso, su cui non tornare, della programmazione economica e finanziaria annuale.

In questa direzione si muove il raccordo costruito (quando già si delineavano alcuni indirizzi ora riassunti nelle 10 Priorità) con il Piano Nazionale di Riforma presentato dall'Italia per attuare la strategia di Lisbona. Per l'inclusione sociale, che in questo Quadro assume il rango di una priorità ma ha anche valenza trasversale, sono inoltre rintracciabili sinergie e complementarietà con il Piano Nazionale d'Azione per l'inclusione sociale 2003-2005.

23. Sulla base degli esiti degli approfondimenti partenariali ancora in corso, la versione definitiva del Quadro individuerà le interazioni positive che possono scaturire da un collegamento più sistematico tra la politica regionale e le altre politiche comunitarie (Ricerca e innovazione; Ambiente; Risorse Umane; Società dell'informazione; Sicurezza).

L'integrazione fra la politica regionale e la politica di sviluppo rurale è, infine, fondamentale per il più efficace perseguimento dello sviluppo delle aree rurali. Essa coinvolge i diversi livelli istituzionali del Paese su due piani fondamentali: quello degli obiettivi e delle strategie; quello operativo e della ricerca degli strumenti. Sulla base degli esiti degli approfondimenti partenariali in corso, che devono rafforzarsi, il Quadro definitivo conterrà le indicazioni, anche operative, volte a sostenere questa integrazione.

L'attuazione: unificazione e semplificazione della governance delle politiche regionali comunitaria e nazionale

24. L'unificazione della strategia che guida le politiche regionali, comunitaria e nazionale, consentirà di dare la scala e la certezza necessarie al conseguimento delle priorità indicate nel Quadro. Tale unificazione consentirà anche la semplificazione e la convergenza della governance delle due politiche, a cominciare dalle strutture amministrative preposte in ogni Amministrazione.

Ruoli e impegni dei diversi livelli di governo si delineano così riguardo alle tre fasi in cui il processo di programmazione può essere articolato:

- a) *programmazione della strategia specifica, territoriale e/o settoriale*, in cui ogni amministrazione centrale e regionale che partecipa al processo definisce le priorità con cui concorre agli obiettivi generali con le due fonti finanziarie aggiuntive, e le modalità con cui

intende attuare i requisiti fissati dal Quadro. A tal fine, ogni Regione è chiamata a definire, ove mancante, un documento unitario di programmazione della politica regionale di sviluppo. A sua volta, ciascuna Amministrazione Centrale che concorre al conseguimento degli obiettivi della politica regionale, indipendentemente dal fatto che sia titolare di programmi operativi, redigerà uno specifico documento strategico, eventualmente all'interno del proprio piano o programma, dove definire le priorità e le modalità con cui concorre, in primo luogo nell'ambito della politica ordinaria di propria responsabilità, alla politica regionale di sviluppo.

- b) *definizione nell'Intesa Istituzionale di Programma fra Stato e singole Regioni* dei profili di cooperazione istituzionale che derivano alle due parti dagli impegni strategici assunti: priorità da conseguire, anche in cooperazione fra più Regioni; modalità e regole della cooperazione; specifiche responsabilità attuative; eventualmente gli altri strumenti di attuazione della politica regionale unitaria;
- c) *attuazione*: lo strumento attuativo sarà commisurato, secondo un criterio di "parsimonia istituzionale", alla complessità istituzionale dell'obiettivo da conseguire. Ove il suo conseguimento richieda una cooperazione Stato-Regioni, si farà ricorso all'Accordo di Programma quadro (sia per le risorse comunitarie che nazionali), che verrà ulteriormente riformato, prevedendo una distinzione fra "interventi cardine" e "interventi complementari", con gradi diversi di monitoraggio e supporto tecnico. Altrimenti, si farà ricorso a strumenti diversi, anche di natura non negoziale.

25. I principi della governance multilivello cui è ispirata la politica regionale, comunitaria e nazionale, richiedono una robusta attività di coordinamento, che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi.

Accanto alla individuazione delle amministrazioni capofila per fondo (rispettivamente Ministero Economia e Finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo per il Fondo europeo sviluppo regionale e Ministero del lavoro per il Fondo sociale europeo) e alla identificazione delle Autorità di gestione e Autorità di certificazione dei singoli programmi operativi, il Quadro definitivo indicherà le modalità di coordinamento che in ambito nazionale e regionale possano costituire soluzioni efficaci per sostenere l'integrazione tra soggetti, risorse e strumenti, richiesta dalla politica regionale unitaria.

