

L'attività di sopralluogo e la definizione di regole differenti e più stringenti - alcune delle quali già scritte in delibere pubblicate o recentemente assunte - che impongono anche sanzioni per i ritardi nella sottoscrizione degli atti procedurali e nell'alimentazione del sistema di monitoraggio potranno consentire un ruolo più attivo per il superamento di tali criticità.

TAVOLA 3.3 – FONDO SVILUPPO E COESIONE 2007-2013 ASSEGNATO ALLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI (agosto 2011- dicembre 2012, milioni di euro)

Settori e delibere CIPE (o altro provvedimento normativo)	Valore FSC (in milioni di euro)								
	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale Mezzogiorno
Infrastrutture per la mobilità	200,4	507,5	871,1	1.842,1	303,3	873,9	1.062,4	1.197,9	6.858,5
Delibera CIPE 62/2011		459,5	841,1	1.842,1	200,0	863,9	456,0	1.197,9	5.860,4
di cui	CIS Direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce/Taranto	-	200,0	-	597,0	-	193,0	-	990,0
	CIS Direttrice ferroviaria Salerno - Reggio Calabria	-	-	240,0	-	-	-	-	240,0
	CIS Direttrice ferroviaria Catania - Palermo ²	-	-	-	-	-	-	-	-
	CIS Autostrada Salerno - Reggio Calabria	-	40,8	112,8	63,5	-	-	-	217,1
Delibera CIPE 63/2011	-	-	-	-	103,3	-	-	-	103,3
Delibera CIPE 79/2011	200,4	-	-	-	-	-	-	-	200,4
Delibera CIPE 89/2011	-	-	30,0	-	-	-	-	-	30,0
Delibera CIPE 8/2012	-	48,0	-	-	-	-	-	-	48,0
Delibera CIPE 92/2012	-	-	-	-	-	10,0	-	-	10,0
Delibere CIPE 62/2011 e 93/2012	-	-	-	-	-	-	606,4	-	606,4
di cui CIS S.S. Obbia - Sassari	-	-	-	-	-	-	606,4	-	606,4
Manutenzione straordinaria del territorio, depurazione acque e bonifiche siti inquinati	176,7	95,7	586,8	733,0	515,7	700,9	288,1	1.259,1	4.356,0
Delibera CIPE 62/2011	-	-	135,0	-	386,5	167,0	108,0	-	796,5
Delibera CIPE 63/2011	-	-	-	-	118,7	-	-	-	118,7
Delibera CIPE 79/2011	176,7	-	-	-	-	-	-	-	176,7
Delibera CIPE 8/2012	-	21,8	180,9	419,1	10,5	158,3	23,6	11,6	825,8
Delibera CIPE 60/2012	-	32,2	202,7	211,9	-	97,1	46,1	745,9	1.335,9
Delibera CIPE 87/2012	-	41,7	68,2	60,0	-	278,5	110,4	501,6	1.060,4
Delibera CIPE 156/2012	-	-	-	42,0	-	-	-	-	42,0
Interventi per Scuole, Università e Centri di ricerca	24,6	66,4	107,6	118,7	67,5	406,3	342,4	153,3	1.284,8
Delibera CIPE 63/2011	-	-	-	-	29,5	-	-	-	29,5
Delibera CIPE 78/2011 come modificata dalla 7/2012	5,0	22,0	101,6	68,7	-	365,0	301,4	113,8	977,5
Delibera CIPE 79/2011	19,6	-	-	-	-	-	-	-	19,6
Delibera CIPE 7/2012	-	-	-	50,0	-	-	-	-	50,0
Delibera CIPE 88/2012	-	44,4	-	-	-	-	-	-	44,4
Delibera CIPE 89/2012	-	-	6,0	-	-	-	-	-	6,0
Delibera CIPE 91/2012	-	-	-	-	38,0	-	-	-	38,0
Delibera CIPE 92/2012	-	-	-	-	-	41,3	-	-	41,3
Delibera CIPE 93/2012	-	-	-	-	-	-	41,0	-	41,0
Delibera CIPE 94/2012	-	-	-	-	-	-	-	39,5	39,5
Infrastrutture sanitarie	-	65,0	-	178,1	18,4	302,0	172,0	-	735,5
Delibera CIPE 63/2011	-	-	-	-	18,4	-	-	-	18,4
Delibera CIPE 88/2012	-	65,0	-	-	-	-	-	-	65,0
Delibera CIPE 90/2012	-	-	-	178,1	-	-	-	-	178,1
Delibera CIPE 92/2012	-	-	-	-	-	302,0	-	-	302,0
Delibera CIPE 93/2012	-	-	-	-	-	-	172,0	-	172,0

