

Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012

**óPosition Paperô dei Servizi della Commissione  
sulla preparazione dellöAccordo di Partenariato  
e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020**

# Indice

## INTRODUZIONE

|      |                                                                                                                                              |    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | LE SFIDE PRINCIPALI.....                                                                                                                     | 5  |
| 2.   | FUNDING PRIORITY .....                                                                                                                       | 16 |
| 2.1. | Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese .....                                                                        | 17 |
| 2.2  | Realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali.....                                       | 18 |
| 2.3  | Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano ..... | 21 |
| 2.4  | Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione.....                                                         | 24 |
| 3.   | FATTORI DI SUCCESSO AI FINI DELLA REALIZZAZIONE .....                                                                                        | 26 |
| 4.   | COOPERAZIONE TERRITORIALE - PRIORITÀ .....                                                                                                   | 28 |

## ALLEGATO

## INTRODUZIONE

L'Unione Europea sta affrontando la fiaccante sfida di uscire dalla crisi e rimettere le economie su un percorso di crescita sostenibile. La strategia di uscita dalla crisi comporta il ripristino di solide finanze pubbliche, riforme strutturali che favoriscano la crescita e investimenti mirati alla crescita e all'occupazione. I Fondi QSC<sup>1</sup> possono dare un contributo importante alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla competitività, e altresì incrementare la convergenza degli Stati Membri e delle regioni meno sviluppate con il resto dell'Unione Europea.

Al fine di garantire impatti economici, ambientali e sociali di lunga durata, nella sua proposta per il **Quadro Finanziario Pluriennale**<sup>2</sup> 2014-2020 la Commissione ha proposto un nuovo approccio per l'utilizzo dei Fondi QSC. Principi quali il forte allineamento con le priorità politiche dell'agenda Europa 2020, condizionalità macroeconomiche ed *ex ante*, concentrazione tematica e incentivi legati al conseguimento di risultati sono volti a tradursi in una spesa più efficace. L'approccio pone l'accento sull'esigenza di una definizione chiara e rigorosa dell'ordine delle priorità e dei risultati, distante da una cultura del diritto. I Fondi QSC costituiranno quindi un'importante fonte d'investimento pubblico e fungeranno da catalizzatore per la crescita sostenibile e l'occupazione supportando gli investimenti in capitale fisico e umano, e al contempo fungeranno da mezzi efficaci per sostenere l'attuazione delle **Raccomandazioni Specifiche per Paese** emesse nel contesto del Semestre Europeo. L'approccio è in linea con l'appello del Consiglio Europeo del 29 giugno 2012 circa l'uso del budget dell'Unione<sup>3</sup>.

È necessario che i Fondi QSC siano utilizzati per promuovere congiuntamente la **competitività, la convergenza e la cooperazione**, al fine di impostare le giuste priorità d'investimento specifiche per ogni singolo paese. Occorre, quindi, attuare un generale **riorientamento della spesa** verso settori quali ricerca e innovazione, sostegno alle piccole e medie imprese, istruzione e formazione valide, inserimento nel mercato del lavoro che promuova occupazione di qualità e coesione sociale. Si assicureranno così il *mainstreaming* dei massimi incrementi di produttività negli obiettivi inerenti ai cambiamenti climatici e la transizione verso economie basate su un uso efficiente delle risorse e basse emissioni di carbonio. A tal fine, è necessario che la pianificazione e l'attuazione dei Fondi QSC infranga gli artificiosi confini burocratici nel prossimo periodo di programmazione e sviluppi un forte **approccio integrato** per massimizzare le sinergie ed

---

<sup>1</sup> I fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC), vale a dire il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

<sup>2</sup> COM (2011) 500 definitivo, COM (2011) 398 definitivo e COM (2012) 388 def.

<sup>3</sup> Conclusioni del Consiglio Europeo del 29 giugno 2012 (EUCO 76/12), cfr. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf)

assicurare un impatto ottimale sia a livello nazionale che transfrontaliero. Occorre che gli obiettivi di Europa 2020 siano integrati tra i vari Fondi QSC, ciascuno dei quali apporta il proprio contributo a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Occorre, inoltre, che i Fondi QSC svolgano un ruolo fondamentale nel supportare strumenti finanziari che possano **incentivare gli investimenti privati** e quindi moltiplicarne gli effetti in termini di finanza pubblica. In breve, occorre assicurare un uso dei Fondi QSC altamente mirato e orientato al risultato, che ne massimizzi l'impatto combinato.

Lo scopo di questo "Position Paper" è di delineare il **quadro** del dialogo tra i Servizi della Commissione e l'Italia sulla **preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi** che avrà inizio nell'autunno 2012. Il Documento illustra le sfide specifiche per singolo paese e presenta i pareri preliminari dei Servizi della Commissione sulle principali priorità di finanziamento in Italia per favorire una spesa pubblica volta a promuovere la crescita. L'invito è quello di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi QSC stabilendo un forte legame con le riforme atte a promuovere produttività e competitività, incentivando l'uso di risorse private e stimolando potenziali settori ad alta crescita e, al contempo, sottolineando l'esigenza di preservare la solidarietà all'interno dell'Unione e garantire l'uso sostenibile delle risorse naturali per le generazioni future.

Si palesa anche l'esigenza di concentrare la spesa futura dell'UE sulle aree prioritarie al fine di massimizzare i risultati perseguiti, piuttosto che perseguire una distribuzione dispersiva. I Fondi UE devono essere utilizzati anche per finanziare le priorità a livello Comunitario e assicurare che l'Italia possa trarre pieni benefici dall'essere Membro dell'Unione Europea.

Pertanto la Commissione propone di procedere al raggruppamento e all'orientamento dei finanziamenti Comunitari verso le sfide fondamentali delineate nel presente Documento di Posizione. La spesa pubblica nazionale può essere utilizzata non soltanto per co-finanziare ma anche per finanziare investimenti complementari e/o collegati a progetti finanziati dall'Unione Europea, in particolare a livello regionale e locale.

Il punto di partenza delle considerazioni della Commissione è la valutazione dei progressi compiuti dall'Italia verso i propri obiettivi legati alla Strategia Europa 2020 come da Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione sul Programma Nazionale di Riforma 2012 e Programma di Stabilità<sup>4</sup>, unitamente alle raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio del 10 luglio 2012, e alle specifiche sfide, per singolo paese, in termini di sviluppo.

---

<sup>4</sup> I documenti pertinenti sono disponibili sul sito web Europa2020:  
[http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specificrecommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specificrecommendations/index_en.htm).

Il "Position Paper" tiene conto degli insegnamenti tratti nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 e delle proposte legislative della Commissione per il periodo 2014-2020.

In un contesto di disciplina fiscale, il presente "Position Paper" incoraggia l'Italia e le sue Regioni a sviluppare e attuare strategie di medio termine capaci di affrontare le sfide che ci attendono (in particolar modo la globalizzazione), contribuendo al contempo a preservare il modello sociale europeo. Il Documento prevede inoltre una struttura flessibile affinché l'Italia e le sue Regioni possano reagire alla situazione attuale e riconcentrare le risorse europee, nazionali e locali sulla creazione di crescita e occupazione, consentendo così alla sostenibilità fiscale e alle politiche per la crescita di procedere di pari passo. Al fine di assicurare il massimo impatto, andranno affrontati anche problemi strutturali e istituzionali tipici dell'Italia e delle sue Regioni e, al di là dei confini nazionali, tipici del relativo contesto territoriale e geografico, anche in conformità con la Strategia UE per la Regione Adriatico-Ionica.

Infine, si invita l'Italia e le sue Regioni a sfruttare al massimo le potenziali sinergie esistenti tra i vari Fondi QSC e tra questi e altre fonti di finanziamento UE nell'ambito di un approccio strategico integrato. Ciò include lo sviluppo di prospettive di massima cooperazione con paesi e regioni confinanti.

## **1. LE SFIDE PRINCIPALI**

La crisi finanziaria globale ha esacerbato le debolezze strutturali che avevano già notevolmente frenato la crescita economica in Italia nel decennio precedente. Nel periodo 1999-2007, la crescita reale annua del PIL italiano è stata mediamente pari all' 1,5%, cioè di circa tre quarti di punto percentuale al di sotto della crescita dell'Area Euro. Il debole trend italiano è riconducibile principalmente alla persistente debolezza della crescita produttiva (frenata dall'assenza d'innovazione), al conteso ambientale sfavorevole alle imprese e al capitale umano sottoutilizzato. Poiché la dinamica salariale era dissociata dall'andamento produttivo, i costi unitari del lavoro hanno registrato una tendenza al rialzo, indebolendo così la competitività dell'economia e alimentando il costante peggioramento del saldo corrente.

La crisi globale ha prodotto una forte contrazione del PIL reale in Italia pari a circa 7 punti percentuali tra il primo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2012. Secondo le previsioni dei Servizi della Commissione dell'autunno 2012, si registrerà un'ulteriore contrazione del PIL reale pari a 2,3% nel 2012 e a 0,5% nel 2013. L'aggiornamento, nel settembre 2012, del Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) conferma tali prospettive di deterioramento e prevede una contrazione del PIL reale pari a 2,4% nel 2012 e a 0,2% nel 2013. Le prospettive di medio termine per l'economia italiana rimangono difficili sotto il peso delle residue debolezze

strutturali che alimentano una scarsa crescita della produttività e ulteriori perdite in termini di competitività, unitamente ad un elevato debito pubblico.

Tali carenze strutturali riguardano un ampio numero di settori dell'economia italiana, come rilevato nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP) adottate dal Consiglio Europeo del 10 luglio 2012. Oltre ad affrontare i problemi delle finanze pubbliche, le Raccomandazioni Specifiche per Paese affrontano, in particolare, questioni inerenti al mercato del lavoro, tra cui: la partecipazione e l'occupazione giovanile e femminile; l'istruzione e la transizione scuola-lavoro; l'accesso dei mercati alle industrie di rete; le dotazioni infrastrutturali e di interconnessione; l'accesso al credito delle PMI; il sistema giudiziario e il quadro normativo per le imprese; la capacità amministrativa.

Le tendenze economiche influenzano la situazione occupazionale in modo significativo, con tassi di occupazione ridotti e in diminuzione (63% nel 2008, 61,2% nel 2011) e un aumento della disoccupazione (6,7% nel 2008, 8,4% nel 2011, 10,6% previsto a fine 2012).

Ciò influisce in particolare, ma non solo, sui giovani, per i quali la disoccupazione è passata dal 21,3 % del 2008 a circa il 33% nel 2012. Ciò avviene nel contesto di un tasso di attività complessivo (61,2% nel 2011) ben al di sotto della media UE. Il divario tra i generi è estremamente importante: in Italia il tasso di occupazione femminile è inferiore al 50% - che è il più basso in Europa ad eccezione di Malta - e inferiore del ben 22% al tasso di occupazione maschile. Il divario in termini di genere/età ha una dimensione fortemente regionale: nell'Italia meridionale solo il 20,7 % delle donne di età compresa tra i 18 e i 29 anni ha un impiego, contro il 45,7% nel Centro-Nord.

Le persistenti disparità regionali italiane in termini di sviluppo economico (in particolare il dualismo tra il Centro-Nord e il Sud) sono fonte di preoccupazione costante, anche se non specificamente indirizzate dalle raccomandazioni del Consiglio. Il PIL pro capite nelle due Regioni più povere (Campania e Calabria) è pari a poco più della metà di quello delle tre più ricche (Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino Alto Adige). In termini di programmazione 2014-2020, cinque Regioni del Sud sono classificate come meno sviluppate (PIL pro capite < 75% della media UE), tre come intermedie (PIL pro capite tra 75% e il 90% della media UE), e nessuna Regione come più sviluppata (PIL > 90% della media UE). In generale, queste Regioni subiscono l'assenza di significative attività economiche private, a cui si aggiungono: un numero limitato di poli di sviluppo, peraltro piuttosto isolati; tassi di attività decrescenti e di disoccupazione elevati; forte presenza di lavoro sommerso; infrastrutture inadeguate (trasporti, energia, ambiente, TIC); servizi pubblici carenti (istruzione e assistenza socio-sanitaria); pubblica amministrazione affetta da gravi problemi in

termini di capacità; e, in molte zone, la presenza della criminalità organizzata.

Occorre tuttavia riconoscere una crescente disomogeneità del territorio storicamente denominato "Sud Italia". Nei periodi di programmazione precedenti, Abruzzo, Molise e Sardegna sono entrate nel gruppo delle regioni intermedie (parametro 2014-2020). Sia la Basilicata (in bilico sulla linea di demarcazione tra le Regioni meno sviluppate e intermedie) che la Puglia (ancora nel gruppo delle meno sviluppate), sembrano riposizionarsi positivamente. Nel 2011 entrambe le Regioni registravano valori superiori alla media in termini di crescita economica ed occupazione. Pertanto il tema dello sviluppo del Sud Italia tende sempre più a concentrarsi in Campania, Calabria e Sicilia, dove sembra addirittura acuirsi, con valori negativi in termini di crescita e occupazione nel 2011 e di previsioni negative per il 2012. Infatti, queste Regioni non mostrano alcun segno di recupero post-crisi e la loro distanza rispetto al resto del Paese aumenta anziché decrescere<sup>5</sup>.

Le Regioni del Centro-Nord sono classificate come aree più sviluppate (PIL pro capite > 90% della media UE) e possono essere caratterizzate quali economie industriali avanzate/di servizi con struttura policentrica. Tuttavia, negli ultimi dieci anni molte di esse hanno perso terreno in termini di produttività, innovazione e competitività rispetto alle regioni degli altri Paesi europei, cause principali della crescita lenta e della scarsa occupazione che caratterizzano tutta l'Italia.

Il Paese è anche caratterizzato da: un sistema giudiziario e di attuazione legislativa molto lento e macchinoso, scarsa trasparenza, inefficienza e segnali crescenti di corruzione nella pubblica amministrazione, unitamente alla penetrazione della criminalità organizzata in settori critici dell'economia. Per quanto presenti in tutto il paese a livelli differenti, tali fenomeni tendono a essere particolarmente rilevanti nelle Regioni meridionali. Essi minano la competitività, soffocano l'imprenditorialità ed impediscono all'Italia di premiare l'eccellenza ed attrarre i tanto necessari investimenti internazionali. La dotazione infrastrutturale, i servizi e la pubblica amministrazione stentano a stare al passo con le esigenze di una economia moderna basata sulla conoscenza, rivelando una tendenza alla reattività più che alla proattività.

Tali difficoltà appaiono più evidenti se si confrontano i dati dell'Italia rispetto agli obiettivi UE 2020. Si rilevano tuttavia marcate differenze territoriali rispetto alla distanza dagli obiettivi. La situazione complessiva dell'Italia è riassunta nella seguente tabella.

---

<sup>5</sup> Al momento in cui il documento è stato perfezionato, lo SVIMEZ ha pubblicato il Rapporto 2012 sull'economia del Sud Italia, che indica un rapido indebolimento dell'economia e dell'occupazione in zone importanti del Sud, in particolare Campania, Calabria e Sicilia (le eccezioni positive essendo Puglia e Basilicata). Il lieve recupero registrato dal Sud rispetto al Centro-Nord negli anni pre-crisi subisce un'inversione, soprattutto in Campania e Sicilia, le due Regioni più popolate del Sud Italia.

## Obiettivi Europa 2020, situazione attuale e obiettivi nazionali

| Europa 2020 - Obiettivi principali                                                                                  | Situazione attuale in Italia                                                                                | Obiettivo nazionale 2020 - PNR                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 3% del PIL UE investito in R&S                                                                                      | 1,26% (2010)                                                                                                | 1,53%                                                                      |
| Ridurre del 20% le emissioni di gas serra rispetto al 1990                                                          | ñ 3% (previsione emissioni non-ETS 2020 rispetto al 2005)<br>ñ 9% (emissioni non-ETS 2010 rispetto al 2005) | ñ13% (obiettivo nazionale vincolante per settori non-ETS rispetto al 2005) |
| 20% del consumo energetico rinveniente da fonti rinnovabili                                                         | 10.3 (2010)                                                                                                 | 17%                                                                        |
| Aumentare del 20% l'efficienza energetica ñ Riduzione del consumo energetico in Mtep <sup>6</sup>                   | n.d.                                                                                                        | 13,4 o 27,9 Mtep%                                                          |
| Il 75% della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni deve essere occupata                                      | 61,2% (2012)                                                                                                | 67-69%                                                                     |
| Ridurre il tasso di abbandono precoce degli studi al di sotto del 10%                                               | 18,2% (2012)                                                                                                | 15-16%                                                                     |
| Almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni ha completato l'istruzione universitaria o equivalente | 20,3% (2011)                                                                                                | 26-27%                                                                     |
| Ridurre, di almeno 20 milioni, il numero di persone a rischio o in situazione di povertà/esclusione                 | 14,5 milioni di persone (2010)                                                                              | 2,2 milioni di persone uscite dalla povertà                                |

Coerentemente con le Raccomandazioni del Consiglio e tenuto conto delle persistenti disparità regionali in Italia, **le sfide più urgenti per l'Italia consistono nel rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva, ridurre le disparità regionali e promuovere l'occupazione. Tali obiettivi possono essere ottenuti in particolare attraverso la promozione di un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; la realizzazione di infrastrutture performanti e la gestione efficiente delle risorse naturali; un aumento della partecipazione del capitale umano al mercato del lavoro, in particolare dei giovani; un forte incremento della produttività, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.**

<sup>6</sup> Gli Stati Membri definiranno/modificheranno entro il 30 aprile 2013 i propri obiettivi in linea con la metodologia di recente concordata circa l'identificazione degli obiettivi di cui all'Articolo 3(3) della Direttiva sull'Efficienza Energetica.

### **Un ambiente sfavorevole all'innovazione delle imprese**

La scarsa o addirittura stagnante crescita della produttività sin dalla fine degli anni '90 è il risultato di fiacchi sviluppi a livello di Produttività Totale dei Fattori (TFP), che indicano un grado d'assorbimento insoddisfacente delle nuove tecnologie. Inoltre, la specializzazione settoriale italiana rimane concentrata in particolare sui settori a bassa e medio-bassa tecnologia e con scarsi livelli di diffusione della ricerca, lo sviluppo e l'innovazione. Rispetto alla Germania o alla Francia, la quota di merci ad alto contenuto tecnologico nelle esportazioni manifatturiere italiane è ancora piuttosto ridotta (10,4% nel 2011, contro, rispettivamente, 18,8% e 26,2% per Germania e Francia) ed è addirittura diminuita nel periodo 2000-2011.

La configurazione dell'Italia rivela ancora una chiara specializzazione in settori che hanno pesantemente risentito della crisi, quali: prodotti in metallo, minerali e plastica, tessile e abbigliamento. La quota di settori ad alta intensità di R&S era pari al 10,9% nel 2009, contro il 12,1% a livello europeo. L'indice d'innovazione globale (*Global Innovation Index*) 2012 classifica l'Italia al 21° posto tra i paesi più innovativi dell'UE-27, mentre il quadro di valutazione europeo dell'innovazione (*European Innovation Scoreboard*) 2012 la classifica come "innovatore moderato", al di sotto della media europea in termini di capacità innovativa.

Sebbene il problema riguardi l'Italia nel suo complesso, i dati regionalizzati mostrano importanti disparità all'interno del Paese: il punteggio delle Regioni meridionali è particolarmente basso rispetto a parametri quali: livello di R&S, occupazione di ricercatori, registrazione di brevetti<sup>7</sup>.

La dimensione relativamente piccola delle imprese italiane impedisce loro di sostenere gli elevati costi d'entrata indispensabili alla creazione di nuove reti di distribuzione e gli investimenti in beni immateriali, quali brevetti e marchi. In effetti, i dati micro evidenziano che la propensione all'esportazione e al raggiungimento dei mercati più lontani cresce in parallelo con la dimensione dell'impresa, e che le imprese più grandi, sebbene più esposte, hanno sofferto meno durante la crisi.

