



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE

## **La programmazione della politica di coesione 2021 – 2027**

Documento preparatorio per il confronto partenariale

Aprile 2019

## Sommario

Introduzione e contenuti del documento .....	1
Lavoro di qualità.....	2
Territorio e risorse naturali per le generazioni future .....	11
Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini .....	18
Cultura come veicolo di coesione economica e sociale.....	31
Alcuni elementi di sintesi .....	39

## Introduzione e contenuti del documento

La politica di coesione 2021-2027 rinnova l'ambizione di rilanciare attenzione su grandi traguardi europei sintetizzati in modo evocativo dai titoli dei cinque grandi obiettivi di policy proposti (un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale, più vicina ai cittadini). In tale contesto, la politica mantiene i suoi caratteri multi tematici e, attraverso la declinazione degli obiettivi specifici dei regolamenti di Fondo (FESR e FSE+), presenta un largo campo di potenzialità di intervento.

Ferma restando tale cornice, per finalizzare e rendere concreta la discussione partenariale si propongono quale guida al percorso di programmazione **quattro temi unificanti**:

- lavoro di qualità
- territorio e risorse naturali per le generazioni future
- omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini
- cultura veicolo di coesione economica e sociale

**che ambiscono a mettere in luce le specifiche sfide che l'Italia deve continuare ad affrontare per concorrere ai grandi obiettivi europei.**

Tali "temi unificanti" sono stati identificati a partire dalle numerose analisi, sollecitazioni e indicazioni sulle principali questioni con cui confrontarsi per la coesione economica, sociale e territoriale del Paese, oggi e per le generazioni future.

Non si tratta di una proposta alternativa alla struttura della programmazione delineata nei Regolamenti, ma piuttosto un modo di riflettere trasversalmente all'interno di quella struttura, per orientare il percorso di programmazione sia nella fase più generale e sia nella fase in cui si faranno le scelte di dettaglio.

Il presente documento presenta per ciascuno di tali temi:

1. evidenze che testimoniano il rilievo del tema (dati, sfide, priorità) per la coesione e lo sviluppo territoriale;
2. le opportunità e i vincoli che derivano dalla proposta di pacchetto legislativo, con l'evidenziazione degli obiettivi specifici dei Regolamenti FESR e FSE+ potenzialmente rilevanti per il tema e alcune prime osservazioni per il confronto con la CE tenendo conto degli "Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia" espressi nell'Allegato D al Country Report 2019<sup>1</sup>;
3. prime sollecitazioni, di merito e/o di metodo, su come e a quali condizioni la politica di coesione può contribuire ad affrontare le sfide.

---

<sup>1</sup> L'allegato D alla Relazione 2019 relativa all'Italia - COM(2019) 150 final - espone le opinioni preliminari della Commissione sui settori d'investimento prioritari e sulle condizioni quadro per l'attuazione efficace della politica di coesione 2021-2027 e costituisce la base per il dialogo tra l'Italia e i Servizi della Commissione in vista della programmazione dei fondi della politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo Plus)".

## Lavoro di qualità

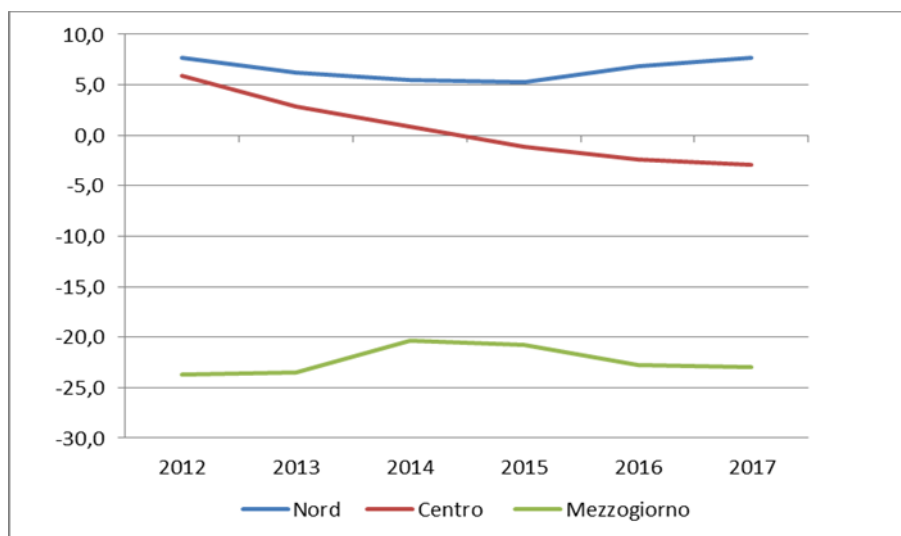
### Le sfide

Per prevenire il declino e promuovere uno sviluppo armonico dei territori Italiani, la politica di coesione deve confrontarsi con la questione delle difficoltà lavorative delle persone, soprattutto giovani e donne, che non esprimono a pieno le proprie potenzialità nella sfera economica. Non esiste un unico indicatore sufficiente a descrivere l'allarmante situazione dell'occupazione giovanile e femminile. Il Country Report diffuso dalla CE mette in evidenza alcuni degli aspetti più preoccupanti:

- l'alto tasso di inattività fra i giovani, le donne, e la popolazione meno qualificata. Nel 2017 la percentuale di giovani che si trovavano al di fuori di circuiti lavorativi o di istruzione e formazione (NEET), al 20,1 %, era la più alta d'Europa;
- l'elevato tasso di disoccupazione dei giovani "che ha ripercussioni negative a lungo termine sulla formazione delle competenze e sull'occupabilità futura dei giovani (p. 43)";
- il divario in termini di occupazione fra uomini e donne che, pur essendosi leggermente ridotto negli anni recenti, si attesta ad un valore (di 17,8 punti percentuali) sensibilmente più elevato della media europea (11,5 punti), che colloca l'Italia a livello dei paesi UE più arretrati;
- i drammatici divari territoriali che caratterizzano questi fenomeni. 14 punti percentuali separano il tasso di occupazione del Sud, rispetto alla media nazionale;
- la dinamica dei salari è stagnante (pag. 11 "la retribuzione reale per dipendente rimane ben al di sotto del livello del 2000") anche per effetto di un'analoga debolezza nella crescita della produttività.

La risultante netta di questi ed altri problemi economici e sociali che affliggono il nostro Mezzogiorno è il tasso migratorio fra le regioni più arretrate e quelle più prospere, rappresentato in figura 1, e nella mappa ad essa collegata (figura 2). Oltre che un sintomo delle disparità nella sfera lavorativa, questo fenomeno rappresenta una forza che le alimenta: le regioni economicamente più forti attirano lavoratori più qualificati da quelle più deboli, con ciò creando un circolo vizioso che mette i territori in ritardo al servizio dello sviluppo economico di quelli più avanzati.

**Figura 1 – Tasso migratorio dei laureati italiani in età 25-39 anni (per 1000 laureati residenti)**

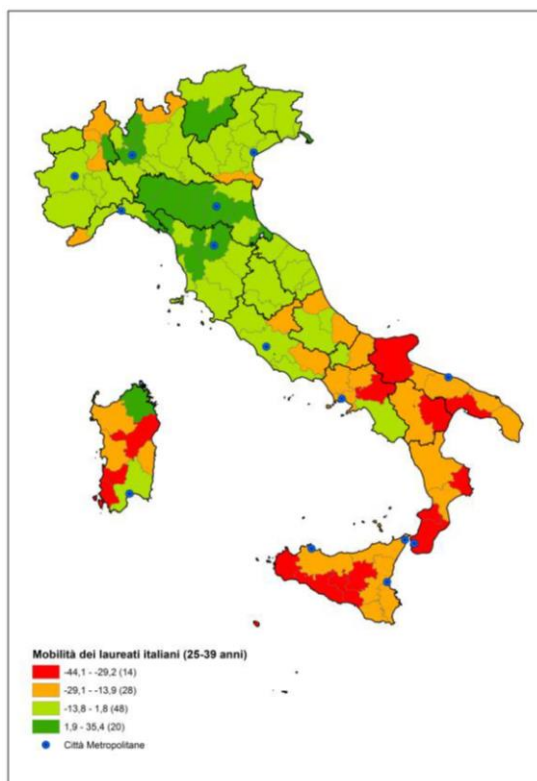


Fonte: Elaborazioni DPCoe-NUVAP su dati Istat (Iscrizioni e cancellazioni all'anagrafe per trasferimento di residenza; Rilevazione sulle Forze di lavoro per i laureati). I dati comprendono movimenti da/per l'estero e i movimenti inter-ripartizionali.

Negli ultimi 16 anni hanno lasciato il Mezzogiorno 1 milione e 183 mila residenti, la metà giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni - quasi un quinto dei quali laureati<sup>2</sup>. Le regioni del Nord mostrano in media un saldo migratorio positivo mentre quelle del Centro a partire dal 2015 hanno cominciato a cedere più laureati di quanti ne attraggono.

<sup>2</sup> Fonte: Svimez (2018), *Rapporto Svimez 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno*

**Figura 2 – Mobilità dei laureati italiani (25-39 anni). Anno 2016 (per 1.000 laureati residenti)**



Fonte: Istat, rilevazioni ISCAN e Forze di lavoro

L'abbandono dei luoghi da parte dei giovani più motivati ed ambiziosi, li priva di forze produttive, intelligenze creative ed imprenditoriali, che l'istruzione pubblica ha contribuito a formare, e senza le quali diventa impossibile per le imprese tenere il passo della produttività, e per i territori rimanere agganciati ai processi di sviluppo economico<sup>3</sup>. Anche per effetto delle declinanti prospettive demografiche che innescano, i deflussi di capitale umano dal Sud verso il Nord e verso l'estero compromettono le prospettive di crescita di medio periodo delle regioni meridionali. La sostenibilità nel tempo dell'economia e della società, sia a livello complessivo che di specifici territori, si fonda infatti sul mantenimento di un equilibrio fra popolazione in età lavorativa e popolazione dipendente, fra persone che investono nel proprio futuro e persone che richiedono servizi pubblici e cure private, fra gruppi di lavoratori che offrono profili e qualifiche diversi e fra loro complementari.

Nonostante nel 2015-2017 l'occupazione al Sud abbia mostrato segni di recupero, tale ripresa è stata trainata dall'occupazione temporanea, e non ha riguardato affatto le componenti giovanili: al livello nazionale il suo livello resta ancora lontano da quello pre-crisi<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> La necessità per le imprese di poter contare su competenze di tipo nuovo per operare in ambienti sempre più influenzati da tecnologia e comunicazione digitale è stato rappresentato con efficacia nel recente rapporto OCSE (2017) [High-Tech Leadership Skills for Europe](#).

<sup>4</sup> A metà 2018, il numero di occupati era inferiore di 276 mila unità rispetto al livello del medesimo periodo del 2008 (-580 mila giovani under 35 anni), mentre nel Centro-Nord era superiore di 382 mila unità. Il tasso di occupazione nelle regioni meridionali è ancora oltre due punti al di sotto del 2008 (44,3% nel 2018, 46% nel 2008), oltre venti punti in meno rispetto al resto del Paese e della media europea (68%), mentre nel caso dei giovani il divario con l'Europa sfiora i 30 punti (nel 2017 il tasso di occupazione 15-34 anni era il 28,5% al Sud, il 40,6% in Italia e il 57,4% nell'EU28).