Settori e delibere CIPE (o altro provvedimento normativo)	Valore FSC (in milioni di euro)								
	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale Mezzogiorno
Altre infrastrutture	39,6	-	33,9	-	10,0	-	-	24,0	107,5
Delibera CIPE 63/2011	-	-	-	-	10,0	-	-	-	10,0
Delibera CIPE 79/2011	39,6	-	-	-	-	-	-	-	39,6
Delibera CIPE 89/2012	-	-	33,9	-	-	-	-	-	33,9
Delibera CIPE 94/2012	-	-	-	-	-	-	-	24,0	24,0
Riqualificazione urbana	15,0	50,0	113,6	-	-	245,0	-	-	423,6
Delibera CIPE 79/2011	15,0	-	-	-	-	-	-	-	15,0
Delibera CIPE 88/2012	-	50,0	-	-	-	-	-	-	50,0
Delibera CIPE 89/2012	-	-	113,6	-	-	-	-	-	113,6
Delibera CIPE 92/2012	-	-	-	-	-	245,0	-	-	245,0
Promozione d'impresa e sviluppo locale	153,2	165,0	7,0	-	92,2	603,2	127,7	330,0	1.478,3
Delibera CIPE 62/2011	-	-	-	-	-	25,0	-	-	25,0
Delibera CIPE 63/2011	-	-	-	-	92,2	-	-	-	92,2
Delibera CIPE 79/2011	153,2	-	-	-	-	-	-	-	153,2
Delibera CIPE 88/2012	-	165,0	-	-	-	-	-	-	165,0
Delibera CIPE 89/2012	-	-	7,0	-	-	-	-	-	7,0
Delibera CIPE 92/2012	-	-	-	-	-	578,2	-	-	578,2
Delibera CIPE 93/2012	-	-	-	-	-	-	127,7	-	127,7
Delibera CIPE 94/2012	-	-	-	-	-	-	-	330,0	330,0
Altro	171,8	40,0	100,0	563,1	12,2	158,4	9,0	1.279,9	2.334,4
Delibera CIPE 62/2011	-	-	100,0	-	-	-	-	-	100,0
Delibera CIPE 63/2011	-	-	-	-	12,2	-	-	-	12,2
Delibera CIPE 77/2011	-	-	-	-	-	-	686,0	-	686,0
Delibera CIPE 79/2011	171,8	-	-	-	-	-	-	-	171,8
Delibera CIPE 88/2012	-	40,0	-	-	-	-	-	-	40,0
Delibera CIPE 90/2012	-	-	-	4,0	-	-	-	-	4,0
Delibera CIPE 92/2012	-	-	-	-	-	158,4	-	-	158,4
Delibera CIPE 93/2012	-	-	-	-	-	-	9,0	-	9,0
Delibera CIPE 94/2012	-	-	-	-	-	-	-	358,1	358,1
Delibera CIPE 166/2007	-	-	-	3,5	-	-	-	-	3,5
D.L. n. 16/2012, art. 12, co. 8,	-	-	-	355,6	-	-	-	-	355,6
D.L. n. 83/2012, art. 16 co. 9	-	-	-	200,0	-	-	-	-	200,0
Ordinanze di protezione civile	-	-	-	-	-	-	-	200,8	200,8
Legge di stabilità per il 2013, art. 224	-	-	-	-	-	-	-	35,0	35,0
Totale complessivo	781,3	989,6	1.820,0	3.435,0	1.019,3	3.289,7	2.001,6	4.344,2	17.580,6

¹ Comprende circa 930,7 milioni di euro provenienti dalla programmazione 2000-2006, attratti nella programmazione 2007-2013

² Finanziato con risorse non FSC

Alle risorse considerate e rappresentate nella Tavola 3.3 vanno aggiunte anche quelle assegnate dal Cipe nel luglio 2012 (con la delibera 70/2012) e dedicate al rilancio dell'iniziativa cd. degli Obiettivi di servizio previsti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013 per le Regioni del Mezzogiorno e che ammontano complessivamente a 993,8 milioni di euro.

Riquadro B - La ripresa e il rilancio degli Obiettivi di servizio

Le innovazioni praticate dal Piano d'Azione per la Coesione e programmate per il 2014-2020 sono state anticipate, sin dal 2007, dall'introduzione di "obiettivi di servizio" per le regioni del Mezzogiorno: risultati attesi dell'intervento pubblico per la qualità di alcuni servizi fondamentali per la qualità della vita e il potenziale di sviluppo territoriale. Nonostante le discontinuità createsi in questo metodo, il sistema di misurazione e di informazione aperta dei risultati e l'introduzione di premialità per il loro conseguimento hanno prodotto effetti che incoraggiano per il futuro.

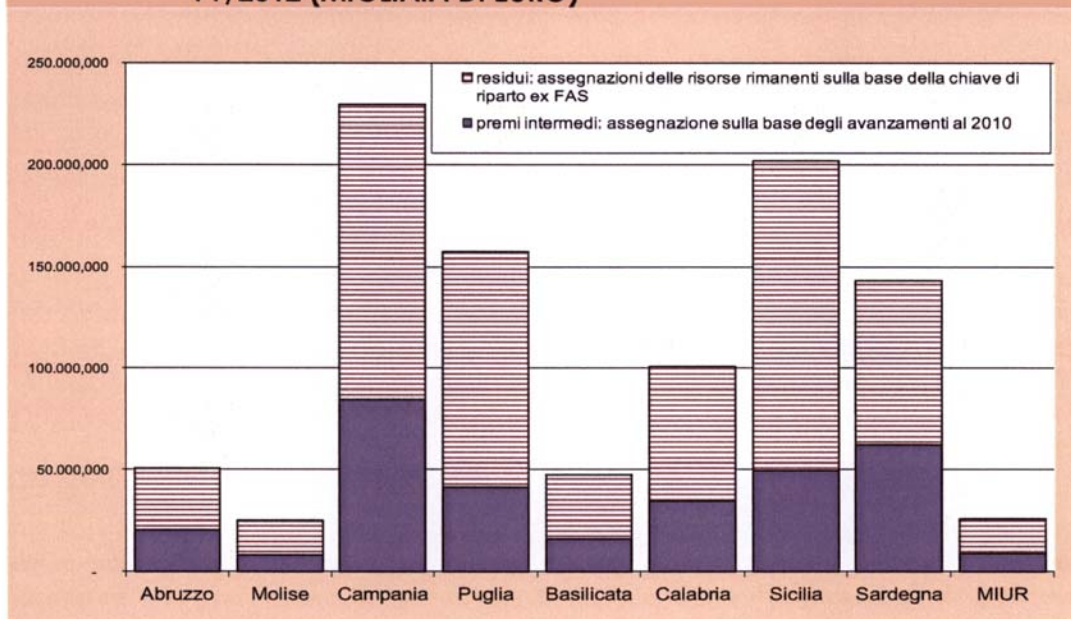
Con gli Obiettivi di Servizio (ODS), introdotti dal QSN 2007-2013 e disciplinati dalla delibera CIPE 82 del 2007, la politica di coesione ha compiuto un primo significativo esperimento di programmazione orientata a risultati espliciti, spingendo le otto Regioni del Mezzogiorno a raggiungere entro il 2013 target ben definiti per undici indicatori in quattro ambiti rilevanti per la vita dei cittadini: istruzione, servizi di cura (prima infanzia e assistenza domiciliare agli anziani non autosufficienti), gestione del servizio idrico e gestione dei rifiuti urbani.