Progressi relativamente maggiori sono stati conseguiti nel campo del miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e dell'apertura dei settori dei servizi alla concorrenza, ma c'è ancora molto da fare per promuovere un settore più innovativo e migliorare l'accesso ai finanziamenti, come auspicato anche dalla Raccomandazione Specifica per Paese (CSR) N. 6.

L'accesso al capitale di rischio e al capitale di crescita costituisce una questione importante per l'Italia (in particolare per le imprese piccole e innovative) anche perché le imprese (soprattutto quelle di piccole dimensioni) si rivolgono in larga misura alle banche per avere accesso ai finanziamenti. L'accesso delle PMI al credito bancario è diminuito nel

---

<sup>7</sup> Vedasi: *Eurostat Regional Yearbook 2011*, pagine 204-210.

periodo 2009-2011 e si è ulteriormente aggravato nel corso degli ultimi mesi. La Banca d'Italia e le organizzazioni imprenditoriali segnalano infatti una sostanziale restrizione del credito per le società non finanziarie. Inoltre, i mercati di *venture capital* in fase *seed* e *early stage* confermano una seria assenza di sviluppo.

In tale contesto, le principali sfide per l'Italia nel campo dell'innovazione sono legate alle seguenti constatazioni:

- Scarsi investimenti nel settore R&S, in particolare nel settore privato;
- Scarsa interazione tra il sistema di produzione e i centri di ricerca; bassa propensione tra le imprese a collaborare su progetti di trasferimento delle conoscenze e partenariati pubblico-privato (PPP);
- Assenza di un adeguato capitale umano qualificato (soprattutto in campo scientifico-tecnologico) e scarsa valorizzazione degli individui disponibili;
- Difficoltà di accesso alle fonti di finanziamento per la ricerca (a livello pubblico e privato) e assenza di *venture capital*.

Le politiche italiane per l'innovazione sono per lo più focalizzate sul trasferimento delle conoscenze e sulla collaborazione tra società organizzate in reti e *cluster* al fine di acquisire la forza necessaria per essere innovative e competere sul mercato globale. L'attività di trasferimento tecnologico, tuttavia, rimane una zona grigia in cui la ripartizione dei compiti e delle responsabilità non sembra funzionare come previsto. Sia le autorità regionali che quelle centrali svolgono un proprio ruolo, spesso in maniera poco coordinata. La maggior parte delle misure dovrebbe essere di competenza regionale ma l'Amministrazione centrale interviene a loro sostegno.

### **Lacune infrastrutturali di rilievo nelle aree meno sviluppate e gestione inefficiente delle risorse naturali**

Come osservato anche dalla CSR 2012<sup>8</sup>, le aree italiane meno sviluppate sono segnatamente caratterizzate da notevoli lacune a livello di **dotazioni infrastrutturali** nei settori dei **trasporti, energia, TIC e ambiente**, che contribuiscono ad ostacolare l'attività economica e a rendere l'Italia meno attraente per gli investimenti esteri.

Le reti di **trasporto ferroviario** non soddisfano le aspettative in termini di infrastrutture rispetto agli altri Paesi UE, in particolare nelle Regioni del Sud, che ospitano il 34% della rete ferroviaria complessiva, di cui oltre il 40% non ancora elettrificata e il 70% su binario unico (dati 2010). Inoltre, solo il 20% delle grandi città del Sud sono direttamente collegate attraverso reti ferroviarie, mentre lo sono tutte le principali città del Nord del Paese (dati 2009).

---

<sup>8</sup> Vedasi, in particolare, il considerando 17.

Tale situazione comporta un'eccessiva dipendenza dal trasporto su strada, che risulta essere uno dei massimi emettitori di gas serra. Inoltre, molte sezioni della rete TEN-T non soddisfano ancora gli standard prefissati.

Nel settore del **trasporto marittimo** le sfide importanti per l'Italia sono legate ad interconnessioni carenti con le reti di trasporto interno e a una concorrenza limitata, con impatti negativi in termini di competitività. Molte infrastrutture portuali, inoltre, richiedono interventi di modernizzazione. Nel Sud, la situazione è particolarmente critica: solo il 4% dei porti sono collegati alla rete ferroviaria interna, contro il 32% al Nord (dati 2010), anche se il numero di porti siti al Sud è pari al 40% dei porti totali: 60 di 157.

Per ciò che concerne le **energie rinnovabili**, sebbene la relativa quota sia in costante aumento negli ultimi anni (salendo dal 6% del 2007 al 10,3% nel 2010), in tutta Italia le Regioni registrano ancora un elevato potenziale non sfruttato in termini di sviluppo e utilizzo delle energie rinnovabili, e di miglioramento dell'efficienza energetica. Nelle aree urbane l'aumento della mobilità a bassa emissione di carbonio può contribuire in modo significativo ad un uso efficiente delle risorse e a ridurre i problemi legati all'inquinamento atmosferico.

Le infrastrutture a **banda larga** nelle zone meno sviluppate, ma anche nelle zone rurali in transizione e nelle aree più sviluppate, richiedono interventi di completamento e/o *upgrading* di banda ultralarga; l'accesso ai servizi di banda larga ad alta e altissima velocità necessita di interventi migliorativi. A livello europeo, la maggior parte dei nuclei familiari non connessi risiedono in Polonia, Romania, Germania e Italia.

L'Italia, inoltre, registra una percentuale (22,2%) inferiore alla media europea (27,2%) in termini di penetrazione della banda larga di base e si attesta al terzo livello in termini di tariffe più basse per la banda larga ad alta velocità (30 Mbp).

Per ciò che concerne le infrastrutture **ambientali** nelle aree italiane meno sviluppate, le reti di smaltimento delle acque reflue sono spesso in cattive condizioni e non soddisfano i requisiti delle direttive ambientali UE. Permangono inoltre aree importanti scarsamente servite da reti di distribuzione idrica. L'Italia, inoltre, supera la soglia di sostenibilità del 20% dell'indice di sfruttamento idrico<sup>9</sup>, il che rivela la necessità di mettere in atto misure volte a migliorare l'efficienza idrica.

Una scarsa gestione dei rifiuti solidi può provocare problemi a livello urbano, sanitario e ambientale. Recentemente, in vaste aree italiane i problemi di gestione dei rifiuti solidi hanno generato la presenza, per periodi prolungati, di elevate quantità di rifiuti in vaste aree delle città (es. Napoli).

---

<sup>9</sup> Astrazione totale annuale di acqua dolce in un paese o regione rispetto alla media di lungo termine delle risorse di acqua dolce. Un indice superiore al 20% solitamente indica scarsità d'acqua.

La situazione ha sollevato notevoli preoccupazioni per gli effetti negativi sulla salute, in particolare tra coloro che vivono nelle zone in cui i rifiuti solidi sono gestiti in maniera inadeguata.

Quanto alla *performance* ambientale e alla sostenibilità dei settori agricolo e forestale italiani, le sfide principali sono legate alla necessità di adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e gestione dei rischi, che amplificano i problemi di competitività affrontati da alcune Regioni<sup>10</sup> in termini di competitività. Tali rischi colpiscono la maggior parte delle territorio, anche se in misura diversa. Di fatto, alcune Regioni sono fortemente sensibili al rischio sismico, mentre altre sono esposte ad un costante rischio idrogeologico.

La biodiversità<sup>11</sup> il suolo, l'acqua e l'aria sono risorse importanti per l'Italia. In quanto tali, garantirne la salvaguardia è della massima importanza per la sostenibilità dell'agricoltura e delle attività di pesca, nonché per l'attrattività del patrimonio naturale italiano. Oltre alle relative considerazioni nazionali, va sottolineato che tali questioni hanno significative ripercussioni transfrontaliere.

### **Basso livello di occupazione, in particolare giovanile e femminile, e divario tra le competenze acquisite e quelle richieste dal mercato**

I tassi di occupazione e di partecipazione alla forza lavoro in Italia sono ben al di sotto della media UE. Nell'Unione Europea l'Italia occupa la terzultima posizione in termini di tasso di occupazione e la penultima in termini di tasso di attività. Il Paese è ancora ben lontano dal raggiungimento dell'obiettivo nazionale del 67-69% prefissato per il 2020 per ciò che concerne il tasso di occupazione. Alcune categorie vulnerabili (in particolare i giovani, ma anche donne e anziani) sono colpite con maggiore intensità dalle inefficienze e dalle rigidità del mercato del lavoro. I dati riflettono una serie di fattori, in particolare un sistema d'istruzione che non risponde efficacemente alle esigenze del mercato del lavoro ed una insufficiente attenzione ad adeguate politiche del lavoro attive e per la conciliazione vita

---

<sup>10</sup> Tale valutazione è sostenuta, ad esempio, dalla Relazione quinquennale dell'Agenzia Europea dell'Ambiente sullo stato dell'ambiente europeo: SOER (2010) *The European Environment, State and Outlook 2010*. Profilo del paese: Italia - *European Environment Agency* (<http://www.eea.europa.eu/soer>). Il documento individua anche i problemi ambientali più attuali per l'Italia quali: uso sostenibile e conservazione delle risorse idriche, prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, tutela della biodiversità e degli ecosistemi (tra cui la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici). L'Italia dispone anche di una Strategia Nazionale per la Biodiversità, da attuare negli anni 2011-2020. Dal 2011, la Strategia Nazionale per la Biodiversità è elencata tra le azioni prioritarie del Programma Nazionale di Riforma italiano.

<sup>11</sup> L'Italia possiede ben la metà di tutte le specie vegetali attualmente esistenti in Europa, insieme ad un terzo delle specie animali. Tuttavia, la biodiversità è seriamente minacciata. Ad esempio, la percentuale delle specie di vertebrati a rischio oscilla, a seconda dell'autore consultato, tra il 47,5% e il 68,4%. La situazione è particolarmente critica per pesci d'acqua dolce [6]. Il 15% della flora vascolare in Italia è a rischio di estinzione, mentre la situazione è ancor più critica per le specie vegetali inferiori (circa il 40% di tutte le specie conosciute è in pericolo). Oltre agli ambienti naturali, anche le aree agricole svolgono un ruolo importante. Ad esempio, circa il 21% della SAU (Superficie Agricola Utilizzata) presenta caratteri di alto valore naturalistico. SOER (2010). *The European Environment, State and Outlook 2010*, Profilo del Paese: Italia Agenzia Europea dell'Ambiente (<http://www.eea.europa.eu/soer>). Oltre agli ambienti naturali, anche le aree agricole svolgono un ruolo importante. Ad esempio, circa il 21% della SAU (Superficie Agricola Utilizzata) presenta caratteri di alto valore naturalistico. SOER (2010). *The European Environment, State and Outlook 2010*. Profilo del Paese: Italia; Agenzia Europea dell'Ambiente (<http://www.eea.europa.eu/soer>).

professionale/vita privata. La situazione, tuttavia, varia notevolmente all'interno del Paese, con condizioni particolarmente problematiche nelle Regioni meridionali rispetto a tutti i parametri occupazionali.

La crisi economica si sta ripercuotendo pesantemente sulla disoccupazione giovanile. L'occupabilità giovanile rappresenta una questione critica, come dimostra la tendenza al peggioramento del tasso di disoccupazione (29,1% nel 2011 e circa il 33% secondo i dati 2012 ad oggi disponibili), che colloca l'Italia tra gli otto paesi europei con il maggior tasso di disoccupazione, a cui si aggiunge un tasso di attività ridotto, decrescente e di gran lunga inferiore alla media UE. In effetti, cresce la percentuale (tra le più alte in Europa) di giovani che non lavorano, non proseguono gli studi né seguono una formazione (cosiddetti *NEET*)<sup>12</sup>.

È particolarmente colpita da tale situazione critica la popolazione giovanile che risiede nelle Regioni meridionali. Va anche sottolineato che i giovani vivono spesso di occupazioni di basso profilo derivanti dall'uso diffuso di contratti a tempo determinato che solo in una percentuale ridotta dei casi si trasformano in lavoro permanente.

In gran parte, ciò è conseguenza e riflesso delle carenze registrate nel settore dell'istruzione e della necessità di agevolare il passaggio tra istruzione e occupazione. La situazione in materia di abbandono precoce degli studi è, con un tasso del 18,2%, peggiore rispetto alla media UE ed è ancora lontana dagli obiettivi UE per il 2020 (15-16% nel 2020), soprattutto nelle Regioni meridionali.

Un'altra sfida riguarda l'elevato tasso di abbandono degli studi universitari. Con un tasso di completamento dell'istruzione universitaria pari al 20,3% nel 2011, l'Italia si attesta ben al di sotto della media UE e rivela la mancanza di adeguamento delle abilità/competenze alle esigenze del mercato del lavoro. Tale divario tra le competenze acquisite e quelle richieste dal mercato, che è particolarmente marcato in Italia, ha registrato una tendenza crescente tra il 2007 e il 2010, che si riflette nel fatto che l'Italia rivela uno dei tassi di occupazione più bassi tra coloro che hanno conseguito un titolo di studio, soprattutto a livello universitario. Inoltre, la formazione professionale e il sistema di istruzione appaiono alquanto frammentati. Anche l'assenza di un sistema nazionale per la validazione e il riconoscimento delle abilità/competenze e delle qualifiche, e la carenza di servizi pubblici per l'impiego efficaci nell'intero Paese svolgono un ruolo negativo.

Un'altra priorità per l'Italia consiste nell'intervenire contro la scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro. Il tasso di occupazione femminile in Italia nel 2011 era infatti inferiore al 50% (era oltre il 70% per

---

<sup>12</sup> A fine 2011, oltre il 15% della fascia di età 15-24 era costituita da individui che non lavoravano, né proseguivano gli studi, né seguivano una formazione (cosiddetti *NEET*).

gli uomini) con un divario crescente rispetto alle medie UE e Area Euro e particolarmente preoccupante.

Inoltre, mentre il tasso di occupazione tra le donne senza figli in età lavorativa è già notevolmente inferiore a quello della media dell'Area Euro (di circa 12 punti percentuali nel 2010), in particolare per le lavoratrici meno qualificate, il divario aumenta per le donne con almeno due figli. Contribuisce a tale fenomeno anche la scarsa presenza di strutture adeguate e accessibili per l'assistenza all'infanzia e agli anziani, e l'assenza di adeguate politiche di conciliazione vita professionale/vita privata.

La quota di popolazione a rischio di esclusione sociale e di povertà è elevata, come testimoniato dalla posizione relativa dell'Italia rispetto agli altri Stati Membri dell'UE. I giovani e le donne sono particolarmente esposti al rischio povertà. L'Italia registra il più alto divario di genere in fatto di esposizione al rischio povertà (4,7%), molto più elevato rispetto alla media UE (2,2%). Anche in tal caso, i fenomeni sono nettamente più gravi nelle Regioni meridionali del paese, che rientrano tra le regioni UE con maggiore disoccupazione femminile e giovanile di lungo termine<sup>13</sup>.

A causa della lunga aspettativa di vita e dei bassi tassi di natalità, l'Italia registra una percentuale relativamente alta di popolazione anziana e una forza lavoro sempre più vecchia. È anche tra i paesi UE con il più basso tasso di occupazione di lavoratori anziani, ben al di sotto della media UE. Una delle spiegazioni risiede nella scarsa partecipazione degli adulti (rispetto alla media UE) all'apprendimento permanente, in particolare per i lavoratori poco qualificati, che ne trarrebbero, invece, i maggiori benefici.

Infine, il lavoro sommerso costituisce un problema importante per l'Italia e rappresenta circa il 12% del totale delle unità equivalenti ad impiego a tempo pieno (cosiddetto *FTE*), con differenze significative tra i vari settori (agricoltura, servizi e servizi per la persona e la famiglia e industria sono colpiti maggiormente) e Regioni (elevata incidenza di lavoratori non regolari nelle Regioni meridionali).

### **Debole capacità amministrativa e amministrazione pubblica inefficiente**

In Italia la capacità istituzionale-amministrativa è caratterizzata da debolezze profondamente radicate e come mostrato dai numerosi indicatori<sup>14</sup> e da studi internazionali comparati<sup>15</sup> e variazioni importanti tra le Regioni. In particolare, i seguenti elementi hanno un impatto negativo sull'efficienza della pubblica amministrazione, la qualità del contesto imprenditoriale e, in

---

<sup>13</sup> Eurostat *Regional Yearbook 2011*, pagine 42-43; e EUROSTAT *Regional Unemployment Statistics* (statistiche sulla disoccupazione regionale) 2010-2011.

<sup>14</sup> Ad esempio in termini di procedure per l'esecuzione di contratti, costi di avviamenti, controllo della corruzione e stato di diritto (*rule of law*).

<sup>15</sup> Vedasi, ad esempio, l'Indice di Competitività Globale (l'Italia è al 92° posto per Istituzioni) e l'Indice UE di Competitività Regionale 2010 (l'Italia è al 24° posto per Istituzioni).

ultima analisi, la competitività globale del Paese, e richiedono pertanto un intervento.

Oneri amministrativi elevati per le imprese: notevoli costi di conformità, procedure lunghe e macchinose per licenze e permessi, legislazione fiscale complessa e instabile, debole esecuzione dei contratti. Ciò si riflette nella scarsa *performance* dell'Italia, secondo gli indicatori della classifica *Doing Business* della Banca Mondiale. L'Italia si classifica, infatti, 87<sup>a</sup> su 183 paesi per ciò che concerne la facilità complessiva di fare impresa. Le sue prestazioni relativamente modeste in termini di avvio d'impresa (77<sup>a</sup> posizione, con un peggioramento rispetto al 2011) e, soprattutto, di esecuzione dei contratti (158<sup>o</sup> posto, in particolare a causa dei tempi lunghi richiesti per la risoluzione di controversie: 1.210 giorni in media) indicano che l'ambiente imprenditoriale si conferma macchinoso e non sensibile alle esigenze delle imprese.

Scarso utilizzo di servizi *e-government* da parte di imprese e cittadini. Anche se ben attrezzata in termini di disponibilità e raffinatezza del materiale *online*, l'Italia si colloca tra i paesi con il minor livello di utilizzo di *e-government*, sia da parte di piccole imprese che di cittadini. In effetti, i *benchmark* europei di *e-government* 2010 identificano l'Italia come uno dei paesi con le migliori prestazioni: è al primo posto per disponibilità di servizi *e-government* e al secondo per raffinatezza e qualità dei servizi. Tuttavia, l'utilizzo di tali servizi da parte di piccole imprese e cittadini si attesta al di sotto della media UE: meno di due quinti dei cittadini italiani utilizzano servizi di *e-government*.

Nonostante le risorse umane e finanziarie siano in linea con gli altri principali paesi europei, l'efficienza del sistema giudiziario civile italiano è ostacolata da una serie di fattori. La lunga durata dei procedimenti rappresenta un serio ostacolo (nel 2008 la durata media di una causa civile in Italia era pari a 3.449 giorni) che si traduce in una notevole quantità di arretrati nei tribunali di prima istanza (3.932.259 casi di controversie civili e commerciali nel 2008), mentre la maggior parte degli altri paesi europei e non-europei conta un numero di casi pendenti di gran lunga inferiore.

Al momento, l'introduzione della mediazione obbligatoria quale mezzo alternativo di risoluzione delle controversie in una serie di aree, al fine di alleviare il carico di lavoro dei tribunali, sembra svilupparsi molto lentamente.

La corruzione continua ad essere una grande sfida<sup>16</sup> che comporta pesanti costi per il sistema produttivo italiano (60 miliardi di euro secondo la Corte dei Conti) e ostacola l'ottimale funzionamento dei mercati.

---

<sup>16</sup> Vedasi, ad esempio l'indice di percezione della corruzione di *Transparency International* (l'Italia è tra i cinque Stati Membri UE con il punteggio più basso), l'Eurobarometro 2011 sulla corruzione, il Rapporto 2008 della Corte dei Conti italiana (i costi totali della corruzione ammonterebbero annualmente a € 60.000.000.000 - pari a circa il 4% del PIL, come confermato

In più, la scarsa capacità amministrativa degli organismi coinvolti nella gestione e nell'erogazione dei programmi finanziati con i Fondi QSC, in particolare nelle Regioni meridionali, ha finora minato l'uso efficiente ed efficace dei Fondi Strutturali ed il relativo impatto sul territorio<sup>17</sup>.