Per creare prospettive di sviluppo credibili nelle aree arretrate è necessario che il sistema economico crei in numero adeguato, **opportunità lavorative di qualità, ossia posti di lavoro che corrispondono alle ambizioni ed alle qualifiche dei giovani e delle donne più competenti, motivati e intraprendenti**. Tali forme di occupazione sono riconducibili a situazioni lavorative varie che si rinvengono in settori e all'interno di organizzazioni molto diversi. La qualità del lavoro ha a che vedere con la retribuzione dell'incarico, con le sue prospettive di stabilità e di carriera, con la possibilità per il lavoratore di esprimere le proprie istanze culturali o valoriali, con la trasparenza, la dignità e la legalità che caratterizzano il contesto lavorativo.

E' da ritenersi che un'occupazione di qualità nel senso sopra indicato si rinvenga con maggiore probabilità (anche se non esclusivamente) presso le imprese o organizzazioni di maggiori dimensioni, a maggiore intensità di conoscenza e tecnologia, fra quelle localizzate in ambienti più salubri e assistiti da servizi adeguati, o che operano in ambiti di interesse sociale e culturale.

Dunque l'industria più dinamica e innovativa crea frequentemente tali contesti lavorativi, ma non esclusivamente. Forme di occupazione che richiedono elevate competenze, ma in cambio concedono una certa flessibilità di orario, possono corrispondere in misura maggiore alle vocazioni lavorative delle donne, in media più istruite degli uomini<sup>5</sup>, ma anche più gravate da responsabilità di cura. Le diverse forme imprenditoriali dotate di queste caratteristiche desiderabili in Italia mostrano ampie possibilità di espansione e miglioramento, specialmente nelle regioni in ritardo di sviluppo, e perciò possono divenire l'oggetto di interventi pubblici finalizzati.

Com'è noto la dimensione media delle imprese in Italia è inferiore a quella che si incontra in altri paesi europei (Tabella 1).

**Tabella 1 - Distribuzione addetti nelle imprese non finanziarie per classi dimensionali, 2016 (valori percentuali)**

Classe di addetti	0-9	10-49	50-249	250 e più	totale addetti
Germania	19,2	24,0	20,2	36,6	29.086.416
Spagna	38,8	20,4	13,1	27,7	11.713.717
Francia	30,0	18,6	14,8	36,7	15.619.439
Regno Unito	19,0	18,6	16,0	46,4	19.794.532
<b>Italia</b>	<b>44,9</b>	<b>20,8</b>	<b>12,9</b>	<b>21,4</b>	<b>14.547.328</b>
	Attività Manifatturiere				
Italia	23,6	30,4	22,5	23,5	3.662.148
Nord	18,8	29,3	24,9	27,0	2.516.082
Centro	29,5	33,3	17,9	19,3	630.970
Mezzogiorno	40,1	32,1	16,0	11,8	515.097

Fonte: Elaborazioni DPCoe-NUVAP su dati Eurostat (confronti internazionali) e Istat (attività manifatturiere)

Le imprese italiane operano in generale in settori a minore intensità di tecnologia, e attingono alle fonti di conoscenza formalizzate in misura minore di quanto potrebbero, e di quanto fanno altri paesi avanzati confrontabili con il nostro (Tabella 2 e figura 3). Dalla Tabella 2 risulta chiaro anche

<sup>5</sup> Il 63,0% delle donne possiede almeno un titolo secondario superiore (contro 58,8% degli uomini), e il 21,5% ha conseguito un titolo di studio terziario (contro 15,8% degli uomini).

come la specializzazione in settori a relativamente bassa intensità di conoscenza e tecnologia caratterizzi in particolare il Mezzogiorno: la quota di occupati in tali settori al Centro Nord raggiunge quasi il livello medio dell'UE (4%), mentre nel Mezzogiorno si ferma circa alla metà.

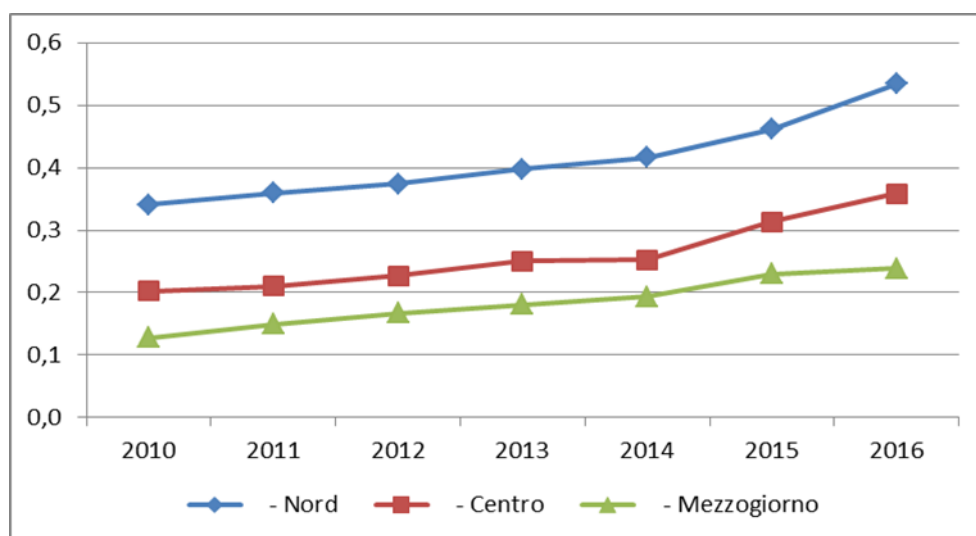
**Tabella 2 - Occupati nei settori manifatturieri ad alta tecnologia e nei settori dei servizi ad elevata intensità di conoscenza e ad alta tecnologia in percentuale del totale degli occupati (migliaia di unità e in %)**

	Totale economia	High-technology sectors (man&serv)	High-technology sectors (man&serv) (in %)
EU	227.092,50	9.163,60	4,0
EU a 19	147.962,40	5.837,50	3,9
Germany	41.489,80	1.703,70	4,1
Spain	18.815,50	706,2	3,8
France	26.900,00	1.077,40	4,0
Italy	22.950,20	774,5	3,4
Nord-Ovest	6.853,10	288,1	4,2
Nord-Est	5.071,40	149,2	2,9
Centro	4.915,00	219,5	4,5
Sud	4.185,00	78,2	1,9
Isole	1.925,70	39,5	2,1
United Kingdom	31.830,60	1.550,30	4,9
ISTAT			
Italia			3,4
Centro-Nord			3,9
Mezzogiorno			1,9

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e EUROSTAT

Imprese ad alta intensità di tecnologia e che impiegano ricercatori si rinvencono con maggiore frequenza nelle regioni più avanzate del Centro-Nord, rispetto al Mezzogiorno, contribuendo a innescare dinamiche cumulative che la politica di coesione può proporsi di invertire o arginare.

**Figura 3 – Ricercatori occupati nelle imprese sul totale degli addetti (Numero ricercatori in percentuale sul totale addetti)**



Fonte: Elaborazioni DPCoe-NUVAP su dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo



Ampie possibilità di miglioramento per la qualificazione dell'attività svolta e per il miglioramento dell'organizzazione del lavoro si rinvencono anche nell'ampio spettro di attività in cui operano enti senza scopo di lucro. Tali organizzazioni offrono occupazione in Italia a più di ottocentomila lavoratori, in numerosi ambiti lavorativi fra cui i più importanti sono l'assistenza sociale e la protezione civile e la sanità. Esistono anche in quest'ambito lavorativo netti divari territoriali. Nel Mezzogiorno gli enti del non-profit hanno dimensioni inferiori in termini di occupati rispetto al resto d'Italia, ed assumono lavoratori in misura inferiore con contratti a tempo indeterminato<sup>6</sup>. Nel campo di azione delle imprese ed istituzioni non a scopo di lucro la finalità di creare occupazione di qualità interseca altre finalità che la politica di coesione può porsi nei territori, come quelle di affermare l'economia legale a discapito di quella criminale o irregolare (con la valorizzazione di beni pubblici e beni confiscati), di rivitalizzare i territori remoti o montani (attraverso cooperative di comunità ed altre pratiche comunitarie di manutenzione e gestione delle risorse naturali), di agevolare l'inclusione sociale delle fasce deboli (con le cooperative sociali di servizi), di promuovere un uso efficiente delle risorse naturali o il recupero di materiali e manufatti utilizzati, di valorizzare il patrimonio culturale materiale e immateriale. Nel promuovere questi valori e queste dimensioni della coesione territoriale, gli investimenti pubblici devono promuovere e assicurare standard di occupazione di qualità nelle organizzazioni a cui si affidano.

### La cornice comunitaria per le scelte di programmazione e investimento

La politica di coesione consente di incidere sulla qualità dell'occupazione attraverso una molteplicità di leve. Perseguendo alcuni degli obiettivi di livello operativo propri della politica di coesione europea si può mirare tra l'altro, direttamente o indirettamente, a creare posti di lavoro di qualità nelle imprese e nelle organizzazioni pubbliche e del privato-sociale. La tavola successiva elenca gli obiettivi specifici che, fra quelli che si sono dati i fondi FESR e FSE+ per il periodo 2021-27, abilitano ad intervenire in ambiti in cui si creano opportunità lavorative di qualità per i giovani e per le donne, soprattutto nei territori in ritardo di sviluppo.

Ob. di Policy	O. di Policy (titolo)	Ob. Specifico	Ob. Specifico (titolo)	FONDO
1	Europa più intelligente	a1	rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate	FESR
1	Europa più intelligente	a2	permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	FESR
1	Europa più intelligente	a3	rafforzare la crescita e la competitività delle PMI	FESR
1	Europa più intelligente	a4	sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità	FESR
2	Europa verde	b1	promuovere misure di efficienza energetica	FESR
2	Europa verde	b2	promuovere le energie rinnovabili	FESR
2	Europa verde	b6	promuovere la transizione verso un'economia circolare	FESR
4	Europa sociale	d1	rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo	FESR

<sup>6</sup> Fonte: ISTAT Censimento permanente Istituzioni non-profit

			dell'innovazione e delle infrastrutture sociali		
4	Europa sociale	più	1	migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale	FSE+
4	Europa sociale	più	2	modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro	FSE+
4	Europa sociale	più	3	promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia, un ambiente di lavoro sano e adeguato che tiene conto dei rischi per la salute, l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti e un invecchiamento attivo e sano	FSE+
4	Europa sociale	più	6	promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale	FSE+
4	Europa sociale	più	7	incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	FSE+
4	Europa sociale	più	8	promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom	FSE+
4	Europa sociale	più	9	migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata	FSE+
5	Europa vicina ai cittadini	più ai	e1	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane	FESR
5	Europa vicina ai cittadini	più ai	e2	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo	FESR

NOTA BENE: Gli Obiettivi Specifici sono definiti come nella proposta di regolamento e non tengono ancora conto degli esiti parziali del negoziato

Gli obiettivi selezionati si possono raggruppare in tre categorie, in relazione alla loro capacità di influire sulla creazione di occupazione di qualità.

- (i) Quelli che mirano ad incidere in positivo su produttività, livello tecnologico, organizzazione, capacità di acquisire e processare conoscenza, impatto su ambiente e risorse naturali – caratteristiche delle imprese che sono in genere correlate in modo positivo con la qualità dell'occupazione.
- (ii) Quelli che rendono le imprese migliori intervenendo sui servizi che esse utilizzano come i collegamenti digitali, l'efficienza energetica, l'efficacia dei servizi per il lavoro.