Per sostenere il percorso di avanzamento verso i risultati cui le Regioni si erano impegnate, l'iniziativa degli Obiettivi di servizio ha messo in campo una combinazione di strumenti: un percorso di approfondimento comune alle Amministrazioni coinvolte per la condivisione degli indicatori più opportuni e dei target da raggiungere; la definizione e l'aggiornamento, da parte di ciascuna

Regione di un Piano d'azione dedicato, con un'esplicitazione di dettaglio della strategia e delle azioni da mettere in campo con tutte le dotazioni finanziarie disponibili; un'azione di accompagnamento da parte delle Amministrazioni Centrali competenti attraverso un progetto di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema; uno sforzo statistico speciale per la produzione di dati per seguire nel tempo l'evoluzione degli undici indicatori selezionati (a livello regionale e sub regionale); un meccanismo premiale, con una dotazione originaria di 3 miliardi di euro (a valere su risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC, ex FAS) da attribuire a una verifica intermedia nel 2009 e finale al 2013 in ragione dei progressi compiuti.

Per ragioni dovute a tagli complessivi delle dotazioni dei fondi nazionali che hanno spinto le responsabilità politiche a compiere decurtazioni significative della riserva premiale (ridotta al 33% dell'importo originario), l'iniziativa degli Obiettivi di servizio ha vissuto nel biennio cruciale 2010-2011 una fase di grande impasse. Nel corso del 2012, congiuntamente al più ampio sforzo di riprogrammazione delle risorse aggiuntive per lo sviluppo, in accordo con le Regioni si è compiuta un'azione di recupero e di rilancio degli Obiettivi di servizio, poi formalizzata con la delibera CIPE 79 del 2012.

FIGURA B.1 – OBIETTIVI DI SERVIZIO: RISORSE ASSEGNATE DALLA DELIBERA CIPE 79/2012 (MIGLIAIA DI EURO)



Con questa decisione si è proceduto con una modifica del sistema originario ma, riconoscendo gli sforzi e gli avanzamenti compiuti, si sono attribuiti - seppure con ritardo e in proporzioni ridotte in ragione dei tagli - i premi maturati alla scadenza intermedia del 2009. Per rilanciare il percorso di avvicinamento ai target, si è ritenuto preferibile abbandonare la logica premiale ormai troppo compromessa dai tagli intervenuti e si sono quindi attribuite anche le risorse residue, finalizzandole tuttavia a una programmazione più controllata verso i risultati e subordinata al rispetto di alcuni requisiti. Complessivamente, tra premi intermedi e risorse residue, si è proceduto all'assegnazione di circa 1 miliardo di euro.

Nel suo insieme l'iniziativa sugli obiettivi di servizio è stata rilanciata nel 2012 perché coerente implementazione anticipata di quasi tutte quelle innovazioni di

metodo che costituiscono la base per un migliore utilizzo dei fondi per la coesione nel ciclo 2014-2020. Innanzitutto perché forniscono un quadro chiaro nel quale esplicitare obiettivi misurabili, in termini di risultati attesi, e successivamente di valutare l'efficacia delle azioni proposte, in un lasso di tempo prestabilito, con l'ausilio del presidio nazionale. E infine perché questo quadro viene condiviso con trasparenza attraverso la pubblicazione in Rete delle informazioni sulle performance delle amministrazioni (http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/).

A rafforzamento del percorso di rilancio degli Obiettivi di Servizio, la delibera 79 del 2012 prevede che le istruttorie di individuazione degli interventi da finanziare con le risorse premiali e residue siano condivise dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS). Il DPS quindi, oltre a continuare a garantire il coordinamento dell'intera iniziativa, agisce anche in qualità di interlocutore tecnico di sostegno per l'effettiva applicazione dei principi stabiliti alle scelte di utilizzo delle risorse, fornendo una valutazione ex ante delle proposte preliminari e raccomandazioni da seguire per la compiuta definizione della programmazione delle risorse assegnate.

Ad oggi lo stato di avanzamento dell'istruttoria varia molto tra amministrazioni e tra ambiti interessati dagli Obiettivi di Servizio. In generale si è rilevata una difficoltà iniziale delle Regioni a compiere scelte di programmazione puntuale (individuare i progetti o almeno criteri stringenti di identificazione e localizzazione) e a giustificarne la funzionalità agli obiettivi e la concreta fattibilità.

Guardando ai singoli ambiti interessati dagli Obiettivi di Servizio, l'istruttoria è avanzata per l'Istruzione e per i Servizi di cura. Nel caso dell'Istruzione, per la reattività delle Regioni ha giovato la spinta impressa in modo coordinato con il MIUR che ha fornito indirizzi e indicazioni per la programmazione dettagliata delle azioni. Nell'ambito dei Servizi di cura, la spinta per le Regioni dell'area Convergenza è derivata dalla parallela attività di programmazione del Piano d'Azione per la Coesione – Servizi di cura. Anche nelle regioni non convergenza del Mezzogiorno, non direttamente interessate dal Piano Servizi di cura, le analisi e gli approfondimenti degli ultimi mesi hanno facilitato il confronto sulle proposte regionali. Anche per Istruzione e per Servizi di cura si deve tuttavia rilevare una generale difficoltà delle Regioni a ben specificare e giustificare le proprie scelte di programmazione, circostanza che sta inevitabilmente ritardando la chiusura dell'istruttoria.

Un discorso diverso vale per gli obiettivi ambientali (acqua e rifiuti) dove, pur registrandosi un ritardo generalizzato (ancora la metà delle regioni non ha ancora avanzato proposte), una volta avviato il confronto, il processo di condivisione appare più veloce. Ciò è evidentemente dovuto al fatto che in questo ambito le proposte corrispondono generalmente a progetti già identificati su cui più facilmente si può giungere a una condivisione, se sono ben inquadrati nel contesto generale della programmazione regionale di settore e giustificati alla luce degli obiettivi e dei criteri previsti dalla delibera.