Esistono livelli estremamente differenziati in termini di capacità amministrativa nella gestione dei Fondi, in particolare per ciò che riguarda un'inadeguata pianificazione, selezione, monitoraggio e valutazione di progetti, così come una lenta attuazione dei programmi. Anche in questo caso si evince un forte divario tra il Centro-Nord e il Sud, con una certa differenziazione anche all'interno del Sud stesso<sup>18</sup>.

## 2. FUNDING PRIORITY

I Fondi QSC saranno uno degli strumenti più importanti per affrontare le principali sfide dell'Italia in termini di sviluppo e di attuazione della Strategia Europa 2020. È opportuno che ciascun Fondo accordi la priorità, se del caso, ai settori interessati dalle Raccomandazioni Specifiche per Paese e dai Programmi Nazionali di Riforma, tenendo conto delle relazioni transfrontaliere e del coordinamento transnazionale. Per lo sviluppo rurale e della pesca, le priorità in termini di finanziamento contribuiranno anche alla Politica Agricola Comune (PAC) e alla Politica Comune della Pesca (PCP). A tal fine, occorre che l'intervento dei Fondi QSC sia concentrato su un numero limitato di priorità. L'esperienza dimostra che la concentrazione tematica consente di accrescere l'efficacia degli interventi pubblici raggiungendo una massa critica che inneschi un impatto reale sulla situazione socio-economica di un paese e delle sue Regioni.

L'ordine delle priorità è di particolare importanza in tempi di risanamento del bilancio. Quattro priorità di finanziamento complementari, che si rafforzano a vicenda, sono proposte qui di seguito in linea con le specifiche sfide-paese<sup>19</sup>. Esse riflettono la rilevanza del fabbisogno di finanziamento e del potenziale contributo alla crescita e all'occupazione. La sequenza delle priorità di finanziamento non costituisce un ordine di importanza. Di seguito, si indicano le priorità che i Servizi della Commissione auspicano siano cofinanziate nel periodo di programmazione 2014-2020. L'architettura della nuova programmazione è caratterizzata da un grado di flessibilità sufficiente a rispondere a nuove sfide e imprevisti, che consentano tuttavia eventuali riprogrammazione per giustificati motivi.

---

dal Presidente della Corte dei Conti all'inizio del 2012). Due problemi principali sono stati identificati sull'intera linea per tutte le istituzioni valutate: la mancanza di sistemi di valutazione efficaci e indipendenti, e conflitti di interessi.

<sup>17</sup> Vedasi anche il Documento di Lavoro della Commissione sulla valutazione del Programma Nazionale di Riforma 2012 e Programma di Stabilità per l'Italia (pag. 23) e la Raccomandazione Specifica Paese No 6.

<sup>18</sup> Ad esempio, i tassi minimi di assorbimento per i programmi finanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 nell'intera UE-27 si registrano in Campania, Calabria e Sicilia. Campania e Sicilia sono le maggiori Regioni italiane beneficiarie di Fondi Strutturali.

<sup>19</sup> Gli obiettivi tematici dei regolamenti proposti e il rispettivo collegamento alle aree di finanziamento sono delineati nell'Allegato I.

## **2.1. Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese**

La qualità del sistema dell'innovazione determinerà la competitività delle imprese italiane nel lungo termine e, come tale, le prospettive di crescita e di occupazione sostenibile. In linea anche con la Raccomandazione Specifica Paese N. 6, che indica fra l'altro la necessità di incrementare l'innovazione e migliorare l'accesso ai finanziamenti, è opportuno che tale priorità benefici in ogni Regione di una quota di risorse finanziarie significativamente superiore rispetto al periodo di programmazione 2007-2013.

In particolare, occorre mobilitare risorse importanti per il settore R&S affinché l'Italia raggiunga l'obiettivo UE 2020.

### ***Aumentare gli investimenti privati in R&S e Innovazione***

È necessario operare un rafforzamento dell'innovazione nei settori industriali tradizionali al fine di preservare la competitività, attuando iniziative di coordinamento e azioni congiunte nel settore con paesi e/o regioni confinanti. È necessario che le industrie-chiave (manifatturiera, meccanica, autoveicoli, agro-industria, trasporti, macchine e computer e attrezzature per ufficio, media e comunicazione) e i settori tradizionali (cultura, turismo, agricoltura, tessile e abbigliamento, cuoio e calzature, mobili e prodotti in legno) aumentino la propria produttività e le proprie esportazioni al fine di evitare ulteriori perdite di quote di mercato a livello nazionale e internazionale. Per ciò che concerne la competitività delle piccole e medie imprese rurali e del settore agricolo e agro-alimentare, è opportuno accordare la priorità all'accrescimento del valore aggiunto e della produttività attraverso l'innovazione. Occorre altresì promuovere relazioni innovative tra produttori agricoli primari e altri operatori economici, inclusi i settori economici non tradizionalmente legati all'agricoltura. Il trasferimento delle conoscenze e dell'innovazione dovrebbe costituire una priorità per le Regioni meno avanzate.

### ***Diffondere l'uso delle TIC da parte delle PMI***

Occorre che il sostegno all'imprenditorialità innovativa svolga un ruolo chiave, soprattutto favorendo l'accesso alle reti ad altissima velocità, sviluppando servizi pienamente interattivi, promuovendo un uso efficace delle TIC nel processo produttivo e l'attività di commercio elettronico delle PMI.

### ***Facilitare l'accesso ai finanziamenti e ai servizi avanzati per le PMI***

La crisi finanziaria ha evidenziato e aggravato i problemi d'accesso ai finanziamenti per molte imprese. Ristabilire un livello regolare di flussi di credito e ripristinare una normale attività creditizia a sostegno dell'economia reale rimangono le sfide del periodo 2014-2020, in particolare per le PMI in sofferenza a causa del deterioramento del credito e dei ritardati pagamenti da parte della pubblica amministrazione.

Allo stesso tempo, occorre incentivare l'adiffusione di nuovi strumenti finanziari (ancora limitata in importanti aree italiane) attraverso un più ampio accesso a *peer-to-peer lending*, *private equity* e *venture capital*, o attraverso la relativa applicazione a settori o campi in cui fino ad oggi la loro presenza è stata fortemente limitata (trasporti sostenibili, energie rinnovabili, ambiente o adattamento ai cambiamenti climatici).

Una specifica priorità deve essere accordata all'accessibilità, da parte di microimprese e PMI, ai servizi avanzati alle imprese di servizi avanzati alle imprese, poiché attualmente la dimensione e la capacità finanziaria spesso non consentono loro di accedere a tali servizi. Per ciò che concerne le piccole e medie imprese rurali e il settore agricolo, è necessario che gli interventi favoriscano, al contempo, un'evoluzione strutturale sostenibile del settore. E' inoltre necessario rafforzare l'internazionalizzazione delle PMI.

### ***Incentivare lo start-up e la crescita dimensionale delle PMI***

Incentivare le *start-up* e aiutarle a trasformarsi da microimprese in PMI e supportare le PMI dinamiche già esistenti costituiscono strumenti importanti per promuovere l'innovazione e contribuire a ripristinare la competitività dell'economia italiana.

In molte Regioni italiane sono già presenti importanti *cluster* industriali o di servizi, o in altri casi aziende *leader*. Per questo motivo, potrebbero essere sviluppati strumenti specifici per consentire a *start-up* e PMI dinamiche e in crescita di trarre vantaggio dalla presenza di tali *cluster* o aziende *leader*. E' altresì necessario promuovere un'ulteriore diversificazione dell'economia rurale anche per quanto riguarda le PMI nel campo dei servizi di nuova generazione. Per il settore agricolo e agro-alimentare, è prioritario migliorare la presenza sul mercato (aumento dell'internazionalizzazione per i produttori provenienti dalle Regioni del Sud) e la posizione dei produttori nella filiera.

## **2.2 Realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali**

E' necessario che i Fondi QSC contribuiscano alle necessarie dotazioni infrastrutturali moderne atte a migliorare l'accessibilità e i collegamenti delle Regioni e la loro attrattività per gli investitori, fornendo così le basi per maggiore competitività, sviluppo imprenditoriale, crescita economica e creazione di nuovi posti di lavoro. Occorre, inoltre, che i Fondi QSC rispondano alla sfida in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, rischi naturali, servizi legati all'eco-sistema e alle reti transfrontaliere.

Al fine di migliorare la coerenza globale a livello nazionale, è necessario che nelle Regioni meno sviluppate l'Italia inquadri gli interventi nel contesto di piani di sviluppo settoriali globali per ciascuna Regione in settori quali i

trasporti (ferrovie e porti), le TIC e l'ambiente (rifiuti solidi, acque reflue, acqua).

***Ammodernare e integrare le infrastrutture di rete per il trasporto ferroviario e marittimo nelle aree meno sviluppate***

Per i trasporti terrestri, il modello di mobilità italiano è fortemente sbilanciato verso il settore stradale, in particolare nelle zone meno sviluppate in cui i collegamenti ferroviari sono, in genere, di scarsa qualità. Pertanto è necessario che i Fondi QSC siano utilizzati per ammodernare ed ampliare forme sostenibili di trasporto su ferro, sia per trasporto passeggeri che per trasporto merci.

Occorre inoltre che l'Italia sfrutti maggiormente il proprio potenziale a livello di trasporto marittimo, anche nel più ampio contesto transnazionale, unitamente al miglioramento dei collegamenti ferroviari con l'entroterra. È necessario che l'Italia si basi su una strategia inerente al ruolo e alla posizione dei vari porti in un contesto generale atto a creare piattaforme e corridoi logistici integrati efficienti.

I progetti collegati alla rete TEN-T dovrebbero essere inclusi in un unico programma nazionale per le Regioni meno sviluppate, con programmi regionali concentrati esclusivamente sulle infrastrutture a carattere regionale o locale.

***Promuovere infrastrutture a banda larga nelle aree meno sviluppate<sup>20</sup> e l'accesso alle infrastrutture a banda (ultra-) larga***

È necessario che i Fondi QSC siano indirizzati verso investimenti nel settore delle connessioni a banda larga ad alta e altissima velocità, al fine di soddisfare gli obiettivi UE2020 in termini di 100% di copertura della banda larga con infrastrutture da 30Mbps e 50% di penetrazione di infrastrutture da 100Mbps. Tale tipo di infrastruttura è fondamentale per sostenere la crescita di una vasta gamma di nuove applicazioni, quali il *cloud computing*, e per stimolare la nascita di una nuova generazione di servizi e domanda di contenuti e innovazione. Migliori infrastrutture di banda larga sono inoltre strumentali a garantire servizi di *e-government* più efficienti ed efficaci e ad accrescere la competitività e la produttività delle imprese.

***Completare le infrastrutture per la gestione delle acque, delle acque reflue e dei rifiuti solidi nelle aree meno sviluppate***

Le condizioni delle infrastrutture relative ad acque e acque reflue nelle Regioni meno sviluppate sono generalmente scarse. In molte aree la qualità dell'acqua (anche potabile) non è conforme ai requisiti della legislazione UE. Gli ultimi risultati disponibili mostrano che circa 30 milioni di mc di acque reflue non sono sottoposte a trattamenti secondari. In numerose aree meno sviluppate, l'accesso all'acqua potabile è limitato e oltre la sua metà è

---

<sup>20</sup> Per FESR: anche nelle zone rurali di aree più sviluppate o in transizione.

sprecata a causa di perdite lungo la rete di distribuzione. Occorre pertanto che i Fondi QSC siano indirizzati direttamente al completamento e all'ammodernamento delle infrastrutture di distribuzione idrica e a trattamenti più rigorosi delle acque reflue.

La gestione dei rifiuti solidi non poggia su basi sostenibili in molte regioni e, a tal riguardo, si constata un numero significativo di procedure d'infrazione ancora aperte. Pertanto, è necessario che i Fondi QSC siano utilizzati per progetti di vertice della gerarchia dei rifiuti, in particolare: per le attività di prevenzione, selezione e riciclaggio.

### ***Promuovere le energie rinnovabili, l'efficienza delle risorse e la mobilità urbana a bassa emissione di carbonio***

Il consumo di energia impatta pesantemente sulla competitività dell'economia, che è fortemente dipendente dalle importazioni di energia (nel 2010, l'84% del fabbisogno energetico italiano è stato coperto da importazioni) e di combustibili fossili. Si auspica che investimenti concreti in questo settore aumentino considerevolmente rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, in particolare quelli destinati all'efficienza energetica, lo sviluppo di fonti rinnovabili, la diffusione del trasporto pulito.

Tale cambiamento può favorire un riorientamento dell'economia e la creazione di nuova occupazione. Occorre dare priorità all'aumento dell'efficienza energetica e della capacità di produzione energetica da fonti rinnovabili (eolica, solare, idroelettrica, biomassa e geotermica), escludendo interventi sulle infrastrutture di rete (ad eccezione delle aree rurali remote).

### ***Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione dei rischi naturali***

L'Italia deve confrontarsi con questioni legate a risorse idriche insufficienti e a fenomeni, quali l'erosione costiera e l'aumento del livello del mare. Persistono sfide quali la conservazione delle risorse naturali e, in particolare, la prevenzione della perdita di biodiversità. È necessario che la prevenzione dei rischi naturali sia affrontata attraverso interventi strutturali volti a migliorare la gestione del territorio. La cooperazione tra le Amministrazioni centrali e regionali si rivela essenziale al fine di identificare le misure più idonee per l'adattamento e la prevenzione dei rischi.

### ***Proteggere gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e la tutela della biodiversità***

Il fenomeno del degrado del suolo è in forte accelerazione, ciò che produce effetti ambientali ed economici negativi. Le principali problematiche del suolo sono: l'impermeabilizzazione, la contaminazione, l'erosione, la

perdita di sostanza organica e la salinizzazione<sup>21</sup>. Circa l'80% dei suoli italiani sono a basso contenuto di sostanza organica. Occorre affrontare anche la questione dell'inquinamento da ammoniaca nelle Regioni ad intenso sfruttamento agricolo (in particolare per scopi zootecnici).

L'inquinamento da nitrati, fosforo e pesticidi ha raggiunto livelli significativi in molti bacini idrografici italiani. La maggior parte degli stock ittici pescati sono ancora oggetto di sfruttamento eccessivo e di sprechi (scarti) e, pertanto, non rendono appieno il proprio potenziale economico. È necessario che l'Italia valuti ed affronti gli squilibri tra flotte di pesca e risorse, così come le problematiche sui controlli e la raccolta dei dati.

La biodiversità naturale e agricola continua ad offrire importanti opportunità economiche, sia come fattore che qualifica l'attrattività specifica delle aree rurali italiane che in relazione ai prodotti alimentari italiani di qualità. In tal senso gli sforzi per la tutela della biodiversità (soprattutto in relazione alle attività agricole) richiedono maggiore *targeting* e azioni più innovative, così da potenziare le sinergie tra obiettivi di sviluppo economico ed obiettivi ambientali.

### **2.3 Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano**

Occupazione e coesione sociale sono tra i principali problemi dell'Italia. I Fondi QSC devono contribuire ad una crescita che si accompagni a maggiori opportunità di lavoro e il loro impatto in termini di occupazione deve essere massimizzato. Ciò richiede un'intensificazione degli sforzi di concentrazione degli investimenti sugli obiettivi tematici dell'occupazione e della formazione in linea con le Raccomandazioni Specifiche per Paese. Pertanto la quota relativa agli investimenti a valere sui Fondi QSC in tali aree deve aumentare rispetto al periodo di programmazione 2007-2013. La lotta all'esclusione sociale e alla povertà rimane una priorità per l'Italia; una porzione consistente delle risorse disponibili deve essere dedicata alla promozione dell'inclusione attiva.

***Combattere la disoccupazione giovanile attraverso l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, anche sostenendo la transizione tra istruzione e occupazione***

Le situazioni dei giovani che non lavorano, non proseguono gli studi né seguono una formazione giustifica che sia data priorità all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, altresì incrementando gli sforzi atti a fornire loro le competenze e le esperienze lavorative necessarie, anche attraverso approcci innovativi. Ciò richiede, a sua volta, investimenti in misure

---

<sup>21</sup> Ad esempio, la Regione italiana Campania è, assieme alla Valle dell'Ebro in Spagna, la regione maggiormente colpita da fenomeni di salinizzazione in Europa. SOER (2010). *The European Environment, State and Outlook 2010*. Sintesi, p.120 *European Environment Agency* (<http://www.eea.europa.eu/soer>)

individualizzate di politiche attive del mercato del lavoro, quali apprendistato e tirocini di qualità, praticantati in azienda, orientamento professionale e promozione dell'imprenditorialità giovanile. Investire in uno schema di Garanzia per i Giovani consentirebbe un approccio globale.

***Integrare i più vulnerabili (donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d'esclusione sociale e povertà) nel mercato del lavoro***

L'integrazione dei gruppi più vulnerabili nel mercato del lavoro (in particolare donne, anziani e persone a rischio d'esclusione sociale) deve essere al centro degli investimenti in materia d'occupazione e d'inclusione sociale in Italia.

La partecipazione femminile al mercato del lavoro deve aumentare sensibilmente. Pertanto, la promozione della parità tra uomini e donne e della conciliazione tra lavoro e vita privata deve essere una priorità per gli investimenti a valere sui Fondi QSC. Tali investimenti devono anche concentrarsi sul miglioramento della qualità e dell'accessibilità di servizi di assistenza abbordabili (quali servizi di cura per bambini e anziani nell'intero paese), anche attraverso investimenti in infrastrutture pubbliche.

Dato il ridotto tasso di occupazione dei *lavoratori più anziani*, l'Italia deve stanziare fondi per sostenere misure atte a favorire un invecchiamento attivo e sano al fine di migliorare l'occupabilità dei lavoratori più anziani (in particolare attraverso strategie globali di apprendimento permanente).

L'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro (anche attraverso un migliore riconoscimento della rispettive abilità e competenze/qualifiche) sarà un importante motore di sviluppo economico e aiuterà a ridurre il problema dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze. La promozione dell'inclusione dei cittadini extra-UE avrà anche l'effetto collaterale di ridurre il campo di applicazione dell'economia sommersa, dal momento che gli immigrati sono spesso sfruttati per motivi correlati al lavoro.

Infine, gli investimenti devono dare priorità all'inclusione attiva delle persone che, per motivi diversi, sono esposte al *rischio di esclusione sociale e povertà*. A tal proposito la dovuta priorità deve essere accordata alle persone con disabilità e a quanti sono esposti a rischi particolari, tra cui immigrati, rom e persone che vivono in aree svantaggiate. È necessario anche favorire interventi che generino maggiore occupazione per le categorie vulnerabili della popolazione anche nelle zone rurali e costiere. I Fondi QSC, inoltre, devono sostenere l'innovazione sociale quale mezzo per meglio rispondere alle sfide sociali quali l'invecchiamento demografico, la diversità, ecc. Ciò a sua volta richiede iniziative volte a promuovere l'economia sociale e le imprese sociali.

***Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione***

Per aumentare il proprio impatto sul mercato del lavoro, gli investimenti a valere sui Fondi QSC devono essere maggiormente concentrati sull'istruzione e sulla formazione. Gli investimenti devono focalizzarsi sulla prevenzione e la riduzione dell'*abbandono precoce degli studi*, in particolare nelle Regioni meridionali. Le misure devono essere mirate sia agli alunni che agli insegnanti/personale, così come all'ambiente di lavoro. Deve altresì essere favorita la partecipazione *all'istruzione universitaria*. Gli investimenti devono inoltre essere concentrati sul miglioramento della *qualità* dell'istruzione e della formazione, tenendo conto delle diverse situazioni tra Regioni.

Per affrontare efficientemente la questione dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze, deve essere accresciuta la pertinenza dell'istruzione e della formazione rispetto alle esigenze del mercato del lavoro. Il supporto *all'apprendimento permanente* deve essere ulteriormente rafforzato dai Fondi QSC in coordinamento con altri fondi, garantendo una maggiore partecipazione delle persone più bisognose di accrescere ed aggiornare le proprie competenze, tra cui i lavoratori più anziani. I Fondi QSC devono investire nelle competenze che saranno necessarie in futuro, quali, ad esempio, *l'economia verde (Green Economy)* e prendere in considerazione le specificità delle zone rurali e costiere.