- (iii) Quelli che l'occupazione di qualità la generano sfruttando opportunità imprenditoriali nei settori che direttamente producono benessere: nella fornitura di servizi fondamentali, nei settori emergenti come l'ambiente e l'economia circolare, nell'ambito socio-assistenziale, nell'istruzione, attraverso l'innovazione sociale ecc.

Gli obiettivi specifici chiamati in causa rientrano in tutti e cinque gli obiettivi di policy (OP), con una prevalenza del primo, più direttamente vocato alla qualificazione delle attività imprenditoriali. Nell'ambito dell'OP1 i regolamenti, nella versione attuale non ancora definitiva, condizionano il finanziamento degli interventi al fatto che essi risultino coerenti con le strategie di specializzazione intelligente. E' pertanto importante che tali strategie riconoscano, come già in parte fanno oggi, la questione della qualità del lavoro, della creatività e dell'intelligenza umana all'interno delle organizzazioni economiche, come una componente essenziale da promuovere.

### **Come e a quali condizioni la politica di coesione può contribuire ad affrontare le sfide**

Il documento di *Investment guidance allegato al Country Report* (All. D) individua numerose opportunità e fabbisogni di investimento che, se sfruttati correttamente, possono avere effetti virtuosi in termini di qualità del lavoro. Alcuni di tali fabbisogni di investimento - che riguardano le imprese ed i settori ad alta intensità di conoscenza, la collaborazione fra imprese e istituzioni di ricerca, le competenze ed i servizi digitali - ricadono nella prima priorità di investimento (Europa più intelligente). In aggiunta a questi, anche all'interno di altre priorità della politica di coesione sono stati segnalati alcuni fabbisogni di investimento che possono determinare effetti positivi sull'occupazione giovanile, nella misura in cui riescano ad innescare circuiti economici virtuosi in ambiti settoriali come i servizi socio-assistenziali, l'ambiente, le energie rinnovabili, l'economia circolare e le relative tecnologie, le industrie culturali e creative, le produzioni tipiche e di qualità.

Molte di queste misure tuttavia non sono nuove - sono state sperimentate anche in passato, o sono in corso di attuazione, e non sempre hanno portato ai risultati attesi. Quando si prova a sostenere iniziative o comportamenti di interesse pubblico da parte di operatori economici privati, la spesa delle risorse pubbliche non corrisponde automaticamente al raggiungimento degli effetti sostanziali auspicati. Affinché tali interventi realizzino il potenziale trasformativo sull'efficienza della produzione, e sulla qualità del lavoro che gli attribuiamo, è necessario che superino alcuni limiti che, nell'esperienza passata ed in corso, spesso sono stati riscontrati. In particolare occorre considerare i seguenti aspetti:

- **assicurare la continuità nel tempo.** Il funzionamento intermittente di alcuni dispositivi di aiuto all'investimento delle imprese, dal lato degli operatori economici si riflette nell'impossibilità di prevedere le scelte dell'ente pubblico, e perciò di programmare di conseguenza la propria attività di investimento. Prima ancora che l'entità del beneficio, la stabilità dell'orizzonte temporale delle misure di sostegno o di promozione può agevolare la loro fruizione, indirizzarle verso i beneficiari più meritevoli ed innovativi, sprigionando il loro potenziale di sviluppo;

- **appropriatezza dei tempi** necessari per l'espletamento delle procedure che portano all'attribuzione dei benefici, o all'avvio delle erogazioni. Le evidenze della valutazione ci segnalano che nel periodo di programmazione 2007-13 i tempi eccessivamente lunghi impiegati dalle più importanti misure di sostegno all'innovazione ed alla ricerca industriale, li hanno resi incompatibili con le necessità delle imprese di aggiornare le proprie tecnologie;
- **addizionalità effettiva.** Anche per effetto dei ritardi, delle complessità e della scarsa affidabilità di cui ai punti precedenti, è da ritenersi che alcuni dispositivi messi in campo in passato non abbiano modificato i comportamenti che gli agenti economici avrebbero seguito in assenza di essi, ma solo abbassato i costi da essi sostenuti. In queste circostanze, le misure di sostegno si trasformano in forme di compensazione retrospettiva che premiano le competenze procedurali di tali soggetti, piuttosto che la loro effettiva innovatività;
- nell'esperienza concreta dell'attuazione, le amministrazioni trovano difficile **adattare le misure di sostegno alle attività economiche** che generano esternalità positive, come l'occupazione di qualità, alle esigenze di specifici territori, in special modo quando è necessario coordinare tali misure con contestuali interventi di infrastrutturazione, con l'erogazione di servizi mirati, la formazione, ecc. Anche per i vincoli determinati dalla disciplina della concorrenza, e dall'esigenza di assicurare la parità di trattamento agli operatori privati, interventi collegati da finalità comuni raramente operano in maniera integrata e sinergica a livello territoriale. Appare necessario prendere atto della complessità di tali operazioni integrate nel quadro istituzionale corrente, per limitarne il ricorso ai casi in cui l'elevata priorità ed attenzione pubblica motivino effettivamente gli operatori pubblici a seguire percorsi di semplificazione e coordinamento;
- per quanto la teoria individui vantaggi negli strumenti finanziari rispetto alle misure tradizionali di incentivazione pubblica, in particolare nella loro capacità di attivare risorse private e di far leva sulla capacità di selezione di soggetti privati incaricati della loro gestione, l'esperienza finora accumulata dalla politica di coesione in quest'ambito indica che essi non sono esenti da alcuni degli stessi limiti che le misure tradizionali hanno mostrato. Gli strumenti finanziari possono avere l'effetto di spiazzarsi reciprocamente con altre misure di incentivazione, o possono mostrare un basso livello di addizionalità, laddove nella selezione dei loro impieghi prevalga l'obiettivo della minimizzazione di rischio. Per promuoverne l'efficacia è necessario assicurare che l'attività di **selezione di progetti svolta dai loro gestori sia operativamente allineata con gli obiettivi della coesione e dello sviluppo territoriale**, oltre che con quelli degli investitori, pubblici o privati, che li co-finanziano.

## Territorio e risorse naturali per le generazioni future

### Le sfide

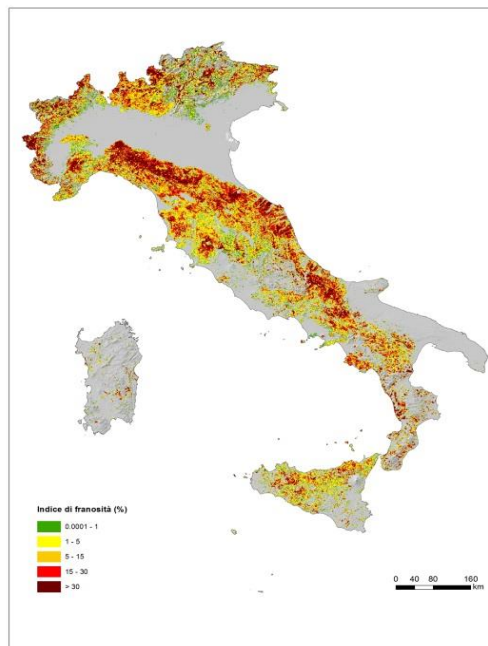
Il tema delle risorse naturali, della loro tutela, della garanzia ai cittadini della sicurezza e della qualità del territorio è una grande questione nazionale.

Nei prossimi anni siamo chiamati ad affrontare con determinazione temi cruciali, quali la tenuta del territorio, la disponibilità e qualità delle risorse idriche, la qualità dell'aria, la salvaguardia della biodiversità, la difesa del paesaggio, gli effetti negativi dei cambiamenti climatici che si stanno manifestando con sempre maggiore frequenza.

Grandi sfide che chiedono un deciso cambio di passo nell'uso delle risorse naturali e nella consapevolezza della loro non riproducibilità. Riconoscere pienamente il loro ruolo come fattori produttivi e di servizio utili al benessere collettivo, significa non rimandare più alle generazioni future il costo - molto alto - di un uso non sostenibile delle risorse naturali.

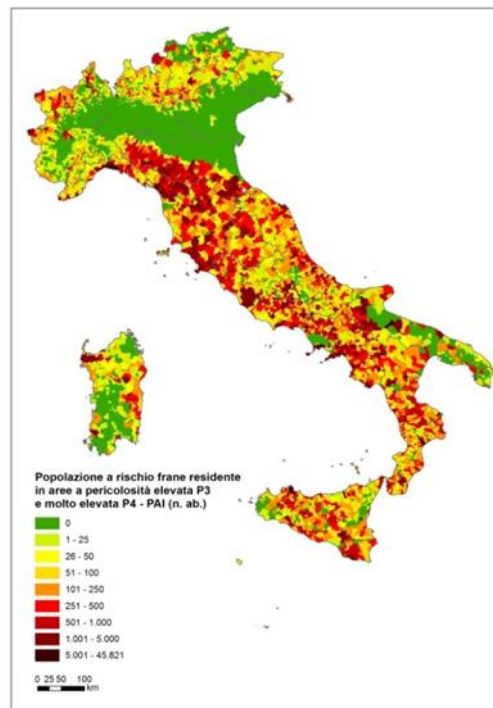
Considerata la generale **fragilità geologica, morfologica e idrografica** dell'Italia e le gravi conseguenze dell'abbandono dei territori che si protrae da molto tempo, l'esposizione al rischio di catastrofi naturali è molto elevata, come testimoniato da pochi dati essenziali: oltre il 90 per cento dei comuni italiani è esposto a rischio frane lungo tutta la dorsale alpina e appenninica (l'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia ne censisce circa 621.000 che interessano un'area di circa 23.700 kmq, pari al 7,9% del territorio nazionale) e a rischio alluvioni (circa 2 milioni di abitanti – 3,2% del totale nazionale – rischiano di subire danni nello scenario di pericolosità idraulica elevata e circa 6 milioni – 10% del totale nazionale - nello scenario di pericolosità media).