Complessivamente il processo istruttorio stia prendendo tempo per l'evidente disabitudine a impegnarsi, in volontà e sforzo tecnico, in una programmazione a dettaglio progettuale e territoriale spinto quale quella che viene richiesta in questa fase. Si tratta di una manifestazione del limite all'attuazione delle politiche di coesione ben noto alla conclusione del ciclo 2007-2013, quando si è constatato che la pianificazione basata su Programmi Operativi (PO) non sufficientemente dettagliati consente di posticipare scelte, impegni e progettazione degli interventi. La "pressione di accompagnamento" da parte del gruppo di lavoro DPS sembra però funzionare quale spinta propulsiva a uno sforzo maggiore che si manifesta nel

graduale miglioramento delle proposte. In ogni caso, il percorso ancora da compiere non è breve e il lavoro istruttorio sarà molto impegnativo anche per il DPS. Tuttavia, il rilancio dell'iniziativa costituisce senza dubbio una palestra importante sia per le Regioni, sia per il Centro al fine di chiarire in pratica il significato operativo di scelte operative di dettaglio orientate ai risultati.

4 L'IMPOSTAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020

La consapevolezza ormai matura sui punti già deboli della programmazione 2000-2006, la diagnosi del peggioramento nell'utilizzo dei fondi 2007-2013, le innovazioni di metodo contenute nelle proposte dei nuovi Regolamenti della Commissione europea, e infine l'esperienza del Piano d'Azione per la Coesione con la riprogrammazione di investimenti per 11,9 miliardi di euro nel corso del 2012 costituiscono la base per i profondi cambiamenti proposti per la programmazione dei fondi 2014-2020 (circa 60 miliardi di euro, includendo il potenziale co-finanziamento nazionale).

In particolare, nel documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”⁸, definito nel mese di dicembre e sul quale è in corso un ampio confronto, si propongono 7 innovazioni di metodo, riassumibili in altrettante parole chiave: risultati attesi (obiettivi esplicitati in termini misurabili grazie a indicatori quantitativi dell'impatto sulla vita dei cittadini), azioni (da indicare in termini puntuali e operativi), tempi (vincolanti e associati chiaramente ai soggetti responsabili da cui dipendono le scadenze), partenariato mobilitato (da coinvolgere precocemente nei processi che portano alle decisioni sulle politiche), trasparenza (da esercitare attraverso il dialogo sui territori e con le tecnologie della Rete, secondo il metodo OpenCoesione richiamato in precedenza⁹), valutazione (soprattutto dell'effetto prodotto dagli interventi e del modo in cui tale effetto ha luogo), presidio nazionale (attraverso task-force regionali, sopralluoghi, centri di competenza).

Sono inoltre state individuate tre opzioni strategiche per l'impiego dei fondi: il Mezzogiorno, con due distinti indirizzi sul rilievo della “cittadinanza in termini di diritti e servizi” e delle “aree di vitalità industriale e culturale”, le Città e le Aree interne. Sulla base dell'inteso confronto a cui il documento ha dato vita, sono stati realizzati progressi – di una parte dei quali si dà qui conto – che hanno consentito di

⁸ http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/133620_comunicato27dicembre.htm&img=new

⁹ OpenCoesione anticipa quindi, di fatto, alcuni dei contenuti innovativi della strategia per la coesione per il periodo 2014-2020 che individuano proprio nella trasparenza una delle innovazioni generali di metodo funzionali ad un sistema in cui i risultati da raggiungere siano definiti in modo puntuale e immediatamente percepibile da coloro che sono responsabili dell'attuazione così come da coloro che ne dovrebbero beneficiare al fine di dare vita a una vera e propria valutazione pubblica aperta.

disporre di una prima ipotesi di contenuti dell' "Accordo di partenariato"¹⁰, con la Commissione europea.

Percorso di preparazione dell'Accordo di partenariato

Il confronto pubblico su come utilizzare in maniera efficace i Fondi comunitari della programmazione 2014-2020 che saranno assegnati all'Italia una volta approvata la proposta di bilancio europeo (Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020) è stato avviato con la presentazione da parte del Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Agricole, Forestale e Alimentari e la discussione nel Consiglio dei Ministri del 17 dicembre scorso, del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020"(di seguito Metodi e obiettivi). Si tratta di un documento di indirizzo metodologico e strategico. Il documento ha infatti proposto, come si è detto, 7 radicali innovazioni di metodo, volte a rafforzare la programmazione, la gestione e la spesa dei fondi europei; ha delineato opzioni strategiche sugli ambiti tematici Mezzogiorno, Città e Aree interne; ha indicato prime possibili soluzioni operative da discutere nel confronto partenariale in merito a ognuno degli 11 obiettivi tematici individuati per l'intera Unione europea dalla proposta di Regolamento CE , ancora in discussione nelle sedi comunitarie.

Il documento ha definito, altresì, un'ipotesi di percorso per il confronto tecnico-istituzionale finalizzato a far emergere gli elementi comuni della strategia da porre alla base della proposta di Accordo di partenariato che sarà sottoposta alla Commissione europea entro il primo semestre 2013, per la successiva approvazione. Il percorso partenariale è stato in seguito messo a punto, anche recependo le osservazioni formulate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome¹¹.

Sulla base del percorso così definito e ponendo quale punto di partenza del confronto gli indirizzi contenuti nel documento "Metodi e Obiettivi", con particolare riferimento all'innovazione basata sul binomio risultati attesi misurabili e azioni concrete ad essi collegate, sono stati istituiti 4 Tavoli tecnici attorno a 4 missioni strategiche che raffigurano, nel documento, le grandi aree di policy rilevanti per l'Italia nella prospettiva al 2020 di sviluppo sostenibile, intelligente e inclusivo, a cui la programmazione dei fondi comunitari può offrire un contributo importante, anche se certamente non unico.