### ***Promuovere la mobilità dei lavoratori***

La mobilità tra diversi posti di lavoro e settori di attività deve essere una priorità per gli investimenti a valere sui Fondi QSC. Gli interventi devono concentrarsi sulla fornitura di servizi d'informazione e orientamento atti a guidare e favorire decisioni consapevoli circa le prospettive nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione, e sul sostegno di azioni e programmi/regimi di mobilità. La creazione di un sistema nazionale di convalida e riconoscimento delle competenze e delle qualifiche acquisite costituisce un requisito fondamentale per consentire la mobilità del lavoro all'interno del paese. Vi è la chiara necessità di facilitare la mobilità dei lavoratori anche oltre le frontiere.

### ***Ammodernare e rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro***

I Fondi QSC devono concentrarsi sulla modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni inerenti al mercato del lavoro. Ciò deve aiutare i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) a fornire servizi più efficienti ed efficaci nell'intero territorio nazionale. È necessario promuovere partenariati con le istituzioni del mondo dell'istruzione e altri servizi di collocamento. L'Italia deve implementare più efficacemente<sup>22</sup> lo scambio di domande e offerte di lavoro e sfruttare appieno gli strumenti UE potenziati (riforma di EURES) per rafforzare l'erogazione di servizi personalizzati a quanti cercano lavoro.

---

<sup>22</sup> Secondo gli obblighi di cui al Regolamento CE n. 492/2011.

È necessario assicurare la cura delle esigenze dei gruppi svantaggiati, tra cui i lavoratori più anziani e i giovani.

### ***Combattere il lavoro sommerso***

La lotta al lavoro sommerso richiede una vasta gamma d'interventi che vanno dal rafforzamento dei sistemi di ispezione ad una migliore organizzazione per inserire gli immigrati nel mondo del lavoro dell'economia formale (ad esempio attraverso la formazione).

## **2.4 Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione**

Un'amministrazione pubblica innovativa ed efficiente è di fondamentale importanza per fornire un miglior servizio alle imprese e ai cittadini e per garantire che le priorità d'investimento possano produrre risultati efficienti in termini di occupazione e di crescita a livello nazionale e regionale. Ciò richiede che gli investimenti siano concentrati sul miglioramento della capacità istituzionale in linea con le Raccomandazioni Specifiche per Paese. I finanziamenti QSC devono accordare la dovuta priorità alle misure atte a ridurre gli oneri amministrativi, sviluppando un approccio sistemico allo sviluppo dell'*e-government*, migliorando l'accessibilità e l'efficienza del sistema giudiziario, garantendo al contempo qualità, trasparenza, integrità e responsabilità complessive delle pubbliche amministrazioni. Anche lo sviluppo delle capacità delle parti interessate deve essere promosso.

La scarsa capacità amministrativa ha anche ostacolato la corretta attuazione della politica di coesione, in particolare nelle Regioni meridionali. I Fondi QSC devono altresì essere usati per migliorare la capacità degli organismi coinvolti nella gestione e nell'attuazione dei fondi stessi, in particolare le Regioni meno sviluppate/in transizione, anche a livello transnazionale.

### ***Ridurre gli oneri amministrativi per le imprese***

Gli interventi di modernizzazione dei servizi pubblici e la riduzione degli oneri normativi ed amministrativi per le imprese aiuteranno ad aumentare la produttività, rafforzare la competitività e, in ultima analisi, liberare il potenziale di creazione di posti di lavoro. L'Italia deve accrescere l'efficacia e la qualità dei servizi pubblici, ridurre i costi di conformità e garantire un miglior quadro normativo, anche per ciò che concerne le procedure di concessione di licenze ed autorizzazioni e l'esecuzione dei contratti. A tal fine, occorre garantire trasparenza, integrità e responsabilità nella pubblica amministrazione.

### ***Promuovere l'e-government e l'e-public procurement***

La riduzione degli oneri amministrativi e l'innovazione organizzativa sono temi presenti nell'agenda europea dell'*e-government*. Nel settore dei servizi pubblici on-line, l'Italia deve: riesaminare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici già in atto al fine di aumentarne il livello di penetrazione; attivare

procedure d'appalto elettroniche e altre misure volte ad accrescere la trasparenza e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli (rif: Proposte della Commissione per riformare le norme sugli appalti pubblici e il passaggio deve essere completato entro la metà del 2016); garantire l'accesso agli "open data" in possesso delle pubbliche amministrazioni al fine di stimolare nuove applicazioni e servizi. I servizi di *e-government* devono essere sviluppati anche attraverso servizi di *e-health* (sanità on-line) e di *e-care* (assistenza on-line), al fine di ridurre costi ed errori medici.

### ***Garantire l'efficienza del sistema giudiziario***

Oltre alla definizione di un approccio integrato per superare gli ostacoli istituzionali nelle amministrazioni pubbliche nel loro complesso, l'Italia deve accrescere la capacità amministrativa del sistema giudiziario nell'intero territorio nazionale. Debita priorità deve pertanto essere accordata al miglioramento dell'efficienza e della qualità del sistema giudiziario nonché alle relative prestazioni e trasparenza. A tal proposito, l'Italia deve basarsi sulle esperienze positive di precedenti periodi di programmazione, in particolare per ciò che concerne il progetto "uffici giudiziari"<sup>23</sup>. Va altresì esplorata la possibilità di trasferire la metodologia del suddetto progetto ad altri settori della pubblica amministrazione.

### ***Rafforzare la capacità degli organismi coinvolti nella gestione e attuazione dei programmi dei Fondi QSC, in particolare nelle aree meno sviluppate***

La forte differenza di capacità amministrativa nella gestione dei Fondi (con una chiara differenza tra Nord e Centro-Sud) continua a rappresentare una delle principali sfide in termini di utilizzo efficiente ed efficace dei Fondi Strutturali, come osservato anche nella Raccomandazione Specifica Paese No 2. Pertanto, la capacità degli organismi coinvolti nella gestione e nella attuazione dei Fondi QSC, in particolare nelle Regioni meridionali, deve essere rafforzata, ad esempio attraverso un maggiore e migliore utilizzo dell'assistenza tecnica. Tale assistenza deve concentrarsi non solo sulle autorità di gestione e di audit, ma anche (e in maniera rilevante) su organi responsabili della concezione, preparazione e attuazione degli interventi cofinanziati.

---

<sup>23</sup> Il progetto è stato finanziato nell'ambito dei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, e ha trasferito la *best practice* FSE originalmente sviluppata dall'Ufficio della Procura di Bolzano ad altri uffici giudiziari in Italia. Tale *best practice* è volta a migliorare le prestazioni e aumentare l'efficienza degli uffici giudiziari, riorganizzare i processi di lavoro, ottimizzare l'impiego delle risorse umane e delle attrezzature, migliorare la comunicazione interna ed esterna. In virtù del progetto, la migliore qualità delle prestazioni fornite dagli uffici giudiziari è a vantaggio sia di utenti interni delle strutture (servizi, giudici, altri uffici giudiziari) che di utenti esterni (cittadini, imprese, categorie professionali legali e di altro tipo). L'intervento avvicina le persone al sistema giudiziario e le rende più informate circa le operazioni degli uffici e dei servizi disponibili, favorendo così una buona capacità amministrativa in un settore cruciale per l'intero paese.

### 3. FATTORI DI SUCCESSO AI FINI DELLA REALIZZAZIONE

Insieme al consolidamento finanziario, le riforme strutturali svolgono un ruolo fondamentale nel miglioramento dell'efficienza complessiva e indirettamente sul potenziale di crescita dell'economia italiana. Tali riforme rappresentano una chiave per un'attuazione efficace dei Fondi QSC, che possono garantire un impatto ottimale a condizione che esista un adeguato quadro politico, legale ed amministrativo. Pertanto, il nuovo Regolamento Generale definirà le condizionalità *ex ante* che costituiscono pre-condizioni per l'uso efficiente ed efficace dei Fondi UE che occorrerà soddisfare prima dell'approvazione dei programmi.

La Commissione chiederà formalmente di esaminare la coerenza e l'adeguatezza delle informazioni fornite dall'Italia nel quadro della valutazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi. Sulla base dell'esperienza dell'attuale periodo di programmazione e delle Raccomandazioni Specifiche per Paese, i Servizi della Commissione hanno individuato una serie di condizionalità *ex ante* di cruciale importanza per l'efficace realizzazione delle priorità. Laddove le condizionalità *ex ante* non risultino soddisfatte al momento della presentazione dell'Accordo di Partenariato alla Commissione, l'Italia dovrà definire una serie di azioni da intraprendere a livello nazionale e regionale e il calendario della relativa attuazione. Tutte le condizionalità *ex ante* dovranno essere soddisfatte entro il termine ultimo concordato e al più tardi entro due anni dall'adozione dell'Accordo di Partenariato o entro il 31 dicembre 2016. Un'attenzione particolare va pertanto accordata alle seguenti condizionalità:

- Sviluppare strategie di ricerca e innovazione a livello nazionale, regionale basate sulla metodologia "smart specialisation", inclusive di un capitolo TIC sulla crescita digitale e sul piano nazionale per l'accesso alle reti di nuova generazione e degli previsti per le reti d'accesso di nuova generazione in zone scarsamente servite).
- Prevedere misure per l'attuazione efficace dello *Small Business Act*.
- Sviluppare il piano nazionale dei trasporti comprensivo degli interventi strategici per il trasporto ferroviario, il trasporto marittimo e i corridoi logistici integrati, ivi incluse le reti transnazionali.
- Garantire l'effettiva attuazione dell'Acquis UE in materia ambientale nei settori della gestione dei rifiuti (Direttiva 2009/98/CE) e della gestione delle risorse idriche (Direttiva 2000/60/CE), così come i provvedimenti orizzontali in materia di valutazione dell'impatto ambientale e la valutazione strategica d'impatto ambientale (Direttive 85/337/CEE e 2001/42/CE).
- Assicurare la conformità della politica di tariffazione dell'acqua alla Direttiva 2000/60/CE, in particolare per il settore agricolo, in tutte le Regioni, con una particolare attenzione alle Regioni meridionali.
- Migliorare la chiarezza nella definizione delle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA), dei requisiti minimi relativi a

fertilizzanti e prodotti fitosanitari e di altre pertinenti norme obbligatorie a livello nazionale e regionale.

- Creare/Rafforzare sistemi di servizi di consulenza agricola pubblica e privata, garantendo sufficiente capacità di consulenza sui requisiti normativi e su tutti gli aspetti connessi alla gestione sostenibile e all'azione per il clima nel settore agricolo e forestale.
- Recepire la Direttiva 2009/28/CE sulle Energie Rinnovabili.
- Completare e adottare una strategia nazionale per l'adeguamento ai cambiamenti climatici con azioni di accompagnamento a sostegno degli investimenti.
- Completare e attuare un sistema a livello nazionale per la validazione e il riconoscimento di abilità e competenze/qualifiche.
- Definire una strategia globale per ridurre il fenomeno dell'abbandono precoce degli studi e un quadro politico nazionale/regionale per l'apprendimento permanente.
- Nel settore della pesca: sviluppare un piano strategico per l'acquacoltura; migliorare la raccolta dei dati per la gestione della pesca (al fine di garantire un passaggio graduale dalla gestione diretta alla gestione concorrente); implementare un sistema UE di controllo, ispezione ed applicazione.
- Garantire l'implementazione di un adeguato sistema di registrazione e monitoraggio della spesa per gli aiuti di Stato e l'adeguato coordinamento da parte di un organismo indipendente rispetto alle autorità che concedono tali aiuti, munito di adeguate risorse dedicate (bilancio, personale qualificato), da consultare durante l'elaborazione di misure di aiuti di Stato, i cui pareri siano tenuti in debito conto.
- Adottare una strategia atta a rafforzare l'efficienza amministrativa, anche mediante una riforma della pubblica amministrazione, con particolare attenzione alla capacità degli organismi coinvolti nella gestione, attuazione e controllo degli interventi cofinanziati attraverso Fondi QSC.
- Garantire l'attuazione efficace dei Fondi QSC (ivi incluso il rispetto delle condizionalità *ex ante*) che implichi un ulteriore miglioramento delle capacità amministrative, in particolare per l'efficace applicazione della legislazione UE (ambiente, aiuti di Stato, appalti pubblici, gestione finanziaria, gestione e controllo), la predisposizione di un'adeguata selezione di progetti innovativi e lo svolgimento di un'analisi approfondita dei divari esistenti a livello di fabbisogno di finanziamenti delle PMI per ideare regimi di sostegno adeguati.

### ***Sviluppo territoriale***

L'Accordo di Partenariato e i Programmi Operativi devono definire il contributo degli approcci integrati dei Fondi QSC per lo sviluppo territoriale, tra cui - se del caso - la pianificazione di approcci integrati per lo sviluppo urbano sostenibile. Lo sviluppo urbano sostenibile è inteso come

processo basato su una strategia di sviluppo urbano integrato che promuova armonicamente tutte le dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale e di *governance*) attraverso una visione globale dell'area urbana. In tal modo, le risorse devono essere concentrate in modo integrato sulle zone-bersaglio che manifestano specifiche sfide a livello urbano. Al contempo, i progetti finanziati dalla politica di coesione in aree urbane devono essere coerenti con gli obiettivi più ampi dei Programmi. È necessario che siano adottati criteri trasparenti per la selezione delle aree in cui avranno luogo gli interventi integrati.

#### **4. COOPERAZIONE TERRITORIALE Ñ PRIORITÀ**

Nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea, il FESR sostiene la cooperazione transfrontaliera e transnazionale. Soluzioni efficaci in molte aree di sviluppo richiedono un approccio cooperativo alle sfide e alle opportunità che guardi al di là dei confini per condividere esperienze.

Le azioni transfrontaliere devono sostenere programmi specifici per singolo paese concentrandosi su azioni atte a rimuovere gli ostacoli principali nel settore dei trasporti migliorando, così, l'accessibilità (in particolare lungo le frontiere marittime); rimuovere gli attuali ostacoli alla mobilità dei lavoratori; aumentare il sostegno alla ricerca e allo sviluppo; favorire lo scambio di conoscenze e progetti congiunti innovativi prendendo in carico altresì il settore sanitario. A livello transnazionale occorre attuare anche azioni atte a promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la gestione condivisa delle risorse ambientali (acqua, rifiuti, natura e biodiversità). Si dovrà inoltre promuovere l'internazionalizzazione delle PMI.

Per ciò che concerne gli affari marittimi nell'area del Mediterraneo, la cooperazione territoriale europea deve mirare a migliorare la coerenza, il coordinamento e l'allineamento di politiche e degli strumenti che impattano sull'economia marittima. Devono essere presi in particolare considerazione gli obiettivi e gli orientamenti concordati nell'ambito della strategia per l'area del bacino Adriatico-Ionico, di seguito elencati:

- (1) Massimizzare il potenziale della cosiddetta economia blu (trasporto marittimo competitivo e sostenibile; turismo costiero e marittimo; pesca e acquacoltura);
- (2) Ambiente marino più sano;
- (3) Spazio marino più sicuro;
- (4) Attività di pesca sostenibile e responsabile.

## ALLEGATO

L'allegato contiene le disposizioni per l'efficacia delle fasi di programmazione e attuazione, la valutazione delle esigenze di finanziamento in relazione agli obiettivi tematici, unitamente agli aspetti specifici delle modalità di pianificazione e attuazione.

### **A. MASSIMIZZARE I SUCCESSI - MODALITÀ DI PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE EFFICACI**

L'esperienza acquisita attraverso i precedenti periodi di programmazione indica diversi fattori che influenzano l'efficacia degli investimenti dei Fondi, in particolare la necessità di assicurare orientamento strategico e concentrazione, unitamente alla necessità di evitare la frammentazione degli investimenti e di radicare i progetti all'interno dei sistemi nazionali, assicurandosi che rispondano a reali necessità.

Nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 più amministrazioni delle regioni meno sviluppate e in transizione hanno sperimentato serie difficoltà nell'utilizzo del volume di risorse loro assegnate e non si sono rivelati dotati di capacità progettuali e attuative all'altezza dei compiti richiesti per gestire l'assistenza UE in maniera efficace<sup>24</sup>.

Significativamente, i programmi delle Regioni meno sviluppate (Campania, Calabria e Sicilia) sono proprio quelli che hanno registrato i massimi ritardi in termini di attuazione e i principali problemi in termini di capacità.

Alla luce dell'esperienza positiva rispetto ad una serie di programmi operativi nazionali (in particolare i PO Istruzione), la futura struttura dei programmi deve prevedere una quota crescente di aiuti comunitari destinati a programmi gestiti a livello centrale, che devono però essere dotati di adeguate risorse professionali. Ciò deve dar luogo a una riduzione degli interventi gestiti da autorità regionali e a un aumento degli interventi gestiti dai Ministeri, in particolare per le linee d'intervento che non sono di competenza regionale. I programmi gestiti a livello regionale dovranno pertanto finanziare interventi atti ad affrontare le specificità regionali.

Inoltre, nel periodo 2007-2013 si registrano importanti aree di sovrapposizione tra programmi nazionali e programmi regionali<sup>25</sup>. Ciò va evitato in futuro,

<sup>24</sup> Vedasi anche il Piano d'Azione Coesione, promulgato nel 2011 in risposta alla lenta attuazione dei Fondi QSC nelle Regioni italiane meridionali.

<sup>25</sup> Es. Il Programma Operativo Nazionale «Trasporti» 2007-2013 include la metà di un progetto ferroviario in Palermo (Sicilia), mentre l'altra metà è inclusa nel Programma Operativo Regionale 2007-2013 «Sicilia».

stabilendo chiare e logiche linee di demarcazione tra i programmi che intervengono sullo stesso territorio.

Per alcuni programmi la struttura dei sistemi di gestione e controllo è eccessivamente complessa (PO Ricerca e Competitività, PO Energie Rinnovabili, PO Cultura e Turismo), anche a causa della presenza di numerosi organi intermedi. È necessario razionalizzare tali strutture ed evitare, in particolare, programmi con impostazione interregionale, in quanto nel periodo 2007-2013 si sono rivelati decisamente fallimentari.

È necessario un generale movimento verso un approccio più coerente e innovativo, sia per i programmi nazionali/regionali che per quelli di cooperazione, al fine di dimostrare chiaramente l'impatto esercitato sul raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, e prevedendo alcune correzioni, come ad esempio:

- Il supporto ad eventi sportivi / culturali / turistici / promozionali / d'attrazione o iniziative di marketing territoriale non deve essere finanziato dal FESR per via del loro scarso valore aggiunto.
- Il supporto non deve essere usato per infrastrutture relative a strade/autostrade locali, regionali o nazionali, poiché il mix dei trasporti in Italia è già troppo fortemente sbilanciato verso il trasporto su strada.
- Il supporto al settore della cattura di risorse ittiche deve essere fornito soltanto ove contribuisca a un'efficace riduzione della capacità di pesca.

### **Struttura dei Programmi**

La proposta di regolamento 2014-2020 per i Fondi QSC offre ulteriore flessibilità per impostare i programmi in ciascuno Stato Membro così da soddisfarne al meglio la propria struttura istituzionale. Inoltre, l'Allegato I alla proposta della Commissione del Regolamento Generale include il Documento di Lavoro sugli elementi necessari a un Quadro Strategico Comune<sup>26</sup> e delinea diverse opzioni<sup>27</sup> in termini di approcci integrati alla programmazione per realizzare il coordinamento e le sinergie in corso di esecuzione. Si consiglia di procedere all'esame delle opzioni.