**Figura 4 – Fenomeni Franosi in Italia**



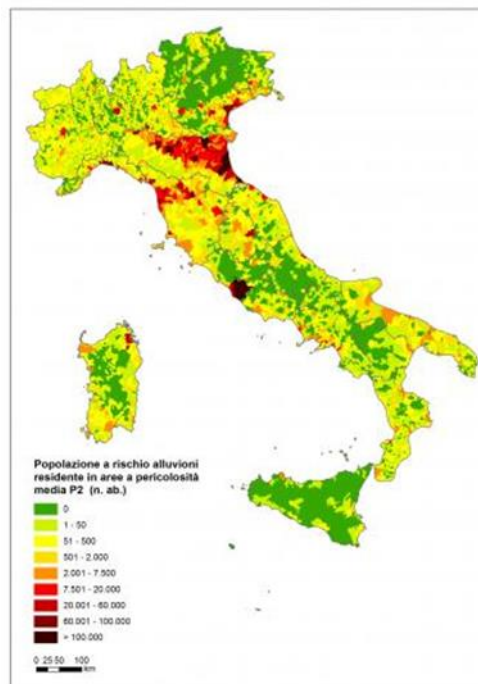
Fonte: ISPRA, 2018

Figura 5 – Popolazione esposta a frane



Fonte: ISPRA, 2018

Figura 6 – Popolazione esposta ad alluvioni



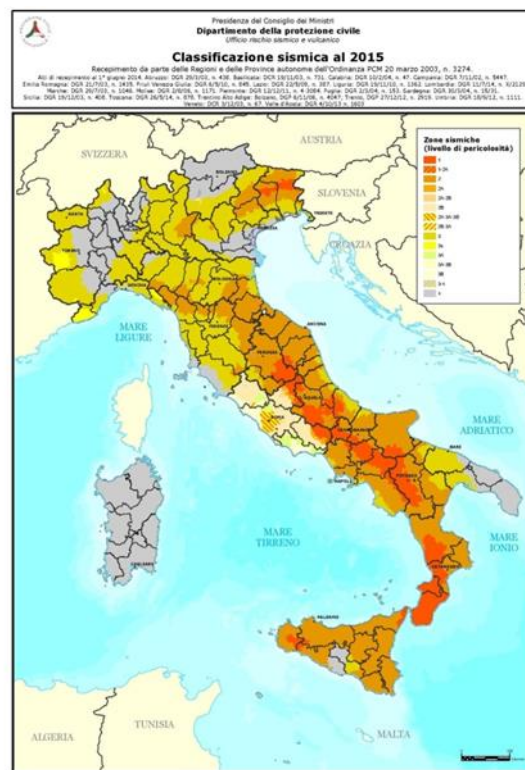
Fonte: ISPRA, 2018

Ad aggravare queste fragilità, si stanno manifestando, peraltro non solo in Italia, con frequenza crescente gli **impatti del cambiamento climatico** (ondate di calore, inondazioni, siccità e frane, scioglimento dei ghiacciai e innalzamento dei livelli del mare); impatti destinati a crescere nel

medio lungo periodo in assenza di una piena assunzione di responsabilità per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, la transizione energetica verso minori consumi e un maggior ricorso a fonti rinnovabili. In Italia si sono registrati importanti progressi nell'ultimo decennio: al 2017 le emissioni di CO<sub>2</sub> si sono ridotte del 20% rispetto all'obiettivo dell'11%, e i consumi di energia coperti da fonti rinnovabili hanno raggiunto il 31% circa (41% nelle regioni meno sviluppate). Ma è evidentemente necessario consolidare e ampliare i risultati raggiunti, in coerenza con i nuovi obiettivi dell'UE in materia di energia per il 2030 e integrando le politiche in materia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

Il territorio italiano si distingue anche per un elevato **rischio sismico**: l'intero territorio nazionale è classificato come "sismicamente rilevante" e circa il 35% dei comuni italiani ricade in una zona caratterizzata da sismicità alta o medio-alta. Tutte le aree del Paese possono potenzialmente essere interessate da eventi sismici, con diversi livelli di vulnerabilità, ma i terremoti più devastanti si sono storicamente registrati in aree sismo-genetiche relativamente circoscritte: Italia Nord-Orientale, Liguria occidentale, Appennino settentrionale e soprattutto lungo l'arco appenninico centro-meridionale e in Sicilia. Le stime dei danni da eventi sismici dal dopoguerra al 2017 sono comprese fra i 190 miliardi di euro (prezzi 2013) e i 220 miliardi di euro (2016, Fonte Casa Italia - PCM). Si valuta che i soli terremoti principali verificatisi negli ultimi 10 anni abbiano causato danni diretti per oltre 40 miliardi di euro.

**Figura 7 – Pericolosità sismica**



Fonte: Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2015

In questo contesto, l'efficacia e l'efficienza delle funzioni di protezione civile in tutte le fasi di **gestione del rischio** - valutazione, prevenzione, protezione, previsione e sistema di allarme, risposta alle emergenze, post emergenza – è cruciale. Nonostante i molti punti di forza del sistema di protezione civile dell'Italia, c'è un ampio spazio di miglioramento, ad esempio nell'ambito della prevenzione sismica: meno del 10% dei comuni italiani è dotato di studi microzonazione e meno del 20% di analisi di Condizione limite per l'emergenza<sup>7</sup> (Fonte: Dipartimento Protezione Civile – ISTAT, 2016).

Un altro aspetto che affligge la qualità del territorio italiano è la diffusa presenza di **siti inquinati** di interesse nazionale (SIN) e di interesse regionale (SIR). La superficie complessiva a terra dei 41 SIN è pari a circa 171.000 ettari (0,6% della superficie del territorio italiano) e le aree a mare interessano circa 78.000 ettari. A questi si aggiungono gli oltre 29.000 siti censiti nelle anagrafi regionali (peraltro non ancora complete) di cui circa 13.000 con procedimento di bonifica concluso e circa 16.000 con procedimento in corso (questi ultimi interessano oltre 68.000 ettari).

Si tratta di vaste porzioni di territorio che minacciano la salute e la qualità della vita dei cittadini e che nei diversi contesti territoriali possono rappresentare una opportunità per nuovi insediamenti produttivi e di servizio, senza consumo ulteriore di suolo.

Adottando una prospettiva di medio/lungo periodo, l'Italia dovrà compiere uno sforzo rilevante già nei prossimi anni per sviluppare un'organica politica di mitigazione del rischio idrogeologico e sismico su cui convogliare in modo complementare fondi ordinari di bilancio, apporti di finanza privata e dotazioni aggiuntive della prossima programmazione dei fondi strutturali. Il fabbisogno è particolarmente rilevante lungo tutte le dorsali appenniniche. Occorre però uscire dalla logica emergenziale, apprendere dalle esperienze passate nella scelta su come affrontare i rischi, individuando ordini di priorità degli interventi su un orizzonte pluriennale, anche mediante la realizzazione di interventi non infrastrutturali, concentrando risorse su un numero limitato di azioni omogenee, innovative e coerenti con la prevenzione, la gestione delle emergenze e l'uso sostenibile delle risorse naturali, restituendo all'uso collettivo aree del Paese, ora inquinate, ma con grandi potenzialità.

La tutela delle risorse naturali non è solo una necessità, ma anche una grande opportunità. Secondo i dati di fonte Symbola (GreenItaly 2018) le imprese italiane dell'industria e dei servizi che, nel periodo 2014-2017, hanno investito in **tecnologie green** (25% del totale,) sono le stesse che hanno mostrato un dinamismo sui mercati esteri nettamente superiore al resto del sistema produttivo italiano: con specifico riferimento alle imprese manifatturiere (tra 5 e 499 addetti) quelle che hanno segnato un aumento dell'export nel 2017 sono il 34% fra quelle che hanno investito nel green contro il più ridotto 27% di quelle che non hanno investito, segnando un aumento del fatturato più elevato (32% contro 24%). Anche guardando ai **green jobs** (posizioni professionali il cui lavoro è finalizzato in modo diretto alla produzione di beni e servizi green o a

---

<sup>7</sup> Si definisce come Condizione Limite per l'Emergenza (CLE) dell'insediamento urbano quella condizione al cui superamento, a seguito del manifestarsi dell'evento sismico, pur in concomitanza con il verificarsi di danni fisici e funzionali tali da condurre all'interruzione delle quasi totalità delle funzioni urbane presenti, compresa la residenza, l'insediamento urbano conserva comunque, nel suo complesso, l'operatività della maggior parte delle funzioni strategiche per l'emergenza, la loro accessibilità e connessione con il contesto territoriale.



ridurre l'impatto ambientale dei cicli produttivi) si rileva, sempre con riferimento al periodo 2014-2017, una crescita dell'occupazione di circa il 2% contribuendo, nel 2017 rispetto all'anno precedente per il 10% circa all'aumento complessivo dell'occupazione del Paese. La domanda di lavoro per green jobs si caratterizza, inoltre, per una più elevata richiesta di laureati (oltre un terzo delle previsioni di attivazione di contratti di lavoro nel 2018 rispetto a poco meno del 10% nell'ambito delle altre professioni) e con un mix di preparazione di base, competenza ed esperienza non sempre facilmente reperibili, a giudizio delle imprese, sul mercato del lavoro.

### La cornice comunitaria per le scelte di programmazione e investimento

Gli Obiettivi Specifici (OS) stabiliti nei Regolamenti dei fondi per i cinque obiettivi di policy (OP) del Regolamento Generale (CPR) tracciano il principale perimetro per individuare le opzioni di programmazione per affrontare le sfide in materia di tenuta del territorio e tutela delle risorse naturali.

La Tavola a seguire rappresenta invece una selezione ragionata degli OS potenzialmente orientati in via diretta a contribuire a questo tema unificante.

Ob. di Policy codice	Ob. di Policy Titolo	Ob. Specifico codice	Ob. Specifico Titolo	FONDO
1	Europa più intelligente	a1	rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate	FESR
1	Europa più intelligente	a2	permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	FESR
1	Europa più intelligente	a3	rafforzare la crescita e la competitività delle PMI	FESR
1	Europa più intelligente	a4	sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità	FESR
2	Europa più verde	b1	promuovere misure di efficienza energetica	FESR
2	Europa più verde	b2	promuovere le energie rinnovabili	FESR
2	Europa più verde	b3	sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale	FESR
2	Europa più verde	b4	promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi	FESR
2	Europa più verde	b5	promuovere la gestione sostenibile dell'acqua	FESR
2	Europa più verde	b6	promuovere la transizione verso un'economia circolare	FESR
2	Europa più verde	b7	rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento	FESR
3	Europa più connessa	c2	sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile	FESR
3	Europa più connessa	c3	sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera	FESR

3	Europa più connessa	c4	promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile	FESR
4	Europa più sociale	1	migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale	FSE+
4	Europa più sociale	5	promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti	FSE+
4	Europa più sociale	6	promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale	FSE+
5	Europa più vicina ai cittadini	e1	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane	FESR
5	Europa più vicina ai cittadini	e2	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo	FESR

NOTA BENE: Gli Obiettivi Specifici sono definiti come nella proposta di regolamento e non tengono ancora conto degli esiti parziali del negoziato

Si tratta quindi di “pesare” i diversi obiettivi specifici, in ragione delle condizioni che caratterizzano il Paese e tenuto conto delle rilevanti differenze territoriali, sia a scala regionale sia a scala sub regionale, in funzione dei risultati che si intende raggiungere.

### **Come e a quali condizioni la politica di coesione può contribuire ad affrontare sfide**

Un approccio alla programmazione coerente con la trasversalità della tematica richiede che in tutti gli ambiti di policy tracciati dai Regolamenti comunitari siano tenute nella massima considerazione le implicazioni ambientali degli interventi programmati per sostenere in concreto una transizione verso un'economia verde e più attenta alle generazioni future.

I primi orientamenti della CE in materia di investimenti della politica di coesione futura (vedi Allegato D del Country Report) evocano in più punti lo sforzo da compiere per la transizione verso un'economia più verde e a basse emissioni di carbonio individuando, come noto, un obiettivo strategico dedicato (Obiettivo di policy 2). In questo ambito sono individuate come principali priorità la riduzione dei consumi energetici e lo sviluppo delle energie rinnovabili, associati ad interventi mirati sulle reti di trasporto dell'energia.

È richiamata, inoltre, la prevenzione e la gestione dei rischi (idrogeologico e sismico innanzi tutto) e la gestione sostenibile della risorsa idrica e dei rifiuti (con proposta di limitazioni alle sole regioni meno sviluppate, vedi oltre la sezione Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini), nonché l'adattamento al cambiamento climatico anche e soprattutto attraverso la realizzazione di infrastrutture verdi.

Si offre, in sostanza, un menu ampio su cui occorre fare delle scelte.