¹⁰ I nuovi Regolamenti, in corso di approvazione, prevedono che lo Stato Membro predisponga un documento di strategia e di impegni in termini finanziari e di risultati per l'azione dei fondi strutturali 2014-2020. A differenza della precedente esperienza dei quadri strategici di riferimento nazionale del periodo 2007-2013, l'Accordo di partenariato non è solo un documento di indirizzo per la programmazione operativa, ma una sintesi di questa. I Programmi operativi dovranno pertanto essere formulati in contemporanea alla definizione compiuta dell'Accordo che dovrà contenere indicazioni precise sull'allocazione delle risorse agli obiettivi tematici previsti dai Regolamenti oltre a una piena esplicitazione delle motivazioni e dei contenuti della strategia che si intende perseguire con le risorse del Bilancio comunitario.

¹¹

http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2013/155422_news_programmazione_fondi_comunitari.htm&img=new

A. Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione

Intende cogliere il fatto che la politica di coesione deve contribuire alla crescita valorizzando competenze esistenti, ma anche sostenendo nuove tipologie di attività. Questo obiettivo deve guidare una parte delle azioni in quasi tutte le aree tematiche (ancorché certo con intensità differente). La scelta delle cose da fare deve tenere presente le ricadute che si potranno avere in termini di attività economiche e di opportunità di occupazione. La dorsale del lavoro e della qualità del lavoro è, in particolare, il perno su cui l'intera Europa sta misurando il suo massimo impegno e le sue migliori forze: la politica di coesione ha il vantaggio e l'obbligo di poter considerare insieme molte leve nel mutuo sostegno a obiettivi comuni.

B. Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente

Si riferisce alla necessità che la politica di coesione contribuisca agli obiettivi ambientali in senso stretto. Si tratta di un ambito in cui permangono incertezze strategiche e si sono accumulati grandi ritardi. La politica di coesione non potrà sostituirsi a una compiuta strategia nazionale, ma oltre a finanziare specifici progetti di settore dovrà certamente contribuire a elevare la cultura ambientalista in generale e far meglio comprendere i risvolti amplissimi che l'ambiente ha e avrà sempre di più sulla qualità e durata della vita. L'intervento impone la preliminare soddisfazione di condizioni di adeguamento gestionale e pianificatorio.

C. Qualità della vita e inclusione sociale nei territori

La politica di coesione si dà esplicitamente, e non in via mediata o subordinata alla crescita, l'obiettivo di contribuire a tutelare la dimensione di qualità della vita dei cittadini nella società, da raggiungere innanzitutto con un buon accesso a servizi di qualità e protezione di diritti per tutti gli individui e i gruppi sociali, contrastando debolezze di opportunità che possono derivare da provenienze fragili di background sociale, etnico o da particolari condizioni di fragilità individuale e che assumono straordinaria gravità nel Mezzogiorno. Le risorse finanziarie che il Paese ha in campo su questi temi non sono sufficienti. La politica di coesione e i flussi di finanziamento pubblico nazionale che essa può trascinare possono in una fase di transizione sopperire a tale carenza, specie nel Mezzogiorno, come si è deciso di fare con il Piano d'Azione per la Coesione, ma solo se tale transizione sarà temporalmente delimitata, se alta sarà la qualità dell'intervento, se ci saranno impegni sul piano delle risorse ordinarie.

D. Istruzione, formazione e competenze

L'Italia continua a manifestare un deficit imponente nei suoi livelli medi di istruzione, adeguatezza delle competenze teoriche e pratiche rispetto alle sue traiettorie future e valore che la società diffusa attribuisce al sapere, deficit che non può essere sottovalutato alla luce delle pur numerose eccellenze particolari. La

politica di coesione è diventata via via più attiva in quest'ambito alla luce delle esigenze nazionali e di una impostazione strategica condivisa a livello europeo. Le conoscenze e le competenze sono indispensabili alla crescita. Ma al tempo stesso esse sono anche un obiettivo in sé, perché la loro presenza è determinante per la libertà sostanziale degli individui. L'esperienza, questa volta positiva, realizzata nei programmi 2007-2013 e gli ulteriori progressi conseguiti con il Piano d'Azione per la Coesione sono una base robusta di programmazione

In relazione alle quattro missioni sono stati dunque individuati i Tavoli tecnici di confronto partenariale.

In parallelo, è stato avviato il lavoro di approfondimento delle opzioni strategiche, secondo le linee del documento "Metodi e obiettivi", su Aree interne, Città e Mezzogiorno.

In particolare, sul tema "Aree interne", è attivo un Gruppo tecnico che, raccogliendo l'esperienza avviata con un seminario del 15 dicembre 2012, ha proseguito il lavoro di approfondimento anche organizzando un Forum di discussione aperta nelle giornate dell'11 e 12 marzo e con l'obiettivo di individuare gli elementi necessari a disegnare una strategia nazionale per le aree interne. Tutti i materiali presentati e discussi in queste occasioni di confronto sono disponibili sul sito del DPS¹².

L'approfondimento dell'opzione strategica "Città" è invece stato affidato, da un lato, al Comitato per le Politiche Urbane (CIPU) costituito presso la Presidenza del Consiglio, (che ha tenuto 2 incontri, il 23 gennaio 2013 e il 20 marzo 2013) nel cui ambito è stato ricondotto il confronto sul tema con riguardo agli aspetti connessi alle politiche ordinarie, e dall'altro con iniziative di ascolto e approfondimento con le amministrazioni delle città, al fine di meglio caratterizzare la strategia già contenuta nel documento "Metodi e obiettivi".

Per questi due ambiti, si è addivenuti a una prima individuazione della soluzioni di governance, che prevedono, per le aree interne, ipotesi modulari, ma comunque con il finanziamento a cura dei programmi regionali dei fondi strutturali e dei PSR mentre per le città metropolitane si è considerata l'ipotesi di un programma nazionale in parallelo alla trattazione dell'agenda urbana da parte dei programmi operativi regionali per le altre città.

L'opzione strategica Mezzogiorno, ovviamente cruciale per il peso che le regioni dell'area hanno nell'attribuzione delle risorse, sarà invece discussa successivamente a una prima impostazione delle scelte tematiche e metodologiche.