Anche in relazione alla necessità di individuare modalità atte a sostenere il processo di attuazione strategica del Quadro, di cui all'art. 27 della Bozza di regolamento generale, il Quadro definitivo individuerà sedi e modalità con le quali assicurare il confronto sull'attuazione del Quadro. A tal fine saranno attribuite a un Comitato Nazionale, composto dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale, le funzioni di accompagnamento dell'attuazione del Quadro.

26. All'Obiettivo di cooperazione territoriale fissato dall'Unione europea il Quadro assegna un forte ruolo strategico come volano di azioni nazionali e di progetti locali di sviluppo. Ciò richiede un forte governo strategico dell'Obiettivo che, muovendo dalla responsabilità centrale delle Regioni e degli attori locali, assicuri un coordinamento forte fra esse e le Amministrazioni centrali più coinvolte negli obiettivi strategici del programma: ricerca e innovazione, accessibilità, ambiente e cultura.

Viene così istituito un Gruppo di coordinamento strategico che definirà i contenuti della strategia nazionale di cooperazione territoriale, promuoverà in fase di attuazione azioni di indirizzo e le

azioni di sistema necessarie, promuoverà la valutazione e l'apprendimento in corso d'opera dalle diverse esperienze realizzate.

Rafforzamento del partenariato economico e sociale

27. L'esperienza 2000-2006, che ha costituito una svolta nell'attuazione di un effettivo partenariato economico e sociale capace di attivare le conoscenze dei soggetti privati nel processo decisionale pubblico, mostra che nella fase attuativa questo metodo è stato ancora troppe volte interpretato in termini di "mero adempimento", escludendo l'effettiva accessibilità al processo decisionale. Hanno pesato l'ermetismo e l'autoreferenzialità delle documentazioni, o la caduta di tensione analitica delle stesse parti. Il superamento di questi limiti e il pieno coinvolgimento del partenariato nel processo valutativo che conduce e segue le decisioni avrà luogo:

- rafforzando la rappresentatività;
- promuovendo forme specifiche di partecipazione a tutte le fasi del processo, anche attuativo (attraverso procedure codificate);
- prevedendo un investimento organizzativo mirato da parte di ogni amministrazione coinvolta nell'attuazione del Quadro, che conduca anche alla produzione di una documentazione più chiara e accessibile;
- rafforzando l'attività di assistenza tecnica alle parti avviata nel 2000-2006 e indirizzandola alla valorizzazione delle loro conoscenze e competenze;
- affiancando alla partecipazione delle parti economiche e sociali alle sedi tecniche di confronto, una "sessione annuale sulla politica di coesione", ai diversi livelli di governo, con i vertici politici delle parti stesse e delle istituzioni;
- ricorrendo a forme complementari, agili, trasparenti di "audizione" dei soggetti privati e del terzo settore, già sperimentate nella preparazione di questo stesso documento.

Programmazione e valutazione

28. L'intero processo di programmazione è fondato su un ruolo rilevante della valutazione. L'individuazione del ventaglio di priorità in questo documento e delle loro condizioni attuative, la successiva selezione politica tra tali priorità, la fissazione di obiettivi di servizio, l'insieme delle discontinuità introdotte nel Quadro: questi passi e altri poggiano su processi valutativi, avvenuti in luoghi codificati e non, costruiti nel corso del 2000-2006.

Alla valutazione sono poi dedicate metodologie mirate il cui rafforzamento e indirizzo è previsto nel Quadro. Alla valutazione ex ante che sta accompagnando la fase di programmazione, seguirà così un'attività di valutazione in itinere ed ex post, per le quali dovranno essere previste esplicitamente adeguate risorse umane, finanziarie e organizzative.

Le valutazioni saranno commissionate dai soggetti che hanno responsabilità di coordinamento, programmazione o attuazione degli interventi. Potranno essere condotte sia internamente (i Nuclei di valutazione, ove ne sussistano le condizioni di competenza e autonomia funzionale), sia da soggetti esterni all'amministrazione, rispettando i requisiti di indipendenza previsti. Ai temi ambientali sarà dedicata una attenzione particolare nel processo valutativo. In particolare la valutazione ambientale strategica e gli associati processi partecipativi, potranno costituire uno strumento per migliorare la qualità, la trasparenza e il consenso sulle decisioni.