Per definire le scelte di programmazione è utile tenere conto:

- del quadro degli **investimenti già programmati** nel Paese a valere sulle risorse ordinarie e soprattutto a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione e dei **ritardi accumulati** nell'uso delle risorse assegnate;
- delle **priorità definite negli strumenti di pianificazione** nazionale e regionale che costituiscono, peraltro, condizioni abilitanti per l'uso dei fondi (si fa riferimento in particolare alla pianificazione in materia di energia e clima, di adattamento ai cambiamenti climatici, di gestione dei rischi, di conservazione degli habitat naturali); dopo una lunga fase in cui gli strumenti di pianificazione - prima del tutto assenti, e poi, una volta definiti grazie anche ai vincoli posti e condivisi in sede europea, hanno svolto una funzione di indirizzo troppo debole nelle scelte di investimento sui territori - occorre puntare con realismo e semplicità **al ricongiungimento tra "promesse" (di pianificazione) e "fatti" (cosa si realizza in concreto)**;
- dell'efficacia degli interventi, sulla base delle esperienze passate; per raggiungere, ad esempio, obiettivi di maggiore sicurezza del territorio dal punto di vista idrogeologico non servono necessariamente opere di contenimento e regimentazione (ad es. dei fiumi) che spesso non hanno dato gli esiti sperati, ma risultati opposti a quelli prefissati. È da tempo evidente che serve una diversa **gestione delle risorse naturali e una manutenzione attiva del territorio** che può essere assicurata solo attraverso politiche di sviluppo che favoriscano la permanenza della popolazione sui territori, prevalentemente collinari e montani, in progressivo e inesorabile abbandono, riconoscendo pienamente la loro funzione nell'erogazione di servizi ecosistemici a beneficio dell'intera collettività (Aree Interne);
- delle **sinergie/potenzialità di intervento della politica di sviluppo rurale** che, in tema di tutela delle risorse naturali e manutenzione attiva del territorio, svolge un ruolo essenziale;
- della concentrazione di fenomeni di **inquinamento atmosferico e di consumo delle risorse ambientali nelle città**, sollecitando una più forte attenzione alla qualità ambientale e alla qualità della vita (Sviluppo Urbano Sostenibile);
- delle **funzioni e degli strumenti di protezione civile** essenziali non solo per la gestione delle emergenze, ma anche e soprattutto per fare prevenzione, ridurre il rischio di catastrofi e rafforzare la resilienza delle comunità, attraverso informazione, formazione e coinvolgimento attivo.

## Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini

### Le sfide

Le **dimensioni di benessere individuale e collettivo appaiono sempre più fortemente collegate alla disponibilità dei servizi di cui possono usufruire le persone e le comunità**<sup>8</sup>.

I servizi che rilevano nel dibattito di policy sono **intesi su perimetri sempre più ampi** nella tipologia e nelle caratteristiche per almeno due motivi: le società avanzate hanno sviluppato standard crescenti in relazione ai concetti di benessere e qualità della vita, la capacità di misurazione si è molto accresciuta e ha aiutato sia a definire meglio gli standard di riferimento sia a identificare le carenze e i relativi effetti. L'inadeguata disponibilità di servizi colpisce particolarmente chi non ha condizioni di reddito sufficienti per ricorrere ad alternative, penalizza attraverso molteplici canali soprattutto le donne. Inoltre, la non disponibilità di servizi di base costituisce essa stessa un fattore di povertà e di esclusione, anche se va ricordato che la qualità dei servizi di interesse va misurata in assoluto, secondo appunto standard, e non in relazione alla eventuale maggiore stato di deprivazione dell'utenza che li adopera con maggiore frequenza. Pertanto **nel considerare i livelli di sviluppo e progresso, nonché di uguaglianza o disuguaglianza sociale e territoriale, si utilizzano sempre più anche misurazioni dirette (o indirette, ma prossime) di copertura-accessibilità e qualità dei servizi**, e sempre di più si investe per migliorare e standardizzare le misurazioni.

Inoltre, stante l'importanza dell'azione pubblica diretta nell'organizzazione, produzione o supervisione di molti servizi, misurazioni di imparzialità e adeguatezza nella erogazione di servizi ai cittadini costituiscono in modo rilevante aspetti considerati negli indicatori di buon governo. La **qualità dei servizi e la loro efficienza** sono, infatti, considerate **buone proxy di comportamenti capaci e integri dell'amministrazione**.

L'Italia mostra certamente eccellenze puntuali su molti servizi (ad esempio, ma non solo, sui servizi di Salute<sup>9</sup>), va recuperando solo assai gradualmente alcuni ritardi sistemici (in particolare per i servizi legati alle potenzialità offerte dalla digitalizzazione<sup>10</sup>), ma rimane soprattutto caratterizzata da **notevoli e persistenti disparità territoriali**.

---

<sup>8</sup> Si fa riferimento a un insieme di servizi essenziali e di benessere di comunità variegato e in evoluzione costante nelle società avanzate basate su valori e non solo su interessi. Esso è composto sia da servizi pubblici fondamentali tipicamente propri del solo potere statale (sicurezza e giustizia) o previsti da scelte costituzionali (nel caso italiano: salute, istruzione, accompagnamento verso opportunità di lavoro, non discriminazione, cultura), sia da servizi di pubblica utilità prodotti anche dal mercato, ma a sorveglianza e regolazione pubblica se non di diretta pubblica produzione, che costituiscono strumenti essenziali per il libero e coordinato dispiegarsi della vita individuale e collettiva (es. mobilità, gestione dei rifiuti urbani, gestione del servizio idrico, connettività digitale, accesso all'energia), sia da servizi pubblici o derivanti da azione collettiva relativi all'interesse valoriale della comunità al mantenimento e sviluppo della propria integrità comunitaria (es. servizi sociali generali, servizi di cura e socioeducativi per l'infanzia, servizi di cura per gli anziani, di tutela attiva delle fragilità e diversità, di promozione dell'autonomia individuale e dell'accesso effettivo di tutti gli individui ai servizi fondamentali previsti).

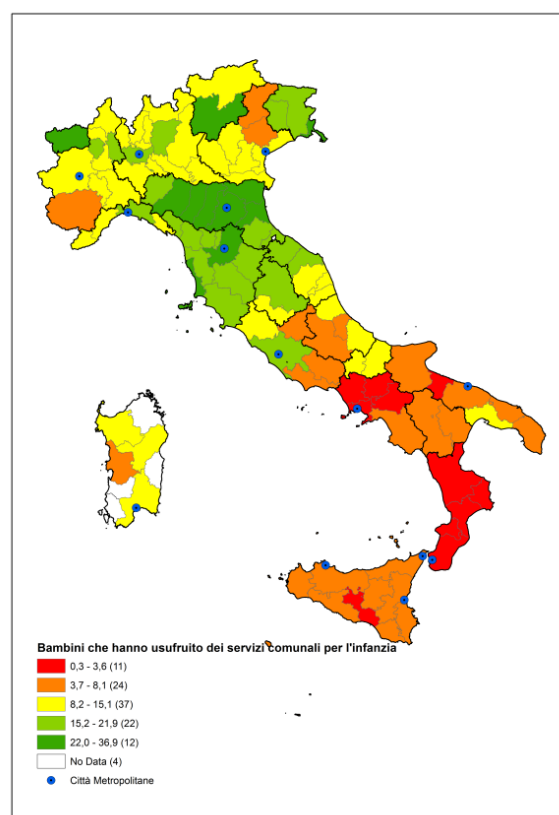
<sup>9</sup> Negli studi internazionali sulle performance dei diversi sistemi sanitari, il sistema italiano – considerato a livello nazionale - appare quasi sempre nella parte superiore dei ranking.

<sup>10</sup> Seppure nell'indice europeo di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), l'Italia si collochi ancora nel 2018 negli ultimi posti della graduatoria per quanto riguarda l'indice sintetico (è 25sima su 28), si evidenziano diversi miglioramenti nel tempo in termini assoluti. Per quanto riguarda i servizi pubblici digitali molte lacune sono ancora

Tali disparità sono **innanzitutto visibili sull'asse Nord-Sud del Paese** segnalando la **minore disponibilità e qualità di servizi nel Mezzogiorno** (pur con non trascurabili, e degne di attenzione, differenze interne alle varie macroaree Nord, Centro, Sud e Isole).

A titolo esemplificativo, senza pretesa di rappresentare in modo esaustivo ed analitico l'intera gamma dei servizi ai cittadini, sono riportati di seguito (figure 8-14) alcuni casi in cui sono evidenti i divari nei livelli di offerta (nei servizi socio-educativi per la prima infanzia, nella raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nel trasporto ferroviario e nel trasporto pubblico locale) o in cui si possono leggere le conseguenze della diversa qualità (tassi di emigrazione ospedaliera e percentuale di diplomati).

**Figura 8 – Bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia. Anno 2014 (valori percentuali). Dati provinciali**

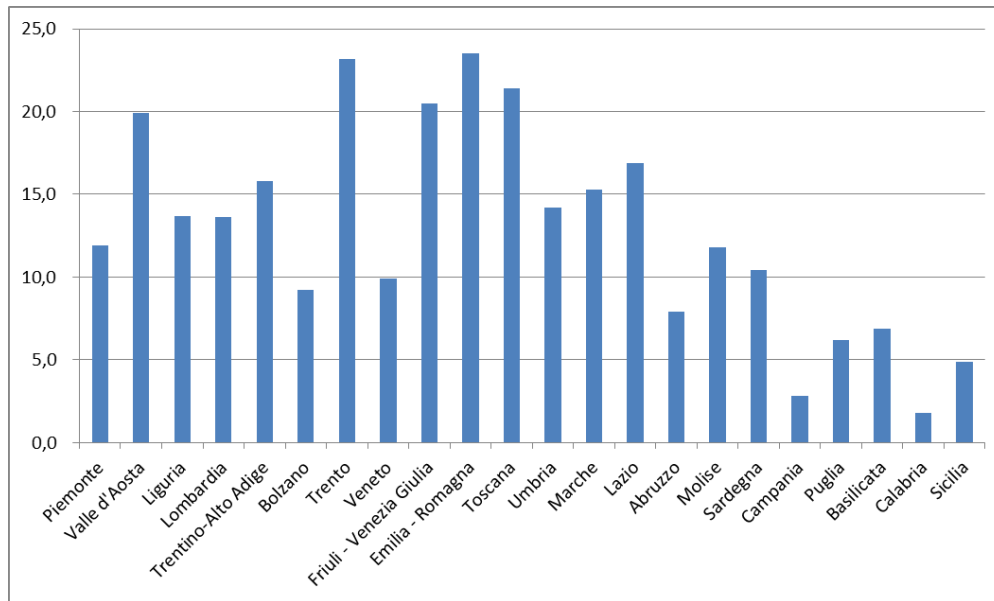


Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali offerti dai Comuni singoli o associati

---

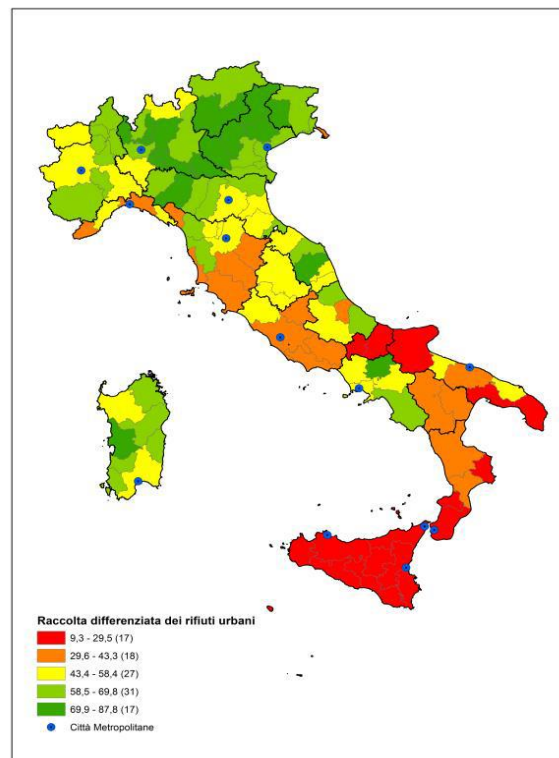
certamente da colmare (l'Italia è 19sima su 28), ma avanzamenti importanti negli anni si sono compiuti sull'indicatore di sanità digitale (dove l'Italia è all'ottavo posto).