Per le questioni attuative trasversali è stata prevista una sede di lavoro dedicata di confronto inter-istituzionale¹³.

¹² http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/ml.asp

¹³ È in fase di formalizzazione il "Gruppo regole e questioni orizzontali", con compiti di analisi tecnica degli aspetti maggiormente connessi alla gestione operativa dei fondi, con la finalità di addivenire a soluzioni condivise. In particolare, sono stati individuati i seguenti sotto-temi che saranno oggetto di trattazione nell'ambito

Accanto a questi gruppi, sono anche attive continue sedi di contatto informale con le Regioni, per affrontare i punti più delicati e facilitare la formulazione di un convincimento comune. Inoltre, sin dal dicembre 2012 sono stati condotti incontri partenariali con la Commissione europea sia in ordine alle tematiche di natura strategica sia agli aspetti tecnico-operativi della programmazione.

A queste attività ha fatto riscontro un tavolo politico tra il Ministro per la Coesione territoriale e i Presidenti delle Regioni riunitosi tra gennaio e aprile 2013 che ha consentito di affrontare anche nella sede alta dell'indirizzo politico le questioni più rilevanti, rimuovere possibili equivoci, maturare idee e verificare forti convergenze.

Tavoli tecnici di confronto partenariale

I tavoli tecnici organizzati intorno alle 4 missioni si sono riuniti per una prima tornata di lavoro di approfondimento e discussione tra febbraio e aprile 2013 (tutti i Tavoli hanno tenuto in questo periodo almeno 4 incontri e i partecipanti si sono scambiati in modo intenso materiali e contributi di approfondimento). Ai lavori dei 4 Tavoli tecnici hanno preso parte le Amministrazioni centrali interessate per materia, le Regioni e le Associazioni rappresentative degli Enti locali con il coordinamento amministrativo e tecnico del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS), del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali nonché delle Amministrazioni centrali di settore (il Ministero dell'istruzione e della Ricerca e il Ministero dell'Ambiente) più direttamente coinvolte in questioni di indirizzo in relazione alle tematiche principali affrontate.

Nell'ambito dei Tavoli tecnici, gli 11 obiettivi tematici individuati dalla proposta di Regolamento per la programmazione 2014-2020 sono stati posti in relazione alle 4 missioni definite nel documento Metodi e Obiettivi, evidenziandone, al contempo, una gerarchia rispetto alla missione, al fine di far emergere le scelte in termini di risultati/azioni caratterizzanti la missione e risultati/azioni di supporto ad essa (Tavola 4.1).

di questo gruppo: i) Audit e gestione finanziaria; ii) Ingegneria finanziaria; iii) Tempistica di attuazione e relativa sorveglianza; iv) Programmi monofondo o plurifondo; v) Indicatori; vi) Monitoraggio, trasparenza e apertura delle informazioni; vii) Valutazione ex ante; viii) Valutazione ambientale strategica; ix) Aiuti di stato, concorrenza e appalti. Partecipano al Gruppo (e ai sottogruppi) rappresentanti del DPS, delle Amministrazioni centrali capofila dei fondi, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Regioni.

TAVOLA 4.1 – MISSIONI DI POLICY E OBIETTIVI TEMATICI DEI REGOLAMENTI

Missioni/TAVOLI	Aree tematiche comunitarie rilevanti per le singole missioni	(a)
TAVOLO A Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione	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.	**
TAVOLO B Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente	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	**
TAVOLO C Qualità della vita e inclusione sociale	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	**
	6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	**
	7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	**
	8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.	***
	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.	***
	10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.	**
TAVOLO D. Istruzione, formazione, e competenze	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.	***

I Regolamenti prevedono anche un obiettivo tematico 11 (non riportato nella Tavola 4.1) relativo alla capacità istituzionale¹⁴, che si è considerato avente natura trasversale rispetto agli altri obiettivi tematici e quindi da affrontare rispetto ad

¹⁴ Si tratta di un ambito più ampio della pur rilevante, e certamente dirimente, questione della capacità di programmazione e gestione dei Fondi comunitari, sul quale una prima riflessione è contenuta nel documento "Metodi e obiettivi" e che sarà trattato più diffusamente nell'ambito del Gruppo regole e questioni orizzontali di cui prima si è fatto cenno.

ognuno di essi, ritrovando la sua caratterizzazione nelle scelte di merito che in relazione a tali obiettivi saranno compiute.

Nell'ambito del processo attivato, particolare attenzione è stata riservata all'esigenza di garantire la più ampia condivisione del metodo di lavoro e dei contenuti della strategia non soltanto con le istituzioni, ma con tutte le parti portatrici di interessi o di conoscenze "rilevanti" sui temi della programmazione, in linea con i principi introdotti dalla proposta della Commissione europea per un Codice europeo di condotta sul partenariato, che sarà adottata con atto delegato nei prossimi mesi e in applicazione del metodo di "valutazione pubblica aperta". A tale scopo, ogni Tavolo tecnico ha organizzato almeno 2 audizioni per un totale di 17 Audizioni (Tavola 4.2), tra sessioni plenarie dedicate alla discussione delle principali tematiche oggetto del tavolo e sub-sessioni dedicate alla trattazione di temi specifici.