La qualità dei processi di valutazione e la diffusione della cultura della valutazione saranno affidati al Sistema nazionale di valutazione per le politiche regionali di coesione avviato durante il 2000-2006, che disporrà di risorse umane e finanziarie dedicate. Il Sistema offrirà orientamento per l'organizzazione dei processi di valutazione e autovalutazione, darà supporto a definire e attuare i piani di valutazione, ricercherà sinergie con altri soggetti che operano nell'ambito del confronto nazionale e internazionale sulla valutazione.

Monitoraggio e Comunicazione

29. Le nuove prospettive aperte dalla unificazione della politica regionale aggiuntiva richiedono la rivisitazione dei sistemi di monitoraggio esistenti (Monitweb per la programmazione comunitaria; Applicativo Intese per quella nazionale attuata tramite Accordi di programma quadro) al fine di per adattarli alle nuove esigenze. Ciò a partire da una più puntuale identificazione delle specifiche domande informative di interesse sia dei diversi livelli di governo, sia degli altri stakeholders e partners coinvolti nella programmazione e gestione della politica regionale aggiuntiva. La versione finale del Quadro svilupperà le indicazioni operative a tal fine necessarie, sulla base degli esiti degli approfondimenti partenariali ancora in corso.

30. L'esperienza della programmazione 2000-2006 segnala l'importanza di una maggiore efficacia della comunicazione, rivolta all'opinione pubblica, al partenariato e ai potenziali beneficiari degli investimenti. Essa deve incentrarsi sui servizi prodotti della politica e sulla loro utilità e può favorire la mobilitazione attorno a queste finalità ultime diverse responsabilità coinvolte dalla politica regionale aggiuntiva e di quel consenso culturale e politico a oggi ancora mancante. La versione definitiva del Quadro conterrà le indicazioni operative per il rafforzamento dell'efficacia delle attività di comunicazione.

Capacità amministrativa e riserva di premialità

31. Componente centrale della strategia delineata nel Quadro resta il rafforzamento della capacità delle amministrazioni di programmare, attuare e valutare gli interventi, di produrre beni pubblici (legalità, sicurezza, correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa, certezza e prevedibilità dell'agire pubblico), di promuovere e realizzare servizi collettivi di qualità. Si tratta, al tempo stesso, di uno strumento e di un obiettivo della politica.

Il rafforzamento della capacità amministrativa verrà perseguito dando piena attuazione, secondo le specificità dei singoli ordinamenti regionali, al principio di sussidiarietà in modo da promuovere la *governance multilivello* e di settore nonché le forme più avanzate di *partenariato pubblico-privato* già sperimentate nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006. Tale rafforzamento dovrà riguardare sia le attività temporanee di carattere programmatico, tecnico e amministrativo con cui le amministrazioni attuano e gestiscono i programmi di sviluppo, sia le capacità permanenti dell'innovazione amministrativa organizzativa e procedimentale e della qualificazione delle risorse umane interne e da internalizzare.

Per il conseguimento di tali obiettivi, riguardanti in particolare ma non esclusivamente le Regioni dell'Obiettivo "Convergenza", si attueranno progetti e azioni integrate (e/o di sistema).

32. Alla luce dell'esperienza maturata nel ciclo 2000-2006, è in corso di valutazione, ai fini del Quadro definitivo l'ulteriore utilizzo di meccanismi di premialità (in aggiunta a quelli di cui al punto 19) per sostenere la qualità dell'azione amministrativa e promuovere l'efficacia di modelli

progettuali innovativi e/o tecniche attuative che influenzino positivamente l'impatto della politica regionale.

A tale fine si potrebbero incentivare “adempimenti” attuativi secondo le migliori pratiche disponibili in ambiti di intervento particolarmente significativi per la politica regionale. Potrebbe anche essere sostenuto il miglioramento della qualità progettuale, incentivando: l'adozione di progetti integrati di qualità che mobilitino risorse a valere sulla politica regionale nazionale e comunitaria; l'adozione di progetti integrati a valere su più fondi europei e nazionali; la progettazione e attivazione di progetti multilivello o interregionali, l'utilizzo di forme di finanza innovativa in grado di elevare l'impatto delle risorse finanziarie disponibili.

Per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza si sta valutando l'opportunità di rafforzare la diffusione e condivisione delle soluzioni e delle pratiche amministrative positive maturate nel periodo 2000-06.