**Figura 9 – Servizi per la prima infanzia offerti dai Comuni: livello di presa in carico utenti A.S. 2016-2017 (% sul totale bambini 0-2 anni)**



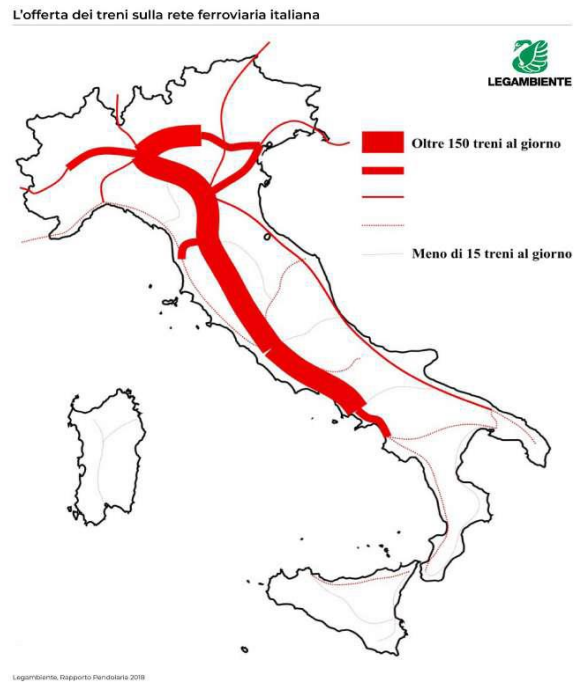
Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali offerti dai Comuni singoli o associati

**Figura 10– Raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Anno 2016 (valori percentuali). Dati provinciali**



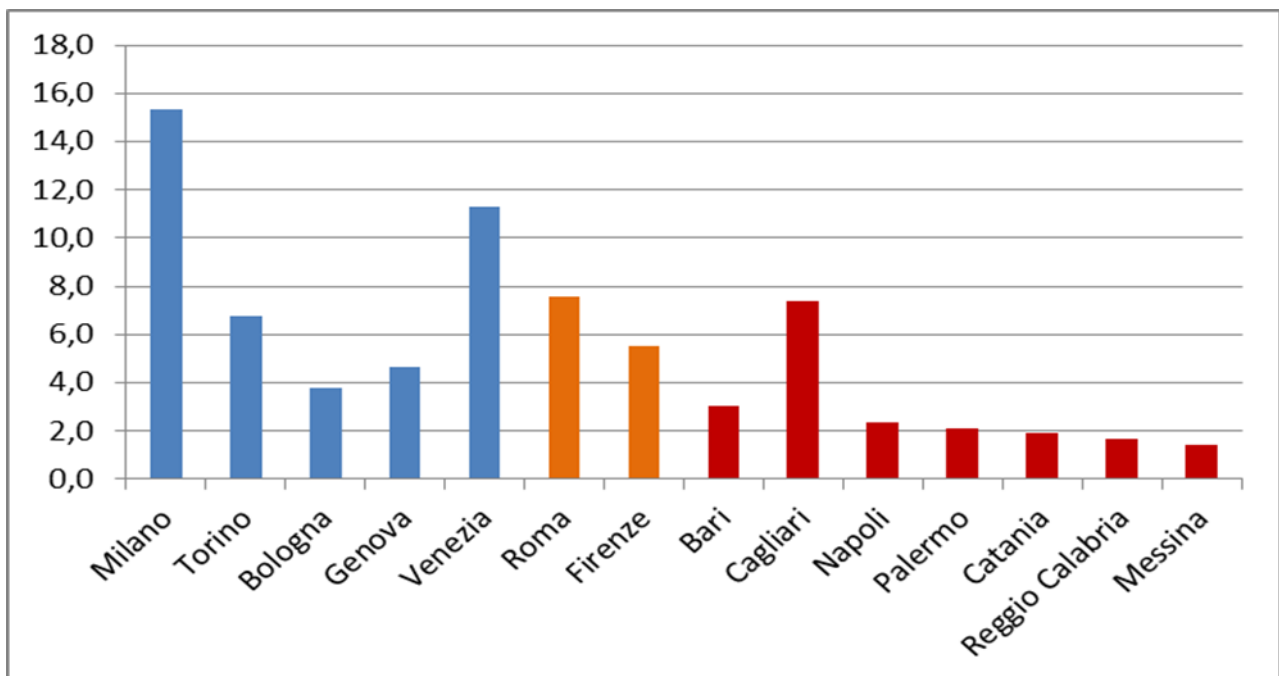
Fonte: Istat, Elaborazione su dati Ispra

**Figura 11– Offerta giornaliera treni (anno 2018)**



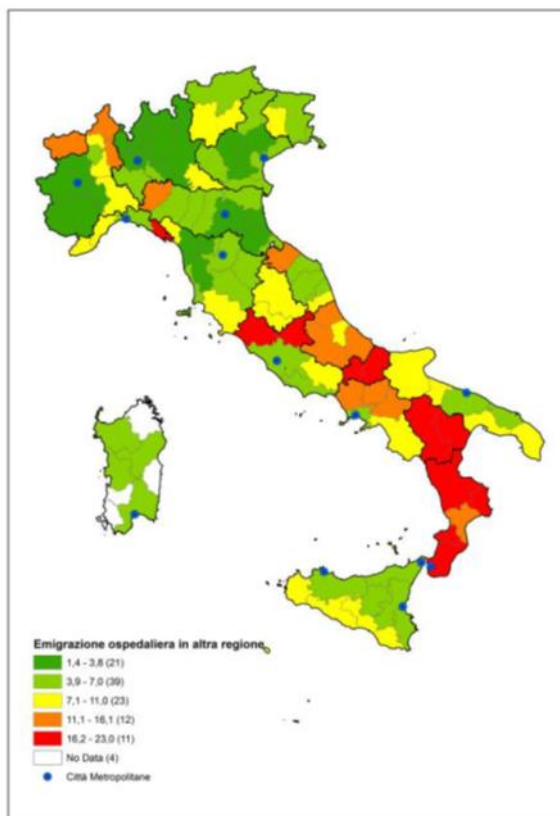
Fonte: Rapporto Pendolaria- Legambiente

**Figura 12– Offerta di TPL nelle città metropolitane italiane 2016 (Posti – km per 1.000 abitanti)**



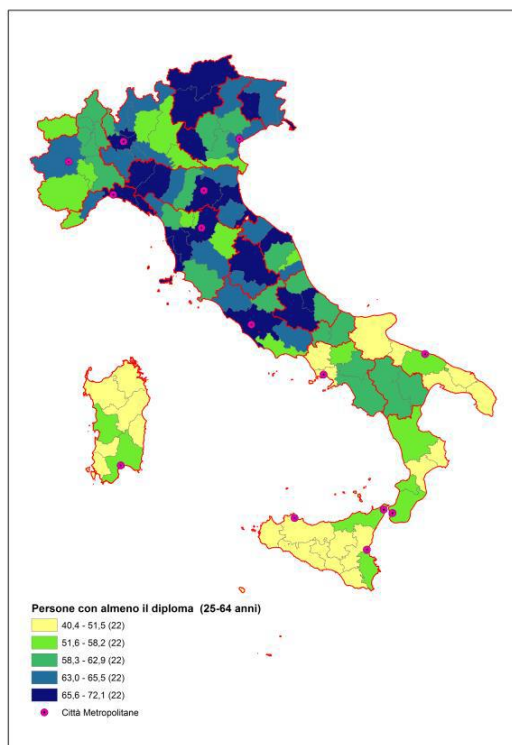
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