La ripartizione delle responsabilità tra il livello nazionale e il livello regionale deve garantire la coerenza complessiva nel rispetto, al contempo, delle condizioni locali (evitando l'approccio "*one size fits all*"). La struttura deve anche riflettere il focus degli interventi dell'UE sugli obiettivi Europa 2020. La distribuzione delle risorse finanziarie, il numero di programmi e l'architettura più consona saranno sviluppati in collaborazione con le parti interessate in Italia e, in sede di negoziato, con la Commissione. La cooperazione a tutti i livelli rappresenterà l'elemento-chiave per assicurare la qualità della spesa.

---

<sup>26</sup> SWD(2012)61 definitivo n° Parte 1- Sezione 4; sito web:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/QSC\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/QSC_part1_en.pdf)

<sup>27</sup> COM (2012) 496 definitivo, 11.9.2012.

Per ciò che concerne la struttura di programmazione del FEASR, sarebbe necessario delineare un'attività di coordinamento forte e preciso a livello centrale/nazionale (MIPAAF, Rete Rurale, e Rete Ambientale), poiché è probabile che la programmazione regionale sia confermata. Lo Stato Membro ha la possibilità di usufruire di un Programma Quadro Nazionale.

L'unico programma operativo previsto dal Regolamento FEAMP potrebbe essere strutturato secondo linee regionali atte a congiungere l'organizzazione amministrativa e politica italiana, permettendo così la massima sinergia con gli interventi regionali di altri fondi e migliorando l'efficienza del sistema attuativo.

Per obiettivi specifici quali l'innovazione e il trasferimento di conoscenze nei settori agricolo e agro-alimentare, nonché per gli interventi nel settore agro-alimentare che hanno dimensione interregionale, le autorità centrali devono adottare forti azioni di orientamento e coordinamento al fine di aumentare l'efficienza e l'efficacia degli interventi e favorire la sinergia degli strumenti utilizzati.

### **Sistemi di Gestione**

Nel periodo 2007-2013, l'Italia registra un numero particolarmente elevato di programmi che sono stati o sono ancora oggetto di interruzione o sospensione di pagamenti, a causa di sistemi di gestione e controllo inadeguati.

Sulla base di questa esperienza, si ritiene che le verifiche di gestione devono essere centralizzate sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione (AG) o, in caso di verifiche gestionali decentrate, deve esservi preposta una valida unità di controllo. Il sistema informatico dei programmi operativi deve includere controlli sull'esistenza di verifiche gestionali prima che la spesa possa essere certificata. Inoltre, è stata constatata un'eccessiva rotazione a livello gestionale che ha causato rallentamenti, o addirittura interruzioni, della realizzazione dei programmi. Nell'ambito delle autorità di gestione e di controllo è necessario assicurare stabilità a livello direttivo e di staff, unitamente ad un controllo più indipendente sull'uso dei fondi.

Molti degli attuali programmi risentono di una debole preparazione dei progetti, ciò che si evince nell'esame di alcuni elementi dei formulari presentati alla Commissione, (analisi costi-benefici, appalti pubblici; notifica degli aiuti, valutazioni ambientali). Ciò provoca ritardi nella fase iniziale del periodo di programmazione, ma sovente anche oltre. Un'adeguata progettazione consentirebbe un'attuazione più rapida dei programmi operativi. Un ruolo di vigilanza rafforzata svolta dal Ministero dello Sviluppo Economico, dal Ministero del Lavoro e dal Ministero delle Politiche Agricole rispetto alle autorità di gestione regionali, soprattutto nelle Regioni meno sviluppate e in transizione, contribuirebbe a superare tali criticità.

### **Sistemi di controllo**

L'Italia deve garantire un sistema di controllo efficiente ed efficace e confermare in anticipo l'operatività dei propri sistemi di controllo.

Il fatto che molte autorità di audit appartengano alla medesima amministrazione a cui appartiene anche l'autorità di gestione rischia di limitare la loro indipendenza. Un grado avanzato d'integrazione tra le autorità di audit regionali sotto la responsabilità e la supervisione di un organismo di audit nazionale garantirebbe una maggiore autonomia rispetto alle autorità di gestione.

Le risorse destinate alle autorità sono spesso inadeguate quantitativamente (risorse insufficienti, contratti con durata limitata che causano ritardi e discontinuità nelle attività di audit) e qualitativamente (competenze insufficienti sui controlli). Risorse adeguate devono essere assegnate alle autorità di audit e la pianificazione delle attività deve includere l'assunzione di personale amministrativo con specifica esperienza in termini di audit.

### **Coordinamento, complementarità e sinergia**

Il coordinamento delle politiche e la complementarità degli interventi costituiscono condizioni fondamentali per il successo dei Fondi QSC.

I sistemi di gestione e di controllo per il periodo 2014-2020 devono basarsi sui risultati positivi conseguiti nel periodo 2007-2013. I Fondi QSC devono affrontare congiuntamente i vari obiettivi tematici. I Ministeri e le Autorità responsabili dell'attuazione dei Fondi devono lavorare in stretta collaborazione per la preparazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi. È essenziale che tutti i fondi operino in maniera integrata per migliorare il coordinamento delle politiche. A tal fine si raccomanda di:

- Assicurare un solido quadro politico attraverso lo sviluppo di documenti strategici vincolanti.
- Attivare un forte centro di coordinamento per migliorare l'applicazione della strategia di sviluppo.
- Ottimizzare la struttura attuativa al fine di garantire una chiara ripartizione delle responsabilità e maggiore responsabilizzazione delle istituzioni coinvolte, le quali devono fornire reale valore aggiunto ai processi di gestione.
- Le autorità di gestione devono sviluppare abilità/competenze interne rispetto all'attuazione delle politiche in cui intervengono i programmi operativi.

La complementarità tra i Fondi QSC deve essere progettata a livello politico, attuata attraverso soluzioni specifiche di attuazione, tra cui, se del caso, Investimenti Territoriali Integrati e Sviluppo Locale di tipo partecipativo. L'Italia è invitata a presentare il proprio approccio e relativi strumenti per quanto concerne un utilizzo coordinato dei fondi nei settori in cui la loro complementarità è d'importanza fondamentale per garantire investimenti efficienti: sanità, istruzione (in particolare per le strutture pre-scolari e il sistema di formazione professionale), imprenditorialità, sviluppo urbano e riforme della pubblica amministrazione. Ove opportuno, i Fondi QSC devono sfruttare il potenziale in termini di sinergie con gli altri strumenti UE, quali *Connecting Europe Facility*, Orizzonte 2020, COSME, l'Istituto Europeo d'innovazione e Tecnologia (IET) e le relative Comunità della Conoscenza e dell'innovazione.

(CCI) in vista di accrescere la capacità d'innovazione attraverso una maggiore integrazione del triangolo della Conoscenza, le Azioni Marie Skłodowska-Curie, il Programma LIFE, Erasmus per Tutti, il Programma Europa Creativa, il Programma per il Cambiamento Sociale e l'Innovazione, il Fondo Sicurezza Interna, e il Fondo per l'Asilo e la Migrazione (HOME).

Le esperienze pregresse ed attuali evidenziano la necessità di migliorare gli strumenti d'assistenza tecnica in favore dei gruppi Leader (GAL) e Pesca (FLAG) e dei partner/territori interessati dai loro interventi. Gli aspetti che meritano più attenzione includono la capacità amministrativa dei GAL/FLAG, la trasparenza delle procedure per la selezione dei territori GAL/FLAG, nonché i gruppi stessi. Importanti sono anche: la selezione degli interventi attraverso opportuni criteri di selezione, la necessità di evitare conflitti d'interesse e, ultimo ma non meno importante, la coerenza degli interventi rispetto agli obiettivi del programma.

Lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community-Led Local Development - CLLD*) offre un approccio integrato *bottom-up* in risposta alle complesse sfide territoriali e locali attraverso il coinvolgimento delle comunità locali.

L'Italia è invitata a presentare il proprio approccio riguardo lo sviluppo locale di tipo partecipativo per tutti i Fondi QSC, indicando le sfide, obiettivi e priorità principali, il tipo di territorio, il ruolo dei gruppi di azione locale e dei diversi Fondi QSC, nonché i meccanismi di coordinamento.

L'Italia dovrebbe anche prevedere attività di sostegno per gli attori locali. La proporzione dei fondi allocati a LEADER dovrebbe essere ulteriormente rafforzata, dato l'approccio multifondo proposto per lo sviluppo partecipativo locale.

## **B. VALUTAZIONE DEI FABBISOGNI DI FINANZIAMENTO IN RELAZIONE AGLI OBIETTIVI TEMATICI**

Le sezioni seguenti presentano il punto di vista dei Servizi della Commissione sull'importanza dei Fondi QSC per l'Italia. Tali sezioni sono state elaborate dai Servizi della Commissione sulla base di un'approfondita analisi-paese<sup>28</sup> e si rapportano agli 11 Obiettivi Tematici che derivano dalla proposta della Commissione per il Regolamento Generale<sup>29</sup>. Gli Obiettivi Tematici traducono la Strategia Europa 2020 negli obiettivi operativi che saranno supportati dai Fondi QSC.

Gli 11 Obiettivi Tematici sono comuni per le politiche di coesione, sviluppo rurale, marittime e della pesca. Essi forniscono una gamma di possibili obiettivi di finanziamento per l'intera Unione Europea e garantiscono che gli interventi nell'ambito di queste politiche siano allineati verso il raggiungimento di obiettivi

<sup>28</sup> SWD (2012) 323 definitivo; ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_Italy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_Italy_en.pdf)).

<sup>29</sup> COM (2011) 615 definitivo/2; ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1))

comuni (ovvero quelli della strategia Europa 2020). A seconda della specifica situazione di ciascuno Stato Membro, verrà effettuata una selezione più mirata in accordo con le autorità nazionali. Le sfide e le priorità di finanziamento per l'Italia corrispondono ai seguenti Obiettivi Tematici:

| Funding priority                                                                                                              | Obiettivi Tematici                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese                                                               | Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (1)                                                                 |
|                                                                                                                               | Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2)                                                   |
|                                                                                                                               | Promuovere la competitività delle PMI, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (FEAMP) (3) |
| Realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali                             | Promuovere sistemi di trasporti sostenibili ed eliminare le strozzature alle principali infrastrutture di rete (7)                 |
|                                                                                                                               | Migliorare l'impiego e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2)                                     |
|                                                                                                                               | Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse (6)                                                                |
|                                                                                                                               | Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori (4)                                    |
|                                                                                                                               | Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi (5)                                     |
| Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e migliorare la qualità del capitale umano | Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori (8)                                                                |
|                                                                                                                               | Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà (9)                                                                        |
|                                                                                                                               | Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente (10)                                                   |
| Favorire la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione                                                | Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente (11)                                      |
|                                                                                                                               | Migliorare l'impiego e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2)                                     |

**B.1. Priorità di finanziamento: "Sviluppare un ambiente imprenditoriale favorevole all'innovazione delle imprese"**

Gli obiettivi della priorità di finanziamento *«Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese»* saranno conseguiti prioritariamente attraverso gli Obiettivi Tematici *«Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione»*, *«Potenziare l'accesso, l'uso e la qualità delle TIC»*, e *«Accrescere la competitività delle PMI, del settore agricolo (FEASR) ed il settore della pesca e dell'acquacultura (FEAMP)»*.

**Obiettivo Tematico *«Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione»***

| Europa 2020 - Obiettivo principale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Situazione attuale | Obiettivo Nazionale 2020 - PNR |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|
| 3% del PIL UE da investire in R&S                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1,26% (2010)       | 1,53%                          |
| <p><b>Considerando 19 della Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2012 dell'Italia e emissione del parere della Commissione sul Programma di Stabilità dell'Italia, 2012-2015:</b> <i>"è Benché siano state adottate alcune misure per promuovere la R&amp;S privata, segnatamente il rifinanziamento del credito d'imposta per gli investimenti delle imprese nella ricerca, l'intensità rimane bassa e la realizzazione di progetti innovativi è modesta."</i></p> <p><b>Raccomandazione Specifica per Paese n° 6 del 2012:</b> <i>"Migliorare l'accesso agli strumenti finanziari, in particolare al capitale, per finanziare le imprese in crescita e l'innovazione»</i>.</p> |                    |                                |

È necessario che l'obiettivo tematico sia attuato in linea col quadro strategico per l'innovazione per la specializzazione intelligente, elaborato in stretta consultazione con il settore privato e gli attori nazionali e regionali competenti in materia di R&I, ivi inclusi i partner nell'ambito della cosiddetta economia blu.

Per questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle priorità e negli obiettivi specifici elencati di seguito, che riflettono sfide-paese e sfide regionali più ampie da supportare attraverso i Fondi QSC:

1. *Potenziare le infrastrutture relative alla Ricerca e l'Innovazione (R&I) e le capacità di sviluppare l'eccellenza in materia di R&I*

- Sostenere l'innovazione di servizi e *start-up* innovativi necessari alla distribuzione di tecnologia e co-creazione di prodotti e servizi innovativi risultanti dalla ricerca applicata.
  - Sostenere e promuovere la politica dei *cluster* e la qualità delle reti d'impresa, anche sfruttando le potenzialità dei distretti industriali. Concentrazione su servizi di alta qualità (pacchetto completo di servizi richiesti dalle aziende innovative, tra cui il supporto alla commercializzazione, servizi tecnici, contabili, fiscali, di consulenza), strategie *multi-cluster* e di collaborazione con altri *cluster* nazionali ed internazionali e con università per attrarre o creare imprese innovative e potenziare l'innovazione aperta.
2. *Promuovere investimenti in attività di R&I, sviluppo di prodotti e servizi, trasferimento di tecnologia, innovazione sociale e le applicazioni di servizio pubblico, stimoli alla domanda, networking, cluster e innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente*
- Potenziare investimenti privati in R&I attraverso il sostegno tecnologico e la ricerca applicata, linee pilota, azioni di convalida iniziale dei prodotti, capacità manifatturiere avanzate, la prima produzione nel campo delle tecnologie abilitanti fondamentali, e la diffusione di tecnologie ad uso generale.
  - Sostenere l'innovazione, in particolare nelle PMI, attraverso il sostegno alla ricerca applicata, *Proof of Concept* (Prove di Concetto) e investimenti in linee pilota e azioni di convalida iniziale dei prodotti, tra cui capacità di produzione avanzata e la prima produzione di tecnologie abilitanti fondamentali.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti dei Fondi QSC coerentemente col presente obiettivo tematico, è necessario che le relative condizionalità *ex ante* siano soddisfatte prima del 2014. Le seguenti considerazioni generali, inoltre, sono volte a migliorarne la *governance* e la realizzazione:

- ✓ In particolare nelle "*aree meno sviluppate*" dell'Italia, gli interventi regionali hanno finora sofferto l'assenza di pianificazione strategica e di coordinamento. Molti regimi di aiuto generalisti alle imprese si sono rivelati inefficaci. Pertanto, è necessario che l'offerta di risorse disponibili per R&S e Innovazione nelle Regioni meno sviluppate sia accompagnata da radicali adeguamenti a livello di orientamento strategico, coordinamento e gestione. Inoltre, sono necessari: miglioramenti inerenti ad investimenti rafforzati e più mirati all'innovazione; il rafforzamento dei collegamenti coi poli di eccellenza al fine di massimizzare la diffusione delle tecnologie e delle conoscenze; potenziare la capacità di attrarre investimenti esteri diretti e investimenti esterni (privati) in R&S.
- ✓ Appare necessario un cambiamento nella strategia complessiva per le "*aree più sviluppate*", dal momento che i dati dimostrano che in Italia il Centro-Nord

sviluppato sta gradualmente perdendo competitività<sup>30</sup>, anche a causa dei livelli ridotti d'innovazione di alta qualità rispetto ad altre economie avanzate. È necessario che il supporto alla valorizzazione delle risorse umane sia condizionato all'esistenza di forti legami con i programmi di R&S da parte di imprese e mondo accademico.

- ✓ È necessario finanziare progetti di cooperazione sistemici e di medio-lungo termine, unitamente ad attività integrate da parte di università, centri di ricerca e imprese. Occorre, inoltre, valutare e finanziare parchi tecnologici, distretti *hi-tech* e centri di competenza sulla base di risultati misurabili.
- ✓ Per ciò che concerne l'agricoltura, la maniera in cui è costruita e promossa la politica dell'innovazione dovrebbe tener conto: delle specificità dei sistemi agricoli locali e regionali italiani; delle questioni connesse ai cambiamenti climatici; del carattere distintivo dell'agricoltura italiana in merito all'importanza di schemi qualitativi dei prodotti. Occorre che le strategie di specializzazione intelligenti tengano conto delle PMI agricole e agro-alimentari nelle Regioni in cui tali settori possono apportare un contributo considerevole in termini di innovazione (altamente competitivo a livello UE e internazionale).
- ✓ Portare l'agricoltura, la silvicoltura e il settore agro-alimentare più a contatto con altri settori rilevanti per l'economia alimentare del futuro. In tal senso, la priorità va data agli interventi relativi alle principali tecnologie concorrenti o abilitanti (ad esempio TIC, biotecnologie), così come all'innovazione volta a favorire l'economia verde e l'uso efficiente delle risorse.
- ✓ Impostare un sistema di valutazione e monitoraggio in materia di attuazione di politiche d'innovazione e ricerca.
- ✓ Stabilire strutture partner regionali o nazionali per i progetti secondo la tabella di marcia proposta dall'ESFRI.
- ✓ Allineare la strategia di ricerca e innovazione in materia di energia con il Piano Strategico per l'Energia.
- ✓ Allineare la strategia R&I inerente al settore dell'energia con il Piano Strategico per l'Energia e la Tecnologia.
- ✓ Esplorare le opportunità in termini di Iniziative di Programmazione Congiunta e di partnership nell'ambito di Orizzonte 2020.

Le azioni previste nell'ambito di tale obiettivo tematico possono contribuire, se del caso, ai relativi interventi individuati nell'ambito degli obiettivi tematici rivolti a PMI, economia a bassa emissione di carbonio, cambiamenti climatici, ambiente, occupazione, istruzione<sup>31</sup>.

|                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Obiettivo Tematico: Potenziare l'accesso, l'uso e la qualità delle TIC</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------|

<sup>30</sup> Eurostat Regional Yearbook 2011, pag. 98 (mappa 7.2).

<sup>31</sup> Obiettivi tematici 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 10, secondo la bozza di Regolamento

Per tale obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici che riguardano lo sviluppo dell'economia elettronica (*e-economy*):

**1. Sviluppare prodotti e servizi di TIC, commercio elettronico e potenziamento della richiesta di TIC**

- Supporto alla competitività delle PMI per lo sviluppo di nuove tecnologie TIC destinate all'intero processo produttivo e imprenditoriale.
- Creare servizi elettronici nuovi e innovativi, soluzioni elettroniche innovative per le imprese e la scienza. Oltre a creare i servizi elettronici forniti tra imprese (B2B) e incoraggiare l'uso delle moderne tecnologie nelle imprese e nel campo della ricerca e della scienza.
- Sviluppare applicazioni e servizi TIC a supporto della sostenibilità e della competitività delle zone rurali (tra cui contenuti elettronici rilevanti per lo sviluppo del turismo rurale), dell'agricoltura e della trasformazione di alimenti.

Al fine di garantire la performance degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico occorre soddisfare le pertinenti condizionalità *ex ante* prima del 2014. Le seguenti considerazioni, inoltre, sono volte a migliorarne i processi di *governance* e prestazione.

- ✓ Un capitolo sulla Crescita Digitale attraverso la strategia di specializzazione intelligente dovrebbe: stimolare l'emergere, sia a livello nazionale che transfrontaliero, di una nuova generazione di servizi (tra cui il *cloud computing* e internet); sostenere la domanda inerente a contenuti e innovazione; sostenere servizi pubblici efficienti ed efficaci; contribuire direttamente all'aumento di posti di lavoro, competitività e produttività e al raggiungimento degli obiettivi UE in materia di economia a bassa emissione di carbonio.
- ✓ Favorire, nel supporto di diversi livelli di alfabetizzazione digitale e lettura dati, le competenze TIC nel mercato del lavoro (sia manager che imprenditori), la riqualificazione informale verso carriere TIC, e la formazione di esperti digitali altamente specializzati (specialisti TIC).
- ✓ È necessario che le misure a sostegno della domanda delle TIC in settori sociali a rischio di esclusione assicurino un approccio integrato che combini proprietà di PC/dispositivi, formazione in materia di TIC, e altre misure pertinenti. Occorre incentivare: la digitalizzazione delle scuole e delle università; lo sviluppo dell'*e-education*; l'uso delle TIC a fini culturali e per la tutela del patrimonio culturale.