TAVOLA 4.2 – AUDIZIONI DI STAKEHOLDERS E CENTRI DI COMPETENZA

Data Audizione	TAVOLO A	TAVOLO B	TAVOLO C	TAVOLO D
	Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione	Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente	Qualità della vita e inclusione sociale	Istruzione, formazione e competenze
27/02/2013	Occupazione, formazione, competenze e istruzione		Qualità della vita e inclusione sociale Contrasto alla povertà ed alla marginalità estrema	Occupazione, formazione, competenze e istruzione
06/03/2013	Ricerca, innovazione, competitività e accesso al credito		Servizi di educazione e cura per la prima infanzia	
	Accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione Audizione soggetti che hanno fatto richiesta durante la consultazione pubblica		Servizi di cura per le persone non autosufficienti	
07/03/2013	Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione			
08/03/2013		Efficienza energetica		
14/03/2013		Clima e rischi ambientali		
15/03/2013	Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete			
19/03/2013	Occupazione, formazione, competenze e istruzione			Occupazione, formazione, competenze e istruzione
20/03/2013			1) Inserimento lavorativo dei disabili; 2) Interventi di inclusione lavorativa rivolti alle fasce maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione; 3) Attività economiche a contenuto sociale; 4) Educazione alla cultura della legalità	
27/03/2013	Agenda Digitale			

Le Audizioni hanno visto un'ampia e attiva partecipazione del partenariato economico e sociale rilevante, oltre che di rappresentanti della società civile e di centri di competenza. L'elenco preliminare di possibili stakeholders da coinvolgere nelle audizioni, individuato nell'ambito del documento "Metodi e obiettivi", è stato integrato grazie alla consultazione pubblica su questo documento promossa dal DPS, che ha consentito alle istituzioni, ai rappresentanti della società civile e al pubblico

più ampio, compreso i privati cittadini, di contribuire al confronto.

In parallelo, il 15 febbraio 2013 si è tenuto il primo incontro con il Forum nazionale del partenariato economico-sociale, con il quale sono stati previsti incontri periodici di informativa durante tutto il processo di preparazione della futura programmazione.

I Tavoli tecnici sono stati coordinati collegialmente da rappresentanti del DPS, delle Amministrazioni capofila dei fondi (MLPS e MPAAF), dal MIUR, che ha guidato la discussione sui temi ricerca e innovazione e istruzione, congiuntamente alle altre Amministrazioni di coordinamento. I Tavoli hanno operato sulla base di un mandato definito dal DPS e condiviso con il Gruppo dei coordinatori (Termini di riferimento per il mandato dei Tavoli).

Su forte impulso delle Amministrazioni di coordinamento, i lavori dei Tavoli tecnici hanno seguito l'approccio proposto del documento "Metodi e obiettivi", basato sull'innovazione secondo la quale l'individuazione di risultati attesi, opportunamente misurabili, deve precedere l'individuazione delle azioni ad esse collegate. La discussione ai tavoli si è dunque articolata in proposte di emendamento, precisazione e, in alcuni casi, integrazione delle ipotesi presentate nel documento di lancio del confronto pubblico. Nel corso delle quattro riunioni non è stato possibile affrontare alcune tematiche. Non si è ancora giunti, ad esempio, ad una discussione approfondita sulla declinazione degli interventi a livello territoriale o sul peso finanziario delle tipologie di azioni proposte, ma è stata volontà del Tavolo individuare un ordine di priorità delle linee di azione che si intende finanziare, considerata comunque la necessità di allocare risorse complessivamente definite e tenendo conto dell'esigenza di concentrazione delle stesse.

Gli esiti del lavoro dei Tavoli di questa fase sono confluiti nelle relazioni finali prodotte ad opera dei coordinatori e che fanno stato anche dei numerosi contributi pervenuti.

E' utile anticipare nella presente relazione alcuni elementi generali rilevanti che si traggono dall'esito della prima fase del confronto tecnico-istituzionale. La discussione ai Tavoli tecnici ha, in particolare, reso evidente la tendenza ad ampliare lo spettro dei risultati attesi e delle azioni proposte dal documento "Metodi e obiettivi" mentre appare assolutamente necessario operare una selezione degli ambiti di intervento dei fondi comunitari, anche applicando la chiave di lettura offerta dalle tre opzioni strategiche individuate dallo stesso documento sui temi "Mezzogiorno", "Città" e "Aree interne". Da molte parti è provenuta la sollecitazione in ordine all'esigenza di finanziare misure anticicliche, esigenza condivisibile considerato il protrarsi del ciclo economico negativo, che caratterizzerà anche l'avvio del prossimo periodo di programmazione. Si è condiviso tuttavia che risulta opportuno circoscrivere l'operatività di questa tipologia di interventi ai primi anni del ciclo (2014 e metà 2015), evitando di assumere impegni in questo ambito lungo tutto

l'arco temporale della programmazione e senza timore di incorrere in un cambio di programma se ciò dovesse, successivamente, rendersi necessario. L'approccio pragmatico che sta guidando la costruzione dell'impianto della prossima programmazione deve anche, nel caso delle misure anticrisi, consentire di fornire risposte tempestive, individuando in maniera puntuale quali sono le aree sulle quali si intende intervenire con la programmazione comunitaria, in modo di poter prevedere fin dai primi mesi dell'avvio del nuovo ciclo quali azioni di supporto realizzare e in quali luoghi. Dai Tavoli tecnici è emerso, inoltre, un rinnovamento radicale delle politiche per la formazione, che a differenza del passato, devono essere maggiormente orientate all'ottenimento di qualifiche riconosciute e spendibili per l'accesso al mercato del lavoro e per la mobilità sul territorio e maggiormente rispondenti alla domanda delle imprese.

Tra i temi nuovi della prossima programmazione, rilevano: nell'ambito della concezione più ampia rispetto al passato degli interventi per l'inclusione sociale, dove un peso rilevante è assunto dalla qualità dei servizi quale leva per ricostruire il rapporto fiduciario tra Stato e cittadini, quello del disagio abitativo volto a fronteggiare una problematicità che interessa il Sud così come il resto del Paese e, con tratti differenti, le città e le aree interne; il tema della legalità (a cui si ricollegano anche i temi della giustizia e della sicurezza) - richiamato tra l'altro nel lavoro dei Tavoli tecnici quale fattore fondamentale di una strategia inclusiva – che merita una riflessione ulteriore che aiuti a declinare appieno le sue dimensioni e a comprendere con quali azioni sia più opportuno intervenire (con verifiche sul campo, piuttosto che con maggiore apertura e accesso alle informazioni o attrezzando con formazione e mezzi il personale impegnato nelle attività di controllo e sicurezza); il tema dell'innovazione sociale, da leggere in forte connessione con la missione riguardante la qualità della vita; l'attenzione rinnovata alla valorizzazione degli asset naturali, culturali e del turismo; lo stretto raccordo tra interventi ipotizzati per istruzione, formazione, lavoro; l'esigenza di intervenire, ove possibile, in favore della domanda piuttosto che ipotizzare interventi sul lato dell'offerta, ad esempio in materia di agenda digitale.