**Figura 13 – Emigrazione ospedaliera in altra regione. Dati provinciali. Anno 2015 (valori percentuali)**



Fonte: Istat, elaborazione su dati Ministero della Salute

**Figura 14– Persone con almeno il diploma (25-64 anni). Anno 2016 (valori percentuali). Dati provinciali**

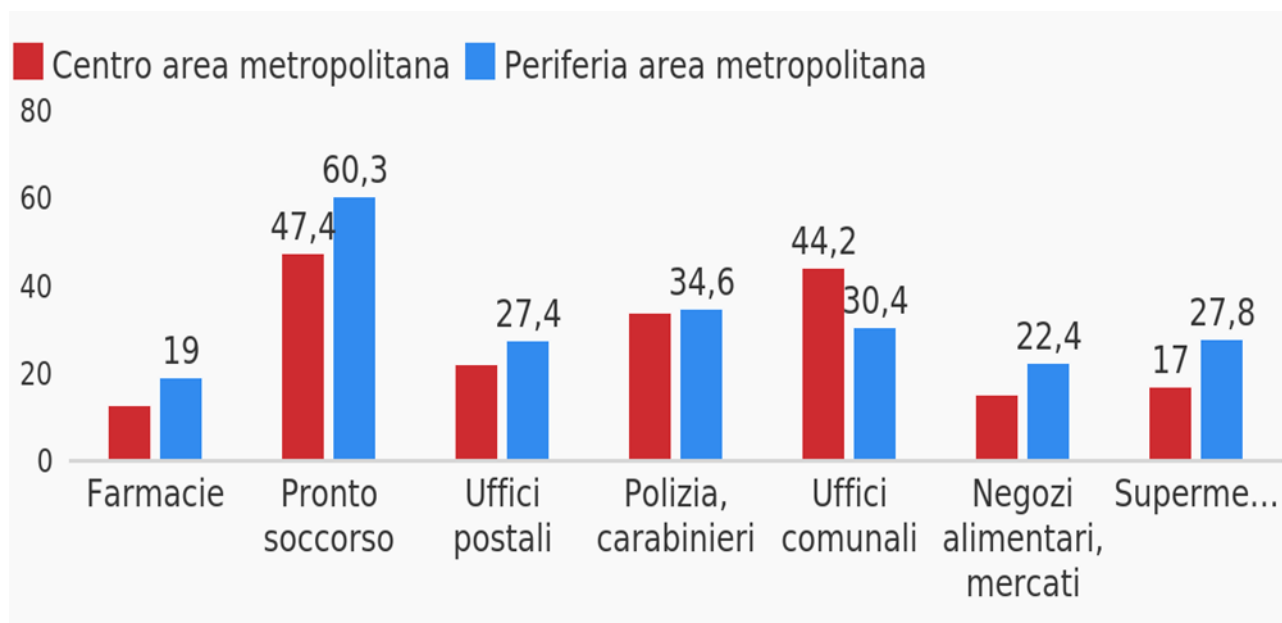


Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro



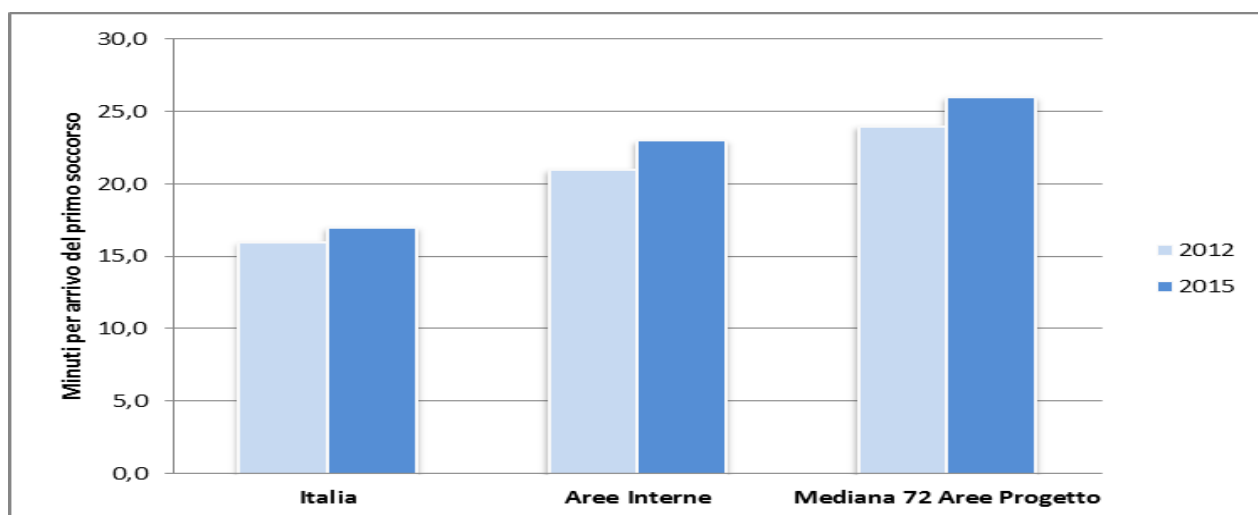
Oltre ai divari tra le macro-aree del Paese, disparità rilevanti nell'offerta di servizi si riscontrano anche all'interno delle città, in particolare tra centro e periferie (ovvero tra aree più ricche e vocali, e aree deboli e con scarsa capacità di pressione), e tra città - poli urbani e aree rurali- interne. Anche qui, a titolo meramente esemplificativo della articolata varietà di servizi, si riportano alcuni casi (cfr. figure 15 e 16) che evidenziano le differenze nell'accessibilità ai servizi.

**Figura 15 – Percentuale di famiglie che dichiarano difficoltà a raggiungere vari servizi nelle aree metropolitane: centri e periferie (anno 2016)**



Fonte: Openpolis da Istat, elaborazione per Commissione parlamentare sulle periferie

**Figura 16 – Tempo di arrivo di mezzo di soccorso per emergenza sanitaria: Aree interne e Italia (intervallo allarme-target: anni 2012 e 2015)**



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero della Salute

La difformità in densità e qualità dei servizi tra macro-aree del Paese, all'interno delle città e tra centri urbani e aree interne - rappresentata in modo esemplificativo dai casi sopra riportati - è in sé un indicatore di scarsa coesione e la sua persistenza non solo segnala iniquità e inefficienze statiche, ma genera anche traiettorie dinamiche perverse. Molti territori perdono importanti

opportunità di sviluppo, perché i servizi sono essi stessi fattore di sviluppo e la loro inadeguatezza non attrae come potrebbe gli individui e le imprese di maggiore valore. Ma una dinamica negativa si crea anche per i cittadini di questi territori: chi può si sposta verso situazioni relativamente meglio servite e chi rimane abbassa le proprie aspettative o è costretto a subire comportamenti di peggiore o meno integra gestione pubblica.

### La cornice comunitaria per le scelte di programmazione e investimento

Le politiche di coesione UE offrono uno spazio prezioso, per la loro natura eminentemente multidimensionale-multisetoriale, per riflettere e agire sulle non accettabili disuguaglianze nei servizi. Quanto esposto a seguire deriva in primo luogo dalla proposta di Regolamenti per i Fondi strutturali (Disposizioni Comuni-CPR, e quelli specifici per il FESR e il FSE+). Il quadro regolamentare è poi integrato dagli orientamenti assunti dalla CE nel Country Report per l'Italia per il 2019, ed in particolare dal suo Allegato D "Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia".

Gli Obiettivi Specifici (OS) stabiliti nei Regolamenti dei fondi per i cinque Obiettivi di Policy (PO) del Regolamento Generale (CPR) tracciano il principale perimetro per individuare i servizi rilevanti per la politica di coesione. La Tavola a seguire rappresenta una selezione ragionata di tutti gli OS potenzialmente orientati a creare, migliorare e ed innovare i Servizi alla cittadinanza.

Ob. di Policy (codice)	O. di Policy (titolo)	Ob. Specifico (codice)	Ob. Specifico (titolo)	FONDO
1	Europa più intelligente	a2	permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	FESR
2	Europa verde	b5	promuovere la gestione sostenibile dell'acqua	FESR
2	Europa verde	b6	promuovere la transizione verso un'economia circolare	FESR
3	Europa più connessa	c3	sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera	FESR
3	un'Europa più connessa	c4	promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile	FESR
4	Europa sociale	d1	rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali	FESR
4	Europa sociale	d2	migliorare l'accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture	FESR
4	Europa sociale	d3	aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali	FESR

4	Europa sociale	più	d4	garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base	FESR
4	Europa sociale	più	2	modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro	FSE+
4	Europa sociale	più	3	promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia, un ambiente di lavoro sano e adeguato che tiene conto dei rischi per la salute, l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti e un invecchiamento attivo e sano	FSE+
4	Europa sociale	più	4	migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze digitali	FSE+
4	Europa sociale	più	5	promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti	FSE+
4	Europa sociale	più	8	promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom	FSE+
4	Europa sociale	più	9	migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata	FSE+
4	Europa sociale	più	10	promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini	FSE+
4	Europa sociale	più	11	contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con misure di accompagnamento	FSE+FSE+
5	Europa vicina ai cittadini	più ai	e1	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane	FESR
5	Europa vicina ai cittadini	più ai	e2	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo	FESR

NOTA BENE: Gli Obiettivi Specifici sono definiti come nelle proposte di regolamento e non tengono ancora conto degli esiti parziali del negoziato

- **I servizi individuabili attraverso gli OS sono molti.** L'individuazione dei Servizi attraverso gli Obiettivi Specifici è confortata dall'analisi dei corrispondenti Indicatori di Risultato proposti

dalla CE ed allegati ai Regolamenti, che in molti casi si focalizzano sull'effettivo accesso ai servizi. I servizi individuabili attraverso gli Obiettivi specifici sono:

- Servizi digitali della Pubblica Amministrazione (a2)
  - Servizi idrici (b5)
  - Gestione rifiuti urbani (b6)
  - Servizi di mobilità urbana e regionale (c3 e c4)
  - Servizi per l'impiego (d1 –2)
  - Istruzione e formazione (d2-4-5)
  - Servizi socio-educativi alla prima infanzia (d2-3-5)
  - Servizi sociali e abitativi per persone a rischio povertà o esclusione sociale e comunità emarginate (d3-8-10-11)
  - Servizi sociali (d3-9)
  - Servizi sanitari (d4-9)
  - Servizi di assistenza di lunga durata (anziani e disabili) (d4-d3-9)
- **Implicazioni della proposta di concentrazione tematica FESR su OP1 e OP2.** Nel definire i margini di intervento, bisogna considerare i vincoli della proposta per il Regolamento FESR che assegna una forte priorità agli Obiettivi di policy 1-“Europa più intelligente” (occupazione, imprese e digitale) e 2 “Europa più verde” (ambiente ed energia). Il ragionamento a seguire si basa sulla proposta iniziale della CE, che è oggetto di un acceso confronto negoziale, e potrebbe dunque esser modificata. Nella situazione attuale, rispetto al valore complessivo delle risorse del FESR, risulterebbero protetti da una più ampia dotazione finanziaria l'ampliamento dei servizi digitali della Pubblica Amministrazione, ed i servizi ambientali, in particolare rifiuti ed acqua, ancorché con il caveat di orientamento territoriale di cui si dirà oltre. Di converso, la forte concentrazione sui primi due OP ridurrebbe i margini di intervento sugli altri, in particolare quelli relativi ai servizi per la mobilità (OP3), alle infrastrutture per i servizi sociali (OP4, lato FESR) e quelli su infrastrutture e servizi culturali e turistici del OP5 (escluso interventi di rafforzamento delle imprese, che possono essere ricondotti al OP1).
  - **Riserva finanziaria FSE+ per l'inclusione sociale.** Sul tema dei servizi socio-sanitari, la proposta di Regolamento FSE contiene un vincolo finanziario di natura “abilitante”, in quanto indica che agli investimenti per l'inclusione sociale dovrà essere destinato almeno il 25% delle risorse (che potrebbe essere ampliato ad esito del negoziato). In aggiunta, lo stesso Regolamento stabilisce che per gli interventi di innovazione e sperimentazione sociale (“azioni innovative”, art.13), il tasso di cofinanziamento UE possa salire sino al 95%, e che tali interventi possono costituire sino al 5% della dotazione complessiva del Fondo.
  - **Considerazioni sull'Allegato D del Country Report.** L'Allegato D espone le opinioni preliminari della Commissione sui settori d'investimento prioritari per l'Italia nel 2021-2027. In taluni casi propone come prioritari alcuni tra gli Obiettivi Specifici. In altri, invece, appare in forma implicita o esplicita definire altri OS e interventi come non prioritari, o a condizionarne il perseguimento ad alcuni vincoli. In relazione al tema dei Servizi per i cittadini, si desumono questi orientamenti:

- (i) Sugli interventi per un’“Europa più verde” (OP2), maggiore enfasi è posta sul tema dell’energia che sui servizi ambientali (acqua e rifiuti), ma – soprattutto – per questi ultimi si propone un vincolo territoriale limitando i possibili investimenti alle sole Regioni meno sviluppate. In risposta a tale indicazione, si è segnalato che non dovrebbe esserci un vincolo che limiti al Sud il possibile contributo della coesione, ma che bisognerebbe valutare e programmare in relazione ai fabbisogni sul territorio nazionale.
  - (ii) In relazione alla mobilità locale, regionale e nazionale, gli investimenti sulla rete e sulla sicurezza stradale, pur oggetto di diversi indicatori di risultato del regolamento FESR, non sono indicati nell’All. D del Country Report come una priorità o un fabbisogno per l’Italia. In risposta, si è chiarito il rilievo di possibili interventi sulla sicurezza stradale e per “strade intelligenti” per migliorare i collegamenti di medio raggio fra poli urbani del Mezzogiorno e quelli nelle aree marginali.
  - (iii) Sull’infrastruttura per servizi di mobilità urbana, gli esempi rappresentati (specificamente: tram, metro, light rail) non citano invece i mezzi pubblici su gomma (parco autobus). In risposta, si è evidenziata la robusta domanda nel 2014-2020 delle autorità urbane per il rinnovo con mezzi ecologici delle flotte autobus nelle città. Si è dunque segnalato che tali investimenti (non menzionati nell’Allegato D) dovranno essere possibili, in quanto parte delle strategie integrate per il TPL definite nei piani di mobilità urbana e extraurbana (regionale).
  - (iv) L’ampio ventaglio di servizi per l’istruzione e per il socio-sanitario, e dei divari regionali nella quantità e qualità degli stessi, sono ampiamente trattati nel Country Report ed individuati come prioritari per la politica di coesione. Tuttavia, si è segnalato che tra le priorità andrebbe inclusa anche per l’Italia la tematica e l’approccio dell’innovazione sociale, preminente nel regolamento del FSE+ ma non evidenziata nell’Allegato D.
- **Disposizioni delle Condizioni Abilitanti (Allegati 3 e 4 del CPR) in materia di Servizi.** Nel definire la cornice di programmazione, è importante considerare anche che diverse Condizioni Abilitanti (CA, *Enabling Conditions*) per l’utilizzo dei fondi vertono direttamente su Obiettivi Specifici relativi a servizi pubblici. Articolate in modo differente nei citati Allegati al Regolamento Generale, tali Condizioni richiedono che la programmazione di investimenti in tali settori sia anticipata e guidata da: (i) analisi di settore e quantificazioni dei fabbisogni (anche finanziari), es. acqua e rifiuti; (ii) un piano nazionale (banda larga e servizi digitali); (iii) mappature e modellistica delle infrastrutture disponibili e di quelle pianificate secondo fabbisogno (mobilità); (iv) l’esistenza di un *policy framework* nazionale o regionale (per scuola e formazione, per l’inclusione sociale e lotta alla povertà, per il settore salute) di cui vengono, per i diversi settori, dettagliati nelle CA i contenuti minimi.