Le azioni previste nell'ambito di questo obiettivo tematico possono contribuire, ove opportuno, ai relativi interventi individuati ai sensi degli interventi nell'ambito degli obiettivi tematici rivolti a R&I, PMI, occupazione, istruzione, inclusione sociale e capacità istituzionale<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Obiettivi tematici 1, 3, 8, 9, 10 e 11, secondo la bozza di Regolamento.

**Obiettivo Tematico: Accrescere la competitività delle PMI, del settore agricolo ed il settore della pesca e dell'acquacultura**

È necessario che l'obiettivo tematico sia realizzato in linea con il quadro strategico d'innovazione per la specializzazione intelligente, ivi inclusi i partner nell'ambito della cosiddetta economia blu. Per tale obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici, che riflettono specifiche sfide-paese e sfide regionali più ampie, da supportare attraverso i Fondi QSC:

**1. Promuovere l'imprenditorialità, l'avviamento e la crescita di PMI**

- Promuovere l'eco-innovazione e un uso più efficiente delle risorse tra le PMI, in particolare attraverso il sostegno allo sviluppo di *cluster* nel settore delle tecnologie verdi
- Favorire la cooperazione tra piccole e medie imprese a livello territoriale o settoriale e potenziare l'espansione internazionale delle imprese italiane.
- Replicare approcci tecnologici competitivi a livello di *cluster* industriali.
- Supporto a prodotti e processi innovativi attraverso schemi d'incentivi altamente selettivi.

**2. Agevolare l'accesso ai finanziamenti per start-up e PMI, in particolare attraverso strumenti finanziari rotativi**

- Sostenere gli investimenti e proseguire lo sviluppo di aziende attraverso fondi di *venture capital* o altri supporti finanziari esterni similari quali associazioni d'impresa, ivi inclusi i contratti di rete.
- Assicurare liquidità ed accesso ai finanziamenti per nuove PMI creando linee di credito e accesso ai nuovi mercati, sostenendo modelli imprenditoriali innovativi ed introducendo nuove tecnologie e nuovi standard qualitativi.
- Affrontare il divario tra la domanda e l'offerta dei diversi tipi di strumenti finanziari per PMI e FSU.
- Incoraggiare programmi volti a favorire la propensione all'investimento attraverso finanziamenti esterni quali investitori informali per le imprese.

**3. Promuovere cambiamenti strutturali nell'economia attraverso lo sviluppo di nuovi modelli imprenditoriali rivolti alle PMI nei settori agricoli, della pesca e rurali**

- Incentivi atti a favorire i rapporti tra produttori agricoli primari e gli altri operatori economici, anche appartenenti ad aree economiche non tradizionali.
- Supporto ad un'evoluzione strutturale sostenibile dell'agricoltura e della pesca, e al rafforzamento della filiera, volto ad un miglioramento

significativo della produttività. Un'adeguata attenzione dovrebbe essere prestata al rafforzamento della posizione dei piccoli agricoltori nella filiera.

- Priorità deve essere accordata alla creazione e allo sviluppo di microimprese e PMI che forniscano servizi di assistenza alla persona nelle aree rurali, al fine di promuovere opportunità per le donne e l'uguaglianza di genere.
- Migliorare la competitività delle PMI nel settore della pesca. Il potenziale non sfruttato nel settore dell'acquacoltura è ostacolato dalla scarsa redditività e dalle difficoltà di accesso ai finanziamenti. Gli investimenti devono concentrarsi sulla promozione dell'acquacoltura biologica e su tecniche produttive innovative ed ecosostenibili. Sarebbero necessari incentivi rivolti alla produzione di specie con alto valore di mercato e alla imprenditorialità giovanile.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico, è necessario soddisfare le relative condizionalità *ex ante* prima del 2014. Inoltre, le seguenti considerazioni generali ne migliorerebbero la *governance* e la realizzazione:

- ✓ Il trasferimento di conoscenze e innovazioni deve essere una priorità per le Regioni meno avanzate. Gli investimenti devono promuovere l'innovazione, gli obiettivi principali della strategia Europa 2020 e l'iniziativa politica "Small Business Act".
- ✓ Particolare attenzione deve essere rivolta alla lotta contro i fattori che scoraggiano le donne dal diventare imprenditrici.
- ✓ Occorre trovare in giusto equilibrio tra il sostegno alla filiera corta e il rafforzamento delle filiere agricole e agro-alimentari in generale, alla luce della pressante necessità di competitività ed efficienza economica e ambientale.
- ✓ Per ciò che concerne le attività di diversificazione dei piccoli agricoltori e la creazione di micro-imprese e PMI, occorre prevedere tipi di interventi maggiormente innovativi e rafforzare la partecipazione di partner non agricoli nelle zone rurali.
- ✓ Tutte le Regioni italiane devono essere incoraggiate ad utilizzare, al massimo del proprio potenziale, le misure di gestione dei rischi in agricoltura, considerati gli elevati rischi generali per le attività agricole e forestali, derivanti dalle particolari condizioni geo-climatiche italiane (inclusi i fenomeni imputabili ai cambiamenti climatici).

Le azioni previste nell'ambito di tale obiettivo tematico possono contribuire, se del caso, ai relativi interventi identificati nell'ambito degli obiettivi tematici volti a R&I, PMI, economia a bassa emissione di carbonio, ambiente, occupazione, inclusione sociale e istruzione<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Obiettivi tematici 1, 3, 8, 9, 10 e 11, secondo la bozza di Regolamento.

## **B.2 Priorità di finanziamento: Realizzare infrastrutture performanti e una gestione efficiente delle risorse naturali**

Gli obiettivi della priorità di finanziamento "Realizzare infrastrutture performanti e una gestione efficiente delle risorse naturali" saranno conseguiti principalmente attraverso gli obiettivi tematici "Promuovere trasporti sostenibili e rimuovere gli ostacoli nelle infrastrutture di rete chiave", "Potenziare l'accesso, l'uso e la qualità delle TIC", "Proteggere l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse", "Supportare il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" e "Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e gestione dei relativi rischi".

**Obiettivo Tematico: Promuovere trasporti sostenibili e rimuovere gli ostacoli nelle infrastrutture di rete chiave**

**Considerando 17 della Raccomandazione del Consiglio:** è "L'Italia ha adottato importanti misure per liberalizzare i servizi, in particolare quelli professionali, e per migliorare la concorrenza nelle industrie di rete. Tuttavia, rimangono da affrontare sfide molteplici nei settori dell'energia e dei trasporti, in particolare le ferrovie e i porti, in cui restano significative le strozzature dovute alle infrastrutture e al funzionamento del mercato."

**Raccomandazione Specifica per Paese N° 6 del 2012:** "Attuare le misure già adottate di liberalizzazione e semplificazione nel settore dei servizi; proseguire gli sforzi al fine di migliorare l'accesso al mercato nelle industrie di rete, nonché la capacità e le interconnessioni infrastrutturali [è]"

Per questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici che riflettono le specifiche sfide-paese e sfide regionali più ampie da sostenere attraverso i Fondi QSC:

### **1. Modernizzare le infrastrutture ferroviarie e di trasporto marittimo**

- Investimenti in infrastrutture chiave relative alla rete TEN-T, così come modificati dalle nuove Linee Guida TEN-T (in particolare per il trasporto ferroviario e marittimo a livello nazionale e transfrontaliero) e piattaforme logistiche multimodali. È necessario che gli interventi su porti e piattaforme logistiche multimodali siano rafforzati mediante i cosiddetti collegamenti dell'ultimo miglio ai corridoi multimodali.
- Occorre che le piattaforme logistiche siano potenziate attraverso collegamenti ai corridoi multimodali.

### **2. Sfruttare meglio le possibilità di realizzare sistemi di trasporto intelligenti**

- Promuovere l'integrazione modale attraverso l'interoperabilità di sistemi di trasporto intelligenti a livello di (i) interoperabilità ferroviaria, in particolare attraverso la piena attuazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario; (ii) aree logistiche e/o corridoi intermodali nel contesto dell'analisi dei fabbisogni regionali/interregionali, così da ottimizzare il flusso di informazioni e garantire maggiore sicurezza (ad esempio, attraverso il perfezionamento di procedure amministrative; e (iii) mobilità urbana e metropolitana, al fine di migliorare le informazioni di viaggio, la gestione del traffico e della domanda, *ticketing* e logistica urbana intelligenti, nel quadro di un piano globale per la mobilità sostenibile.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico è necessario soddisfare le relative condizionalità *ex ante*. Le seguenti raccomandazioni generali, inoltre, ne migliorerebbero i processi di *governance* e prestazione:

- ✓ È necessario che le azioni finanziate nell'ambito di questo obiettivo tematico siano concentrate sulla costruzione di un sistema infrastrutturale competitivo e basato su un efficiente utilizzo delle risorse, in particolare forme di trasporto sostenibili ad emissioni ridotte di gas serra, in linea con il Libro Bianco della Commissione sui Trasporti.
- ✓ Occorre applicare il principio *chi inquina paga* per garantire un parziale autofinanziamento delle spese di manutenzione/mantenimento, attraverso l'introduzione di un sistema di oneri intelligenti che assicurino il mantenimento/la manutenzione sostenibile delle infrastrutture esistenti. I costi di mantenimento/manutenzione devono essere finanziati dai ricavi ottenuti dai sistemi di tariffe e oneri attuati.
- ✓ È necessario che un futuro programma operativo nazionale/settoriale FESR per i trasporti sia concentrato sullo sviluppo della rete centrale TEN-T, e incentrato sull'identificazione chiara e inequivocabile delle aree logistiche integrate e dei corridoi multimodali di interesse nazionale ed europeo, direttamente collegati allo sviluppo della rete centrale TEN-T. Pertanto è necessario che le infrastrutture che rientrano in tali aree logistiche chiave siano finanziate solo nell'ambito del programma operativo nazionale/settoriale, così come le azioni inerenti alle Autostrade del Mare. Occorre che i programmi regionali includano interventi inerenti ai trasporti a livello strettamente regionale o locale.
- ✓ Promuovere il maggior coinvolgimento del settore privato (ad esempio, attraverso iniziative di PPP) al fine di mobilitare fondi supplementari nelle aree commercialmente valide, tra cui investimenti in infrastrutture e accordi *ad-hoc* inerenti a servizi specifici, sviluppo di sistemi elettronici interoperabili, tracciabilità e vettori ferroviari lungo un dato corridoio multimodale.
- ✓ Gli investimenti in porti e piattaforme logistiche multimodali devono essere supportati da adeguate strutture di *governance* o di attuazione, individuate a livello nazionale e attuate attraverso strumenti contrattuali quali PPP, accordi

di contratto quadro e contratti istituzionali. Al fine di accrescere l'efficacia in termini di *governance*, è necessario che i migliori progetti e/o accordi integrati beneficino di risorse aggiuntive.

- ✓ E' necessario che gli investimenti inerenti ai porti siano anche supportati da indicazioni chiare e coerenti per lo sviluppo funzionale di ciascun porto, inseriti nel piano nazionale dei trasporti (condizionalità *ex ante*), attraverso azioni nazionali per il miglioramento della *governance* dei porti, e consentano il tempestivo svolgimento delle operazioni doganali, attraverso uno schema di policy incentrato sulla promozione di sinergie con l'entroterra<sup>34</sup>.
- ✓ E' necessario costruire e debitamente supportare una rete ferroviaria globale che colleghi porti e piattaforme logistiche multimediali a livello nazionale e transfrontaliero. E' altresì necessario che i porti e le piattaforme principali nelle aree dell'obiettivo Convergenza siano pienamente integrati in tale rete.
- ✓ Occorre che l'attuazione di interventi ferroviari nel Sud Italia sia ulteriormente migliorata attraverso un coinvolgimento più incisivo della società d'infrastruttura ferroviaria (RFI), al fine di investire nella rete meridionale, e attraverso un maggiore coordinamento tra RFI e imprese ferroviarie regionali. E' altresì necessario definire un quadro organico per lo sviluppo delle ferrovie del Sud, inserito nel piano nazionale dei trasporti (condizionalità *ex ante*), che copra tutte le fonti di finanziamento regionale, nazionale e comunitario possibili.
- ✓ Dal momento che in Italia si conferma il ruolo predominante delle strade nelle attività di trasporto merci e passeggeri, il paese risentirà dell'aumento dei prezzi del carburante e delle restrizioni imposte al trasporto stradale dai paesi confinanti situati a nord delle Alpi. Pertanto, a livello nazionale, occorre attuare debitamente misure d'incentivazione e/o tassazione adeguate al fine d'incoraggiare il trasporto merci ferroviario e il traffico *roll-on/roll-off* lungo le Autostrade del Mare.

Per ciò che concerne le interazioni tra le azioni FESR per i trasporti e le altre politiche comunitarie pertinenti, nonché con altri obiettivi tematici:

- ✓ E' necessario che le azioni finanziate dai Fondi QSC nell'ambito del presente obiettivo tematico siano coordinate con le azioni finanziate dal *Connecting Europe Facility*, al fine di assicurare complementarità e sinergie. *Connecting Europe Facility* è in grado di fornire i fondi per finanziare progetti sulle reti centrali TEN-T (soprattutto lungo i corridoi<sup>35</sup> della rete centrale TEN-T) e priorità orizzontali quali i sistemi di gestione del traffico o i collegamenti multimodali e relative opere di ammodernamento di strutture doganali. *Connecting Europe Facility* è anche in grado d'innescare investimenti privati

---

<sup>34</sup> Secondo la Raccomandazione della Corte dei Conti Europea, i finanziamenti UE inerenti alle infrastrutture portuali sono subordinati all'esistenza di una strategia globale di lungo termine per lo sviluppo portuale (sulla base della valutazione dei fabbisogni) di tutti i porti della Regione interessata.

<sup>35</sup> In Italia: il Corridoio Baltico-Adriatico, il Corridoio Mediterraneo, il Corridoio Genova-Rotterdam, e il Corridoio Helsinki-Vallenta.

e PPP attraverso strumenti finanziari. Inoltre l'emissione di obbligazioni di progetto può contribuire ad aumentare la disponibilità di finanziamento del debito per le infrastrutture su larga scala.

- ✓ Al fine di promuovere l'internazionalizzazione delle aziende agricole e agro-alimentari nelle Regioni meridionali, è essenziale che le infrastrutture di collegamento trasporti siano finanziate dagli altri Fondi QSC, al fine di garantire il tempestivo accesso dei prodotti dalla periferia delle Regioni interessate ai mercati rilevanti. E' altresì necessario assicurare il corretto collegamento tra gli interventi d'infrastruttura stradale su piccola scala finanziati dal FEASR a livello locale rurale e le principali infrastrutture per i trasporti.
- ✓ E' necessario che le azioni finanziate dal QSC siano in linea con la tabella di marcia della carta UE (*EU Paper Roadmap*) per un'unica area trasporti e verso un sistema trasporti competitivo e basato su un utilizzo efficiente dei trasporti.

Le azioni previste nell'ambito di tale obiettivo tematico possono contribuire, se del caso, agli interventi correlati identificati nel quadro dell'obiettivo tematico volto a garantire un'economia a bassa emissione di carbonio e la protezione dell'ambiente<sup>36</sup>.

#### **Obiettivo Tematico: Potenziare l'accesso, l'uso e la qualità delle TIC**

Per questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici in materia di infrastrutture di rete:

- 1. Estendere la diffusione della banda larga e l'introduzione di reti ad alta velocità**
  - Sviluppare reti che assicurino l'accesso a internet ad alta e altissima velocità (rete d'accesso di nuova generazione).
  - Sviluppare soluzioni complete, che includano le reti di distribuzione e di accesso, tra cui gli investimenti nei collegamenti "dell'ultimo miglio", e siano concentrate, in particolare, sulle aree remote, scarsamente popolate o rurali.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico è necessario soddisfare le pertinenti condizionalità *ex ante*. Inoltre, i seguenti fattori di successo ne migliorerebbero i processi di *governance* e prestazione:

<sup>36</sup> Obiettivi tematici 4 e 6 secondo la bozza del Regolamento.

- ✓ Sfruttare le sinergie nel campo dell'ingegneria civile, affinché le componenti TIC siano incorporate in altri progetti infrastrutturali (trasporti, energia, acqua e fognature).
- ✓ Garantire il coordinamento tra le autorità nazionali (tra i ministeri competenti) e le autorità regionali, ed evitare la duplicazione delle attività attraverso la creazione di meccanismi di valutazione d'impatto e sinergie tra il settore pubblico e il settore privato per la progettazione tecnica e la diffusione di programmi TIC.
- ✓ Potenziare la capacità regionale di pianificare, gestire e implementare progetti TIC/BL (*ICT-BB*) attraverso la creazione di centri di competenza TIC.
- ✓ Svolgere regolare mappatura delle infrastrutture a banda larga e altre infrastrutture esistenti e degli investimenti futuri per coadiuvare un'efficiente programmazione delle misure per la banda larga e monitorare attentamente l'evoluzione del mercato per identificare le aree di fallimento di mercato ed evitare lo spiazzamento di investimenti privati.

Le azioni previste nell'ambito di tale obiettivo tematico possono contribuire, ove opportuno, ai relativi interventi individuati nell'ambito di obiettivi tematici quali quelli rivolti a R&I, PMI, economia a basse emissioni di carbonio, ambiente, occupazione, inclusione sociale, istruzione e capacità istituzionale<sup>37</sup>.

**Obiettivo Tematico: Proteggere l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse**

Per questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici che riflettono le specifiche sfide-paese e le più ampie sfide regionali da sostenere attraverso i Fondi QSC:

**1. Migliorare la gestione sostenibile di rifiuti solidi, acqua potabile e acque reflue**

- Costruire impianti solidi e moderni per la gestione integrata dei rifiuti. È necessario promuovere fortemente la prevenzione dei rifiuti e il riciclaggio in linea con la gerarchia dei rifiuti, in particolare: re-impiego, riciclaggio e materiali non riciclabili, recupero.
- Fare fronte al fabbisogno significativo di investimenti nel settore della fornitura di acqua potabile (ad esempio, assicurare la conformità alle norme comunitarie in materia di qualità) e gestione delle acque reflue (garantire la raccolta e almeno il trattamento secondario), in linea con le Direttive UE vigenti in materia.
- Per quanto riguarda gli investimenti nel settore agricolo, la priorità dovrebbe essere data a sistemi di irrigazione più efficienti e mirati, al riutilizzo delle acque reflue per l'irrigazione (in particolare per le colture

<sup>37</sup> Obiettivi tematici 1, 3, 4, 6, 8, 9, 10 e 11 secondo la bozza del Regolamento.

non alimentari), ai macchinari agricoli in grado di prevenire l'erosione del suolo, nonché al mantenimento o ripristino di elementi tradizionali di stabilizzazione del suolo e prevenzione dell'erosione. Va data priorità ad azioni agro-ambientali specifiche atte ad affrontare la problematica dell'erosione del suolo e la scarsa presenza di sostanza organica.

*2. Proteggere e migliorare la biodiversità, la tutela della qualità del suolo e dell'aria e la promozione di servizi eco-sistemici tra cui Natura 2000, zone di elevato valore naturale e infrastrutture verdi*

- Ripristinare, conservare e valorizzare la biodiversità e i servizi eco-sistemici (piani di gestione dei siti Natura 2000, protezione delle specie), controllando anche la presenza di specie invasive.
- Promuovere il risanamento e la riabilitazione dei siti contaminati in base al principio *chi inquina paga*, anche per limitare l'occupazione di nuove aree.
- Sostenere la riduzione delle emissioni di ammoniaca di origine agricola in aree ad agricoltura intensiva (in particolare nelle zone a significativa concentrazione di attività di allevamento).