L'esigenza di un raccordo tra politica ordinaria e politiche aggiuntive è stato considerato un fattore comune nel lavoro dei Tavoli, confermando così che il conseguimento dei risultati attesi scaturiti dal confronto tecnico per gli ambiti tematici della programmazione 2014-2020 sarebbe vanificato in assenza di un insieme di pre-condizioni e di impegni che non possono che derivare dall'azione normativa, regolatoria e di intervento in favore dello sviluppo territoriale promossa dalle politiche ordinarie settoriali. Negli ambiti in cui il quadro politico nazionale entro cui ricondurre l'insieme degli interventi territoriali appare carente, come nel caso delle politiche sociali, esso va sollecitato con coraggio, anche imponendo condizionalità robuste sul piano finanziario.

Infine, la capacità amministrativa è apparsa una variabile fondamentale per tutti gli

obiettivi tematici discussi. Il confronto su tale obiettivo tematico, considerato di natura trasversale rispetto agli altri obiettivi individuati dalla proposta di regolamento comunitario, si è spinto in alcuni casi a individuare gli investimenti di capacitazione necessari a rendere effettivamente conseguibile il risultato atteso, ma tale riflessione va ulteriormente affinata per tutte le aree tematiche. Il tema della capacità istituzionale va anche espressamente ricollegato a quello dei pre-requisiti di efficacia degli investimenti finanziati con i fondi comunitari previsti dalla proposta regolamentare (cd. condizionalità ex ante), sui quali occorrerà misurarsi prima di decidere in via definitiva le scelte di programmazione.

ALLEGATO A- STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO D'AZIONE PER LA COESIONE A MARZO 2013

PRIMA RIPROGRAMMAZIONE (PAC1)¹⁵

Istruzione

Risultati attesi

- Favorire nei ragazzi le conoscenze indispensabili e, insieme, la consapevolezza delle proprie attitudini, potenzialità e capacità, attraverso esperienze di stage e di lavoro.
- Migliorare nei ragazzi le competenze nella lingua straniera sviluppando nel contempo le capacità di scoperta e di adattamento a contesti culturali nuovi.
- Ridurre il fallimento formativo precoce e la dispersione scolastica tenendo conto del contesto e favorendo l'attivazione di tutte le energie formative e educative presenti nel territorio.
- Migliorare la qualità delle strutture scolastiche attraverso un forte ricorso alle nuove tecnologie: potenziamento delle attrezzature (macchine utensili, nuovi media, cucine, dotazioni tecnologiche e reti di comunicazione, laboratori musicali, ecc); infrastrutture, reti, tecnologie e attrezzature didattiche innovative per fornire alle scuole gli strumenti per divenire luoghi dove i saperi possono costruirsi in spazi collaborativi, flessibili e dinamici, efficientamento energetico; messa in sicurezza e accessibilità.
- Innalzare il livello di conoscenze e competenze di base con particolare attenzione agli studenti delle scuole che hanno conseguito risultati molto bassi nelle indagini nazionali e internazionali.
- Fornire ai ragazzi maggiori informazioni e accompagnarli nella motivazione e nelle scelte di studio e di lavoro. Sostenere in ciascuno il riconoscimento dei punti di forza, delle attitudini, delle curiosità e delle debolezze da superare. Evitare la correlazione automatica tra valutazione scolastica e la scelta della tipologia di scuola o formazione successive.
- Aumentare l'occupazione giovanile, la cultura del lavoro e la competitività delle imprese.

La Priorità *Istruzione* è contenuta sia nella prima che nella terza programmazione del Piano d'Azione e Coesione. Vi sono quindi linee di intervento proprie della prima fase (PAC1), tutte a titolarità del MIUR, e azioni impostate nell'ambito della terza fase (PAC3), a titolarità regionale.

L'articolazione complessiva della Priorità, con indicazione delle relative risorse

¹⁵ Nell'esposizione della prima fase di riprogrammazione si è tenuto conto anche di due misure anticicliche inserite con la terza riprogrammazione del PAC, credito imposta occupazione e potenziamento istruzione tecnica superiore di qualità collegate rispettivamente alle Priorità Occupazione e *Istruzione* del PAC I. Inoltre, nello stato di attuazione della Priorità *Istruzione* del PAC I viene descritta l'attuazione degli interventi rispetto ai quali il MIUR svolge l'attività di AdG PON FSE e Organismo Intermedio per le Regioni Convergenza.

programmate, è riportata nella tavola che segue:

Tavola 2 - Priorità Istruzione: azioni e risorse programmate

Priorità Istruzione			
PAC1 (titolarità MIUR)	Intervento di supporto trasversale	Azioni	Risorse programmate (Meuro)
	Integrazione delle scuole (5 Meuro di risorse programmate)	1. Iniziative di raccordo scuola-lavoro	99,6
		2. Periodi di residenza e studio in scuole all'estero	186,8
		3. Contrasto alla dispersione scolastica	24,9
		4.1 Nuove tecnologie per la didattica	189,0
		4.2 Interventi per gli ambienti scolastici	383,9
		5 Innalzamento delle competenze chiave	100,0
		6 Orientamento	10,0
	Subtotale PAC1		
PAC3 (titolarità regionale)	Potenziamento o istruzione tecnica e professionale di qualità	Laboratori degli istituti tecnici e professionali e altri interventi della riforma dell'istruzione tecnica e professionale	106,0
		Poli Tecnico Professionali di filiera	
		Istituti Tecnici Superiori (ITS)	
		Modelli innovativi di alternanza scuola, formazione e lavoro	
		Borse di studio in Italia e all'estero	
Totale PAC Priorità Istruzione			1.105,2