*3. Protezione delle aree costiere e marine*

- Supporto allo sfruttamento sostenibile delle acque marine e delle zone costiere attraverso l'attuazione della Direttiva Quadro sulla Strategia Marina, la Gestione Integrata delle Zone Costiere e la Pianificazione dello Spazio Marittimo (PSM), in collaborazione con i paesi confinanti.
- È necessario arginare l'eccessiva presenza di fertilizzanti che favoriscono l'eutrofizzazione e la comparsa di alghe nocive.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico, è necessario soddisfare le relative condizionalità *ex ante* prima del 2014. Le seguenti considerazioni generali, inoltre, ne migliorerebbero la *governance* e la realizzazione:

- ✓ Per quanto riguarda il settore idrico, l'acqua potabile e le acque reflue, la priorità è di conseguire la conformità (Direttiva Quadro sulle Acque, ecc.) in tutte le aree pari a oltre 2.000 a.e. e in tutte le aree sensibili, attraverso il co-finanziamento di impianti di trattamento biologico e terziario e di sistemi fognari.
- ✓ Per ciò che concerne la gestione di rifiuti solidi, è necessario che gli impianti di gestione rifiuti (sia nuovi che modernizzati) e i programmi di prevenzione siano definiti ai sensi della Direttiva Quadro sui Rifiuti. Al fine di garantire il rispetto di quest'ultima, occorre che gli interventi destinati al co-finanziamento siano concentrati su strumenti che occupano un posto di rilievo nella gerarchia della gestione dei rifiuti, quali la prevenzione, la raccolta differenziata, il riciclaggio, il recupero e il compostaggio. È opportuno ampliare gli strumenti economici, la responsabilità estesa del produttore e sistemi basati sul concetto *chi getta paga*.

- ✓ È necessario sostenere l'attuazione della riforma della Politica Comune della Pesca (PCP), lo sviluppo di comunità costiere supportate da una pesca sostenibile (pesca al massimo rendimento sostenibile, l'individuazione e la riduzione dell'eccesso di capacità di pesca, l'introduzione di una strategia di divieto di rigetto a mare degli scarti, il miglioramento della raccolta dati e il rafforzamento del controllo dell'attuazione delle norme della PCP).
- ✓ Deve essere garantita la coerenza totale con il quadro d'azione prioritaria (PAF) che l'Italia sta predisponendo, al fine di rafforzare l'integrazione di Natura 2000 negli strumenti di finanziamento UE.
- ✓ Va perseguita una definizione più rigorosa e maggiormente mirata, degli obiettivi e delle tendenze in materia di tutela della biodiversità. I piani gestionali dei siti Natura 2000, che dovrebbero essere già approvati all'inizio del periodo di programmazione, devono contenere impegni chiari, in linea con gli obiettivi. Il minor impatto ambientale dalle attività agricole di tipo biologico e, in particolare, dell'agricoltura integrata deve essere rafforzato attraverso ulteriori e più specifici impegni.
- ✓ Vanno affrontare i problemi forestali tipici delle aree del Mediterraneo.
- ✓ Occorre garantire, a livello nazionale e regionale, la complementarità e il coordinamento con il programma LIFE, possibilmente attraverso progetti integrati.

Le azioni previste nell'ambito di tale obiettivo tematico possono correlarsi e contribuire agli obiettivi tematici rivolti a R&I, PMI, economie a bassa emissione di carbonio, cambiamento climatico<sup>38</sup>.

#### **Obiettivo Tematico: Sostenere il passaggio verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori**

| Europa 2020 – Obiettivo principale                                                                           | Situazione Attuale                                                                                             | Obiettivo nazionale 2020 - PNR                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Riduzione del 20% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990                                              | ~ 3% (previsioni di emissioni non-ETS 2020 rispetto al 2005)<br>~ 9% (emissioni non-ETS 2010 rispetto al 2005) | ~13% (obiettivo nazionale vincolante per i settori non-ETS rispetto al 2005) |
| 20% di consumo energetico da fonti rinnovabili                                                               | 10,3 (2010)                                                                                                    | 17%                                                                          |
| Aumento del 20% in termini di efficienza energetica ~ Riduzione del consumo energetico in Mtoe <sup>39</sup> | n.d.                                                                                                           | 13,4% or 27.9 Mtoe                                                           |

<sup>38</sup> Obiettivi Tematici 1, 3, 4, 5 secondo la bozza di Regolamento.

Per questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle priorità e obiettivi relativi alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica:

**1. Raggiungere l'obiettivo comunitario 2020 inerente alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica**

- Aumentare la quota delle fonti energetiche rinnovabili sui consumi finali di energia attraverso la produzione di energia elettrica e la valorizzazione delle potenzialità dei settori della bioeconomia.
- Promuovere l'efficienza energetica e l'utilizzo delle energie rinnovabili negli edifici pubblici, nelle abitazioni e nelle PMI.
- Sviluppare tecnologie inerenti al settore delle fonti energetiche rinnovabili e delle tecnologie a bassa emissione di carbonio e relative industrie attraverso regimi di sostegno mirato per le PMI.
- Nelle zone rurali italiane la priorità potrebbe essere data all'energia sostenibile da biomasse nella misura in cui associa effetti positivi in termini di gestione forestale e dei rifiuti e/o sottoprodotti, nel dovuto rispetto delle condizioni ambientali locali/regionali e relativi vincoli. In questo ambito, il deterioramento del suolo, delle acque e della biodiversità deve essere evitato. L'energia solare, sia per l'elettricità che per il riscaldamento e il raffreddamento, potrebbe anche costituire un'opportunità per gli agricoltori, a condizione che siano presi nel dovuto conto gli aspetti relativi alla competizione per l'utilizzazione del suolo per quanto riguarda i terreni agricoli.
- In determinate zone costiere, è opportuno incoraggiare nuove forme di produzione di energia legate al mare.

**2. Riduzione delle emissioni e dell'assorbimento di carbonio**

- Rafforzare gli interventi agro-ambientali e progettare nuove e più innovative misure, al fine di garantire una maggiore efficacia delle azioni, in relazione alle specifiche esigenze e condizioni ambientali, a livello locale/regionale (ad esempio, azioni in materia di cattura del carbonio e l'aumento della materia organica del suolo). Per ciò che concerne i futuri interventi nel settore forestale, l'accento dovrebbe essere posto maggiormente sulla ridefinizione delle misure di rimboschimento e sulla gestione forestale attiva. Occorre assegnare finanziamenti adeguati alla prevenzione degli incendi boschivi e alle relative azioni di ripristino.
- Sostenere il concetto di mobilità urbana integrata, sostenibile e accessibile nelle città, nelle città-regioni e nelle aree metropolitane. Su base volontaria, alcune città potranno attuare progetti-pilota che introducano

---

<sup>39</sup> Gli Stati Membri definiranno/rivedranno i propri obiettivi in linea con la metodologia di recente adozione inerente all'identificazione degli obiettivi di cui all'articolo 3(3) della Direttiva sull'efficienza energetica (entro 30 Aprile 2013)

oneri sulla congestione e agevolino l'uso dei trasporti pubblici e della bicicletta, e l'andare a piedi.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico, è necessario soddisfare le pertinenti condizionalità *ex ante* prima del 2014. Le seguenti considerazioni generali, inoltre, sono volte a migliorarne la *governance* e la realizzazione:

- ✓ La maggior parte degli investimenti connessi al clima devono essere effettuati dal settore privato. Le Regioni italiane devono garantire che i finanziamenti pubblici integrino e incoraggino gli investimenti privati. Nel settore dell'efficienza energetica, la possibilità di favorire il risparmio energetico, attraverso meccanismi di mercato (obblighi di risparmio energetico, società di servizi energetici, contratti di rendimento energetico, ecc.) deve essere esplorata prima di erogare finanziamenti pubblici o utilizzarli per sollecitare ulteriori capitali privati.
- ✓ È necessario garantire, sia a livello nazionale che regionale, la complementarità e il coordinamento con il programma LIFE, possibilmente attraverso progetti integrati nei settori della promozione dell'emissione ridotta di carbonio.

Le azioni previste nell'ambito di questo obiettivo tematico possono contribuire, ove opportuno, ai relativi interventi individuati nell'ambito degli obiettivi tematici rivolti a R&I, PMI, cambiamenti climatici, ambiente, occupazione, inclusione sociale e istruzione<sup>40</sup>.

|                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Obiettivo Tematico: Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e prevenirne e gestirne i rischi</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Per questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici che riflettono le specifiche sfide-paese e più ampie sfide regionali da sostenere attraverso i Fondi QSC:

1. *Promuovere investimenti per affrontare rischi specifici, garantire la capacità di recupero a seguito delle calamità e sviluppare sistemi per la gestione delle catastrofi*
  - Supporto all'elaborazione di misure e progetti per proteggere, ripristinare e rigenerare le aree costiere e marine; migliore gestione della proliferazione urbana, difesa/protezione da quest'ultima, e relativa mitigazione, cambiamenti climatici (contrastare la desertificazione, le inondazioni e l'erosione costiera).

---

<sup>40</sup> Obiettivi tematici 1, 3, 6, 7, 8, 9 e 10 secondo la bozza del Regolamento.

- Gestione di catastrofi naturali, tra cui le misure di pronto intervento in caso di incendi boschivi, terremoti ed eventi meteorologici estremi.

## 2. *Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione delle inondazioni*

- Aumentare il grado di resistenza delle infrastrutture e dei servizi rispetto a fenomeni meteorologici estremi e ad altri rischi naturali, in particolare nelle aree urbane e nelle zone ad alta concentrazione di imprese; favorire approcci innovativi e improntati al rispetto dell'eco-sistema.
- Riabilitare infrastrutture critiche o edifici prioritari al fine di proteggerli dagli impatti negativi dei cambiamenti climatici, terremoti o altri rischi (ad esempio, elevare i ponti).

## 3. *Misure di adattamento dei sistemi agricoli ai cambiamenti climatici*

- Nel settore agro-ambientale, l'obiettivo primario potrebbe essere l'introduzione di colture dal minor fabbisogno idrico e più resistenti alla scarsità d'acqua, nonché di tecniche agricole che favoriscono il risparmio idrico: rotazione delle colture, aratura ridotta, colture consociate e colture di copertura, selezione mirata delle colture al fine a prevenire il degrado del suolo, nonché favorire la conservazione di varietà vegetali e di razze a rischio.
- Per quanto riguarda gli investimenti nel settore agricolo, la priorità dovrebbe essere data agli impianti di ritenzione e stoccaggio di acqua da utilizzare in caso di emergenza in periodi di siccità, agli investimenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e al rafforzamento del grado di resistenza del suolo e all'adozione di sistemi di aridocoltura, a sistemi di forestazione e agro-forestali più mirati (ad esempio sistemi di protezione contro l'erosione del suolo) e strutture per il monitoraggio meteorologico.
- Promuovere misure volte, nell'ambito delle aziende agricole, alla gestione del rischio per quanto riguarda la perdita di reddito e a seguito di eventi climatici avversi.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico, è necessario che siano soddisfatte le pertinenti condizionalità *ex ante* prima del 2014. Le seguenti considerazioni generali, inoltre, sono volte a migliorarne la *governance* e la realizzazione:

- ✓ Impostare una strategia di adeguamento ai cambiamenti climatici identificando chiaramente le responsabilità dei vari organi di governo in sede di attuazione degli investimenti necessari in una vasta gamma di settori.
- ✓ Le sinergie e le complementarità tra Fondi QSC vanno ricercate soprattutto nei tipi di interventi che potrebbero essere finanziati con fondi diversi. Il FEASR può complementare le attività in questo settore, integrando l'adattamento ai cambiamenti climatici nei servizi di consulenza agricola, di trasferimento di conoscenze e di azioni informative.

- ✓ Devono essere garantite, a livello nazionale e regionale, complementarità e coordinamento con il programma LIFE, possibilmente attraverso progetti integrati nei settori della mitigazione dei cambiamenti climatici.
- ✓ Nel contesto del rischio sismico, devono essere previste misure specifiche per adeguare l'accessibilità e le infrastrutture imprenditoriali a tali rischi.

Le azioni previste nell'ambito di tale obiettivo tematico possono contribuire, ove opportuno, ai relativi interventi individuati nell'ambito degli obiettivi tematici rivolti a R&I, PMI, ambiente e sviluppo del capitale umano<sup>41</sup>.

### B.3 **Priorità di finanziamento: Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano**

Gli obiettivi della priorità di finanziamento *“Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano”* saranno conseguiti primariamente attraverso gli obiettivi tematici *“Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori”*, *“Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà”*, e *“Investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente”*.

#### **Obiettivo Tematico: Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori**

| <b>Obiettivo principale Europa 2020</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Situazione Attuale</b> | <b>Obiettivo nazionale 2020 nel PNR</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------|
| 75% della popolazione di anni 20-64 deve avere un impiego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 61,2% (2012)              | 67-69%                                  |
| <p><b>Raccomandazione Specifica Paese No 3 del 2012:</b> <i>"Adottare ulteriori misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro facilitando il passaggio al mondo del lavoro, anche attraverso incentivi per l'avvio di nuove imprese e per le assunzioni di dipendenti; attuare il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche a livello nazionale per promuovere la mobilità del lavoro; adottare misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e combattere l'abbandono scolastico"</i></p> <p><b>Raccomandazione Specifica Paese No 4 del 2012:</b> <i>" Adottare in via prioritaria la riforma del mercato del lavoro per affrontare la segmentazione del mercato del lavoro e istituire un sistema integrato per le indennità di disoccupazione; adottare ulteriori provvedimenti per incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi per l'infanzia e l'assistenza agli anziani [e ]"</i></p> <p><b>Raccomandazione Specifica Paese No 5 del 2012:</b> <i>" Proseguire la lotta contro l'evasione fiscale; perseguire l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, ad esempio intensificando</i></p> |                           |                                         |

<sup>41</sup> Obiettivi tematici 1, 3, 6, 8 e 10 secondo la bozza del Regolamento.

Per questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici, che riflettono le specifiche sfide-paese e le più ampie sfide regionali che saranno sostenute attraverso i Fondi QSC:

**1. Integrazione sostenibile, nel mercato del lavoro, dei giovani che non lavorano, non proseguono gli studi né seguono una formazione (cosiddetti NEET)**

- Migliorare la pertinenza dell'istruzione al mercato del lavoro ed agevolare il passaggio al lavoro, anche aumentando la partecipazione dei giovani alla formazione professionale stile apprendistato.
- Sostenere l'accesso dei giovani alle professioni regolamentate, in particolare durante i tirocini obbligatori, e lo sviluppo professionale continuo dei professionisti che esercitano una professione regolamentata, come previsto dalla recente riforma degli ordini professionali.
- Sviluppare adeguati servizi di guida ed orientamento alla carriera.
- Introdurre una "garanzia per i giovani" attraverso la definizione di programmi volti all'offerta di misure di formazione continua, azioni di (ri)qualificazione o di attivazione a tutti i giovani che non lavorano, non proseguono gli studi né seguono una formazione, entro 4 mesi dalla fine degli studi.
- Promuovere il lavoro autonomo e l'imprenditorialità giovanili.

**2. Accesso al mondo del lavoro da parte di chi cerca lavoro e soggetti inattivi, ivi comprese le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità dei lavoratori**

- Supporto all'occupabilità dei giovani, anche attraverso misure attive e preventive sul mercato del lavoro.
- Sviluppare misure mirate inerenti al mercato del lavoro per sostenere l'occupabilità delle persone più anziane e promuovere condizioni di lavoro e forme di organizzazione del lavoro favorevoli agli anziani.
- Accrescere l'occupazione dei meno qualificati, degli immigrati (cittadini extra-UE) e dei rom.
- Ridurre il numero di persone in situazioni di disoccupazione di lunga durata, fornendo un sostegno adeguato alle persone a rischio.
- Attuare un sistema nazionale di validazione delle abilità/competenze e di riconoscimento degli standard professionali e formativi.
- Sostenere la creazione di posti di lavoro in particolari nelle aree che offrono nuove fonti di crescita, quali l'economia verde, le TIC, i servizi alla persona e i servizi socio-sanitari.

### **3. Parità tra uomini e donne, e conciliazione tra vita professionale e vita privata/familiare**

- Correggere gli stereotipi di genere nell'ambito dei sistemi inerenti all'istruzione e alla formazione.
- Sviluppare politiche di conciliazione vita professionale-vita familiare/privata
- Promuovere modalità innovative di organizzazione del lavoro, ivi inclusi telelavoro e lavoro flessibile.
- Fornire l'accesso a servizi socio-sanitari accessibili e di qualità, quali l'assistenza ai bambini e relativa custodia al di fuori della scuola, assistenza alle persone non autosufficienti, compresi gli anziani e le persone affette da disabilità

### **4. Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro, ivi incluse le azioni atte migliorare la mobilità transnazionale dei lavoratori**

- Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi pubblici per l'impiego.
- Anticipare le opportunità di occupazione di lungo termine risultanti da cambiamenti strutturali nell'economia e sul mercato del lavoro.
- Creare partenariati tra servizi per l'impiego, datori di lavoro e istituti di istruzione.
- Sfruttare il potenziale del mercato del lavoro di immigrati qualificati, anche attraverso il riconoscimento delle loro qualifiche.
- Promuovere modalità di organizzazione del lavoro più innovative e più verdi, ivi incluse la salute e la sicurezza sul lavoro, e l'implementazione di soluzioni di invecchiamento attivo, in linea con il partenariato europeo per l'innovazione in materia di invecchiamento attivo e in buona salute (EIP-AHA).
- Migliorare l'efficacia e la capacità degli ispettorati del lavoro e di altri organismi di controllo del lavoro.
- Affrontare la questione della stagionalità nel settore del turismo marittimo e costiero, anche in caso di necessaria cooperazione con i paesi terzi di origine dei potenziali lavoratori stagionali.
- Ridurre il lavoro sommerso nei settori più colpiti, in particolare agricoltura, costruzioni e servizi. È necessario ricercare, attraverso i Fondi QSC, il modo per canalizzare il sostegno solo verso i beneficiari in regola con le disposizioni di legge.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico, è necessario che le condizionalità *ex ante* siano soddisfatte entro il 31.12.2013. Le seguenti considerazioni generali, inoltre, sono volte a migliorarne la governance e la realizzazione.

- ✓ Sulla base delle esperienze inerenti agli investimenti in infrastrutture di assistenza all'infanzia (necessari per migliorare l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro) nel periodo in corso, i Servizi della Commissione raccomandano per i futuri investimenti che sia dimostrata la sostenibilità finanziaria e al contempo che si tenga conto della fornitura di servizi nel quadro di un'analisi globale delle esigenze. Nuovi investimenti in infrastrutture devono essere giustificati da una valutazione globale dei fabbisogni.
- ✓ Deve essere assicurata la massima efficienza delle misure in termini di occupazione/posti di lavoro.
- ✓ I Fondi QSC devono operare in maniera flessibile così da rispondere alle esigenze e alle condizioni particolari di persone vulnerabili, in modo da contrastare qualsiasi forma di discriminazione sul mercato del lavoro.

Sia il FEASR che il FESR potrebbero rafforzare il supporto alla creazione di strutture di assistenza alla persona in zona rurale, in maniera complementare, sia come strumento di diversificazione economica nelle aree rurali (fornendo prevalentemente occupazione femminile) sia come presupposto per l'occupazione femminile: le strutture di assistenza rurale generano posti di lavoro e consentono alle donne di entrare nel mondo del lavoro. Tali interventi sono particolarmente necessari nelle Regioni meridionali.

Le azioni previste nell'ambito di questo obiettivo tematico possono contribuire, ove opportuno, ai relativi interventi nell'ambito dell'obiettivo tematico rivolto a R&I, TIC, PMI, economia a bassa emissione di carbonio, ambiente, cambiamenti climatici, inclusione sociale e istruzione<sup>42</sup>.

|                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Obiettivo Tematico: Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------|

| Obiettivo principale Europa 2020                                                                                                                                                                             | Situazione Attuale             | Obiettivo nazionale 2020 nel PNR               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------|
| Ridurre il numero di persone in stato di o a rischio di povertà o esclusione di almeno 20 milioni.                                                                                                           | 14,5 milioni di persone (2010) | 2,2 milioni di persone sollevate dalla povertà |
| <b>Raccomandazione Specifica Paese - Obiettivo Tematico No 8 "Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori"</b> va applicata anche adattandosi alle necessità dei gruppi più vulnerabili. |                                |                                                |

Nell'ambito di questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici, che riflettono le specifiche sfide-paese e più ampie sfide regionali da sostenere attraverso i Fondi QSC:

### 1. Inclusione attiva

<sup>42</sup> Obiettivi tematici 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 e 10 secondo la bozza del Regolamento.

- Ridurre il numero delle persone a rischio povertà e esclusione attraverso lo sviluppo di strategie integrate e globali per l'inclusione attiva (inclusive di politiche atte a favorire il mercato del lavoro attivo e l'accesso a servizi personalizzati) per aiutare le persone a rischio ad accedere o reinserirsi nel mondo lavoro o a ricevere ulteriore formazione.
- Sviluppare strategie locali (territoriali) caratterizzate da una forte dimensione culturale che promuova un accesso più vasto alle risorse culturali, alla diversità, al dialogo interculturale e alle competenze per l'inclusione di gruppi emarginati.
- Ridurre il divario in termini di occupazione delle persone diversamente abili.
- Fornire assistenza preventiva a bambini ed adolescenti appartenenti a gruppi vulnerabili per aiutarli, un domani, ad integrarsi nel mercato del lavoro.
- Sviluppare politiche specifiche per i beneficiari di protezione internazionale.
- Contribuire alla rigenerazione fisica ed economica di comunità urbane e rurali degradate attraverso piani integrati.
- Agevolare il passaggio dall'assistenza istituzionale all'assistenza basata sulla solidarietà della comunità per bambini, salute mentale e servizi alle persone diversamente abili.

## **2. Promuovere l'economia sociale e le imprese sociali**

- Promuovere lo sviluppo delle capacità e sostenere le strutture volte alla promozione di imprese sociali, ad esempio attraverso istruzione e formazione inerente all'imprenditorialità sociale, il *networking*, lo sviluppo di strategie nazionali o regionali.
- Promuovere la creazione di nuove imprese nel settore sociale e sanitario e di industrie legate all'invecchiamento per la fornitura di servizi di assistenza in comunità ad individui e famiglie.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico, è necessario che le condizionalità *ex ante* siano soddisfatte entro il 31.12.2013. Le seguenti considerazioni generali, inoltre, sono volte a migliorarne la *governance* e la realizzazione.

- ✓ Sulla base delle esperienze inerenti agli investimenti in infrastrutture di assistenza all'infanzia (necessari per migliorare l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro) nel periodo in corso, i Servizi della Commissione raccomandano, per i futuri investimenti, che sia dimostrata la sostenibilità finanziaria e al contempo che si tenga conto della fornitura di servizi nel quadro di un'analisi globale delle esigenze. Nuovi investimenti in infrastrutture devono essere giustificati da una valutazione globale dei fabbisogni.
- ✓ Deve essere assicurata la massima efficienza delle misure in termini di posti di lavoro.

- ✓ La partecipazione di gruppi vulnerabili (i rom, i beneficiari di protezione internazionale) alle azioni e misure dei programmi del QSC deve essere aumentata attraverso azioni di informazione mirata e attraverso la definizione di priorità e criteri di selezione specifici.
- ✓ I Fondi QSC devono operare in maniera flessibile così da rispondere alle esigenze e alle condizioni particolari di persone vulnerabili e contrastare qualsiasi forma di discriminazione sul mercato del lavoro.

Le azioni previste nell'ambito di questo obiettivo tematico possono contribuire, ove opportuno, ai relativi interventi nell'ambito dell'obiettivo tematico rivolto a TIC, PMI, economia a bassa emissione di carbonio, occupazione<sup>43</sup>.

**Obiettivo Tematico: Investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente**

| Obiettivo principale Europa 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Situazione Attuale | Obiettivo nazionale 2020 (PNR) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|
| Ridurre l'abbandono precoce degli studi al di sotto del 10%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 18.2% (2012)       | 15-16%                         |
| Almeno 40% delle persone di 30-34 anni dovrà completare l'educazione universitaria o equivalente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 20.3% (2011)       | 26-27%                         |
| <b>Raccomandazione Specifica Paese N° 3 del 2012:</b> <i>"Adottare ulteriori misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro facilitando il passaggio al mondo del lavoro, anche attraverso incentivi per l'avvio di nuove imprese e per le assunzioni di dipendenti; attuare il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche a livello nazionale per promuovere la mobilità del lavoro; adottare misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e combattere l'abbandono scolastico".</i> |                    |                                |

Nell'ambito di questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici, che riflettono le specifiche sfide-paese e più ampie sfide regionali da sostenere attraverso i Fondi QSC:

**1. Ridurre l'abbandono precoce degli studi e promuovere equo accesso ad istruzione di buona qualità per la prima infanzia e di livello primario e secondario**

- Attuare politiche fattuali, globali e coerenti per ridurre l'abbandono precoce degli studi, che includano misure di prevenzione, guida, consulenza e compensazione, con un'attenzione particolare ad alcuni gruppi vulnerabili, quali rom, immigrati, ecc.

<sup>43</sup> Obiettivi tematici 2, 3, 8 e 10 secondo la bozza del Regolamento.

- Supportare lo sviluppo delle capacità di docenti, formatori e staff, soprattutto in matematica, scienze e lingue straniere, anche attraverso l'uso di TIC.
  - Promuovere la garanzia qualitativa dei sistemi d'istruzione pre-scolare, primaria e secondaria.
  - Migliorare il rendimento degli allievi, anche attraverso un ambiente appagante, una migliore qualità delle infrastrutture scolastiche, un sostegno all'accesso a nuove tecnologie e la fornitura di strumenti d'apprendimento adeguati.
2. *Migliorare la qualità, efficienza e apertura dell'istruzione universitaria e/o equivalente al fine di accrescere i livelli di partecipazione e raggiungimento*
- Ampliare l'accesso all'istruzione superiore, ad esempio attraverso misure mirate ai gruppi a basso reddito
  - Ridurre i tassi di abbandono precoce degli studi, ad esempio migliorando i servizi di guida e supporto agli studenti circa la scelta della propria carriera.
  - Migliorare la qualità e l'efficienza dell'istruzione superiore, ad esempio promuovendo l'innovazione nei corsi di studi superiori attraverso ambienti d'apprendimento maggiormente interattivi.
  - Accrescere la pertinenza dei programmi d'istruzione superiore rispetto alle esigenze del mercato del lavoro, ad esempio promuovendo una cooperazione strategica tra istituzioni di istruzione superiore e imprese.
3. *Potenziare l'accesso all'apprendimento permanente, elevare le abilità e le competenze della forza lavoro e accrescere la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione rispetto al mercato del lavoro*
- Migliorare la qualità dei sistemi educativi rivolti agli adulti.
  - Fornire ai giovani istruzione e formazione professionale che ben rispondono al mercato del lavoro.
  - Far crescere la partecipazione ai sistemi di apprendimento permanente, soprattutto per coloro che più necessitano di migliorare le proprie abilità (*up-skilling*) o di acquisire nuovamente abilità (*re-skilling*), in particolar modo relativamente alle TIC.
  - Promuovere risorse d'apprendimento on-line facilmente disponibili, pratiche educative on-line, e uso di reti aperte.
  - Sviluppare un quadro di qualificazione nazionale ed il relativo registro che riporti gli esiti dell'apprendimento per ciascuna qualifica.
  - Investire in particolari abilità richieste dai settori che offrono nuove fonti di crescita quali l'economia verde, l'economia blu, i servizi alla persona, i servizi socio-sanitari.

- Potenziare i servizi di consulenza agricola migliorando la qualità della formazione, la partecipazione di potenziali gruppi di beneficiari e la coerenza rispetto alle priorità programmate.

Al fine di garantire la *performance* degli investimenti a valere sui Fondi QSC nell'ambito di questo obiettivo tematico, è necessario che le condizionalità *ex ante* siano soddisfatte entro il 31.12.2013. Le seguenti considerazioni generali, inoltre, sono volte a migliorarne la *governance* e la realizzazione.

- ✓ Sulla base delle esperienze inerenti agli investimenti in infrastrutture educative nel periodo in corso, i Servizi della Commissione raccomandano per i futuri investimenti che sia dimostrata la sostenibilità finanziaria e che al contempo si tenga conto della fornitura di servizi nel quadro di un'analisi globale delle esigenze. Nuovi investimenti in infrastrutture devono essere giustificati da una valutazione globale dei fabbisogni.
- ✓ Deve essere assicurata la massima efficienza delle misure in termini di posti di lavoro.
- ✓ I Fondi QSC devono operare in maniera flessibile così da rispondere alle esigenze e alle condizioni particolari di persone vulnerabili, così da contrastare qualsiasi forma di discriminazione sul mercato del lavoro.

Le azioni previste nell'ambito di questo obiettivo tematico possono contribuire, ove opportuno, agli interventi pertinenti nell'ambito dell'obiettivo tematico rivolto a R&I, TIC, PMI, economia a bassa emissione di carbonio, ambiente, cambiamenti climatici, mercato del lavoro e inclusione sociale<sup>44</sup>.

#### **B.4 Priorità di finanziamento: Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione**

Gli obiettivi della priorità di finanziamento *“Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione”* saranno conseguiti attraverso gli obiettivi tematici *“Accrescere la capacità istituzionale e assicurare l'efficienza della pubblica amministrazione”* e *“Potenziare l'accesso, l'uso e la qualità delle TIC”*.

**Obiettivo tematico: Accrescere la capacità istituzionale e assicurare l'efficienza della pubblica amministrazione**

**Raccomandazione Specifica Paese N° 6 del 2012:** “[è ] Semplificare ulteriormente il quadro normativo per le imprese e rafforzare la capacità amministrativa; [è ] attuare la prevista riorganizzazione del sistema della giustizia civile e promuovere il ricorso a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie”.

<sup>44</sup> Obiettivi tematici 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9 secondo la bozza del Regolamento.

**Considerando 15 delle Raccomandazioni del Consiglio:** "[è ] *Considerevoli carenze in termini di capacità amministrativa, soprattutto nelle Regioni dell'obiettivo 6 Convergenza6 continuano ad ostacolare l'utilizzo dei fondi.*

**Raccomandazione Specifica Paese N° 2 del 2012** "[è ] *6Perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante la prevista spending review e l'attuazione del Piano di Azione Coesione del 2011 per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi UE, in particolare nell'Italia meridionale6.*

Nell'ambito di questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nella seguente priorità e nei seguenti obiettivi specifici, che riflettono le specifiche sfide-paese da sostenere attraverso i Fondi QSC:

1. *Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici al fine di assicurare riforme, migliore regolamentazione e buona governance*

- Aumentare il livello d'innovazione, efficienza, rapporto costi-efficienza della pubblica amministrazione e le sinergie tra autorità, anche attraverso la condivisione di dati; migliorare la qualità dei servizi pubblici;
- Migliorare la trasparenza, l'integrità e la responsabilità nelle pubbliche amministrazioni, in particolare rispetto a politiche anticorruzione e all'uso di fondi pubblici (ove opportuno, anche in rapporto alla Relazione Anti-Corruzione dell'Unione Europea prevista nel 2013);
- Migliorare la tempistica dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche alle imprese, e ridurre gli oneri amministrativi a valere sulle imprese;
- Migliorare il controllo sul raggiungimento dei risultati attesi relativamente ai progetti finanziati;
- Potenziare la capacità delle parti interessate nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e delle politiche sociali per fornire il proprio contributo alla definizione e attuazione delle politiche;
- Sviluppare l'efficienza e la qualità delle procedure della giustizia civile, promuovere la mediazione ed altri strumenti alternativi per la risoluzione di controversie; modernizzare l'organizzazione dei tribunali e migliorare la gestione delle risorse umane della magistratura, la trasparenza e gli strumenti connessi alle TIC;
- Migliorare la *performance* delle amministrazioni doganali per un commercio al di fuori dell'UE che sia rapido, sicuro ed efficiente.

Per ciò che attiene alla gestione dei progetti e dei programmi legati ai Fondi Strutturali, la separazione tra interventi di assistenza tecnica, che si fonda sulla mera attuazione dei Fondi Strutturali, e interventi di capacità istituzionale, che perseguono un obiettivo molto più ampio, deve essere chiara, al fine di assicurare

che le risorse in termini di capacità istituzionali non siano ódirottate e possano effettivamente promuovere migliorie nella *performance* complessiva della pubblica amministrazione.

Le azioni previste nell'ambito di questo obiettivo tematico contribuiranno a molti altri obiettivi tematici e agli interventi pertinenti identificati nell'ambito dell'obiettivo tematico rivolto alle TIC<sup>45</sup>.

### **Obiettivo Tematico: Potenziare l'accesso, l'uso e la qualità delle TIC**

Nell'ambito di questo obiettivo tematico la priorità di finanziamento si traduce nelle seguenti priorità e nei seguenti obiettivi specifici, che riflettono le specifiche sfide-paese da sostenere attraverso i Fondi QSC:

#### **1. Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'e-government**

- Sviluppo della disponibilità dell'e-government e della digitalizzazione dei servizi pubblici al fine di accrescere la loro efficienza e trasparenza e di assicurare l'accesso a dati aperti in possesso delle pubbliche amministrazioni, per stimolare nuove applicazioni e nuovi servizi, incluso, i servizi di *e-health* e *e-care* (in coordinamento), e il supporto alle parti interessate al fine di ridurre i costi e gli errori medici.
- Incremento della digitalizzazione dei sistemi della giustizia e delle forze dell'ordine per accrescerne l'efficienza e l'efficacia.
- Sviluppo dell'interoperabilità e affidabilità di sistemi e strumenti informatici (Monit, SFC, etc.) impiegati nella gestione dei Fondi QSC, soprattutto per ciò che riguarda il flusso informativo tra le differenti autorità.

## **C. DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE**

### **Oneri amministrativi**

L'esperienza acquisita attraverso l'attuazione della Politica di Coesione in Italia ne rivela la debole capacità amministrativa, soprattutto nelle Regioni meridionali.

I programmi regionali, in particolare, hanno registrato tempi d'attuazione lunghi e problematici, con tassi d'assorbimento tra i più bassi nell'Unione Europea e persistenti problemi relativi ai sistemi di controllo.

La capacità manageriale e tecnica di alcune amministrazioni regionali e locali, organi attuatori e beneficiari non è sempre stata all'altezza dei compiti.

Si è spesso constatata una conoscenza o una consapevolezza deficitaria della legislazione Comunitaria e delle politiche UE, che costituiscono la cornice dei programmi.

<sup>45</sup> Obiettivo tematico 2 secondo la bozza del Regolamento.

Nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 l'attuazione delle strategie si è spesso operata attraverso numerosi progetti di scala ridotta. Al fine di conseguire l'obiettivo di una migliore efficacia degli interventi è necessario operare una maggiore concentrazione su un numero di progetti meno dispersivo, così da ottenere un valore aggiunto significativo e sostenibile.

È altresì necessario fornire ai beneficiari indicazioni chiare ed uniformi. Una guida, precisa e aggiornata regolarmente, potrebbe mettere in luce le soluzioni da perseguire in rapporto alle deficienze identificate. La guida dovrebbe anche essere resa facilmente accessibile a tutti i beneficiari.

La complementarità e le sinergie devono essere ricercate *ex ante*, in sede di programmazione. I metodi e gli strumenti di coordinamento individuati devono rappresentare chiari passi avanti rispetto al passato, laddove spesso si sono rivelati esercizi meramente formali e, conseguentemente, inefficienti.

Azioni di semplificazione e di informazione generale potranno comportare una riduzione dei costi amministrativi degli organi preposti alla gestione dei programmi e per i beneficiari, oltre che una maggiore certezza e trasparenza delle procedure.

### **Partenariato**

La partecipazione attiva dei partner in tutte le fasi del ciclo di programmazione migliora la qualità dell'attuazione. A tal fine, va considerato quanto segue:

- I partner sociali devono continuare ad essere opportunamente coinvolti, sia a livello nazionale che regionale.
- Le parti interessate in rappresentanza della società civile sono spesso poco coinvolte nello sviluppo delle politiche e, in sede di consultazione, spesso la loro partecipazione si limita agli aspetti procedurali. L'Italia deve rafforzare il ruolo della società civile, che dovrebbe agire da partner e fare *«squadra»*. Gli organismi che tutelano le politiche di uguaglianza e non-discriminazione devono essere coinvolti nella fase di pianificazione.
- È necessario sviluppare ulteriormente e utilizzare più efficacemente (ivi inclusa la diffusione delle conoscenze acquisite) le reti esistenti delle associazioni (di imprese, lavoratori, ONG e altri partner) per le iniziative finalizzate all'attuazione fluida dei programmi operativi. La *performance* e le esigenze delle reti devono essere valutate su base sistematica.

### **Monitoraggio e Valutazione**

Le autorità italiane dovranno sviluppare ulteriormente i loro sistemi informatici al fine di conformarsi al requisito normativo che afferma che tutti gli scambi d'informazioni tra beneficiari e autorità responsabili della gestione e del controllo dei programmi devono essere effettuati soltanto attraverso lo scambio di dati elettronici. Il sistema di monitoraggio e valutazione dovrà essere adeguato ai requisiti dei nuovi regolamenti (in particolare circa l'orientamento alla performance e ai risultati). Le azioni da intraprendere in tale campo devono:

- Espandere il sistema informativo per FESR e FSE; sviluppare un sistema informatico per FEASR e FEAMP; consentire la presentazione elettronica di domande di finanziamento.
- Migliorare il sistema di *follow-up* delle raccomandazioni risultanti da analisi valutative al fine di migliorare l'efficacia dell'attuazione.

### **Principi orizzontali**

I Programmi Operativi devono tenere in considerazione le seguenti priorità trasversali: (i) integrazione delle persone con disabilità, (ii) pari opportunità, (iii) uguaglianza tra uomini e donne (iv) invecchiamento attivo e in buona salute, (v) innovazione, (vi) sviluppo sostenibile, compresa la capacità di recupero a seguito delle calamità e la prevenzione dei rischi, (vii) dimensione transnazionale o interregionale.

L'assistenza deve essere concessa conformemente alle normative UE vigenti in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato. I finanziamenti devono essere rivolti a correggere le reali carenze del mercato ed essere limitati al minimo necessario. Affinché i fondi siano usati in maniera efficiente, va evitata la sovracompensazione e limitata la distorsione della concorrenza.

Circa le norme sulle infrastrutture e gli aiuti di Stato, a seguito della Sentenza 2011 della Corte di Giustizia Europea nel Caso Leipzig/Halle, è necessario prestare la dovuta attenzione al tema dei finanziamenti pubblici alle infrastrutture, poiché ciò potrebbe costituire di fatto un aiuto di Stato. Va considerato che il numero degli interventi e dei beneficiari potenzialmente interessati è alquanto elevato e coinvolge settori tradizionalmente considerati poco sensibili (trasporti, ambiente).

In conformità all'articolo 8 della Proposta di Regolamento Generale, l'Italia dovrebbe considerare il *mainstreaming* ambiente-clima come un tema trasversale. A tal riguardo, devono essere rispettati i requisiti legali enunciati dall'*acquis* ambientale, in particolare per ciò che concerne le infrastrutture legate all'ambiente e al clima, e le azioni pertinenti prescritte, unitamente agli impegni assunti nell'ambito di politiche ambientali e climatiche di fondamentale importanza.

Si raccomanda di garantire che i requisiti in materia ambientale siano integrati in tutte le aree di intervento (integrazione ambientale orizzontale). La rete nazionale (*Rete Ambientale*) deve essere confermata e rafforzata al fine di assicurare una migliore applicazione della legislazione vigente in materia ambientale (VIA & VAS).