### **Come e a quali condizioni la politica di coesione può contribuire ad affrontare sfide**

Il miglioramento del livello e della qualità dei servizi ai cittadini, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, da portare a standard europei è una priorità da considerare in modo trasversale

rispetto ai diversi obiettivi e ai diversi ambiti di intervento. Non è una priorità che possa essere affrontata in modo esaustivo dalla politica di coesione – l'esperienza degli Obiettivi di Servizio avviata nel 2007 e ancora di più la Strategia Aree Interne del 2014-2020 hanno evidenziato l'imprescindibile legame con le scelte della programmazione ordinaria. Tuttavia, la politica di coesione ben si presta ad intervenire sulla riduzione strutturale dei divari e ad introdurre approcci innovativi e avanzati alla gestione ed erogazione dei servizi. Sulla base dell'esperienza dei passati cicli di programmazione e della cornice di riferimento delineata dalla proposta di Regolamenti e dal negoziato in corso per il periodo 2021-2027, si può evidenziare pertanto come i Fondi europei possano intervenire ad integrazione e rafforzamento della spesa ordinaria e dei fondi aggiuntivi nazionali e quali siano le questioni da considerare per intervenire efficacemente.

La politica di coesione può contribuire all'aumento e alla qualificazione dei servizi attraverso diversi canali:

- i. **Sostegno alla spesa per infrastrutture e beni durevoli.** Certamente la politica di coesione può intervenire, in particolare attraverso il FESR, a sostegno della spesa in conto capitale per la realizzazione o riqualificazione di impianti, strutture e per l'acquisto di attrezzature, macchinari, mezzi e altri beni durevoli rafforzando le dotazioni e consentendo di recuperare deficit e ritardi che impattano su livello e qualità dei servizi.
- ii. **Sostegno (limitato) alla spesa corrente.** La politica di coesione può, in parte con il FESR, ma soprattutto con il FSE+, intervenire anche per il sostegno alla spesa corrente. I Fondi strutturali non possono sostenere direttamente le spese di personale, che in alcuni casi rappresentano la componente più rilevante dei costi di erogazione del servizio, ma possono certamente intervenire per l'acquisto di alcuni beni e servizi utili per qualificare l'offerta, come ad esempio la formazione del personale o, a determinate condizioni, l'acquisto di beni e servizi per il funzionamento.
- iii. **Sostegno alla domanda di servizi.** Nel caso di alcuni servizi sociali erogati da soggetti pubblici o convenzionati con la corresponsione di una tariffa da parte degli utenti, il FSE+ può, attraverso i buoni servizio di conciliazione, contribuire a sostenere la domanda e in tal modo creare condizioni per una crescita dei servizi.
- iv. **Contributo al rafforzamento del quadro di regole per la gestione ed erogazione dei servizi.** La politica di coesione può contribuire a rafforzare il quadro di regole per la gestione e l'erogazione dei servizi, o a renderne più rigorosa l'applicazione, sia attraverso le normali procedure di controllo previste, sia attraverso condizionamenti o incentivi (ad esempio la programmazione e l'erogazione attraverso aggregazione di Comuni o la pianificazione di ambito, l'accreditamento per i soggetti privati o del privato sociale beneficiari di Fondi strutturali che erogano servizi in convenzione)
- v. **Introduzione di innovazioni e sperimentazioni.** Importanti opportunità per i Servizi, e per una loro differenziata articolazione nei diversi territori secondo i fabbisogni locali, derivano da quanto disposto per le "azioni innovative" del FSE+, che invitano a sostenere l'innovazione sociale (anche su larga scala) e la sperimentazione sociale (su scala ridotta) per rafforzare

approcci dal basso verso l'alto, basati su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, il settore privato e la società civile.

Considerato il quadro di regole e possibilità fornite dalla politica di coesione, tenendo conto delle evidenze che derivano dal ciclo di programmazione in corso e da quelli passati, per affrontare il tema dell'innalzamento e della qualità dei servizi con i nuovi Programmi Operativi sarà necessario:

- **Dotarsi di una programmazione integrata** che vada oltre il perimetro del Programma Operativo, almeno per gli ambiti di servizio ritenuti più rilevanti per lo sviluppo regionale, con la fissazione di target territoriali e la ricognizione delle diverse fonti finanziarie disponibili e degli interventi già programmati. Per alcuni ambiti di servizio, la prescrizione di documenti strategici previsti dalle Condizioni Abilitanti potrebbe essere utilizzata come occasione per la definizione di piani d'azione operativi da monitorare e aggiornare regolarmente. In ogni caso è necessario individuare strumenti di programmazione integrati, snelli e operativi, per rafforzare e guidare le scelte di intervento dei Programmi Operativi.
- **Anticipare l'individuazione di progetti rilevanti da realizzare con i Programmi Operativi.** Nei casi in cui sono ancora necessari importanti investimenti per recuperare deficit impiantistici e infrastrutturali che incidono sul livello e la qualità dei servizi (ad es. gestione dei rifiuti, servizio idrico, mobilità locale), è particolarmente necessaria una preliminare ricognizione del quadro degli interventi programmati e in corso con altre fonti di finanziamento nazionali, anche per valutare la possibilità di finanziare con il FESR interventi con uno stato di progettazione e di avanzamento compatibile con i tempi di realizzazione dei Programmi 2021-2017. Per tali finalità, sarebbe opportuno anche sostenere un utilizzo tempestivo, sistematico ed esplicitamente orientato agli interventi della coesione dei diversi Fondi di Progettazione oggi esistenti, semplificandone le regole di accesso. Oltre agli storici fondi rotativi di Cassa Depositi e Prestiti, caratterizzati però da diversi vincoli, si pensi soprattutto alle risorse per progettazione assegnate al MIT con la Legge di bilancio 2018 ma in attesa dei DM attuativi, o ad alcune iniziative regionali<sup>11</sup> che potrebbero essere utilmente replicate.
- **Fare riferimento a criteri di coesione nella scelta degli interventi.** In generale, ma soprattutto nel caso di interventi più leggeri di riqualificazione dei servizi attraverso investimenti in strutture e acquisto di attrezzature o prestazioni, è necessaria una maggiore attenzione ai diversificati fabbisogni tra aree all'interno dello stesso territorio regionale e target di utenza, attraverso scelte più decise di differenziazione e di concentrazione laddove si rilevano maggiori disagi. A tale scopo è opportuno limitare modalità di selezione basate su avvisi pubblici ad ampio spettro rivolti a singoli Enti a favore di modalità di riparto e programmazione a livello di ambiti funzionali di intervento (può valere per gli interventi sulle scuole, per alcune strutture destinate alla raccolta differenziata e al riuso dei rifiuti, per gli asili nido, per le forme leggere

---

<sup>11</sup> Ad esempio, il Fondo di 40 milioni di euro creato nel 2017 in Campania per infrastrutture, con priorità per quelle da sostenere con il FESR e per cui c'è stata una forte domanda da parte delle amministrazioni beneficiarie. Dispositivi analoghi sono stati finanziati anche in Toscana, Friuli Venezia Giulia, e Sicilia. Infine, sono destinate risorse FSC per la progettazione anche nei Patti per lo Sviluppo della Puglia, Molise, Basilicata, Calabria e della città di Bari.

di housing sociale per i nuovi bisogni abitativi di anziani, studenti) che tengano maggiormente conto dei risultati da raggiungere a livello di area o di target di utenza.

- **Investire nella capacità amministrativa dei soggetti erogatori dei servizi.** Nel definire modalità di programmazione e attuazione degli interventi a livelli più prossimi ai soggetti erogatori dei servizi, più idonee a cogliere i fabbisogni delle realtà più fragili, è necessario considerare i problemi di capacità amministrativa e di progettazione al fine di individuare opportune misure di rafforzamento.



## Cultura come veicolo di coesione economica e sociale

### Le sfide

**In Italia, la cultura e il patrimonio culturale costituiscono il più grande asset nazionale che unifica le potenzialità di territori pur molto diversi se misurati su altre dimensioni.**

La consapevolezza che l'intervento sulla cultura sia contemporaneamente capace di innescare sviluppo economico, di fungere da volano di coesione e da fattore di inclusione e, quindi, di sostenibilità sociale, è sempre più acquisita a livello europeo e nazionale<sup>12</sup>.

Il patrimonio culturale, nella nozione estesa di "eredità culturale" inclusiva di valore per la società, come sancito dalla cd. Convenzione di Faro del Consiglio d'Europa<sup>13</sup>, rappresenta l'insieme delle risorse ereditate dal passato che le comunità riconoscono come riflesso dei loro valori identitari contribuendo al perseguimento di comuni obiettivi di tutela, di salvaguardia, e di trasmissione di queste risorse alle generazioni future, in stretta connessione con i processi di sviluppo sostenibile e alla promozione della diversità culturale.

Una maggiore e più consapevole integrazione di questi principi nelle politiche, e ai diversi livelli istituzionali, appare quindi un passaggio ineludibile in un Paese come l'Italia dove tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, così rilevante e capillare, comportano oneri e impegni estremamente gravosi per lo Stato e per la collettività, e dove però il tasso di partecipazione alla vita culturale dei cittadini è tra i più bassi d'Europa.

Ma non si parte da zero: l'approccio strategico dello sviluppo territoriale a base culturale è acquisito nella teoria e nella pratica della programmazione delle politiche di sviluppo in Italia. L'esperienza maturata in questi anni attraverso iniziative realizzate alle diverse scale di intervento - urbana, rurale/periferica, regionale/interregionale - ha mostrato le potenzialità che un approccio di questo tipo offre, ma ha anche permesso di comprendere alcuni fattori critici, legati ai contesti, alla costruzione delle politiche, o agli strumenti per implementarle, determinanti per l'efficacia e la sostenibilità, e quindi il successo delle azioni a sostegno del patrimonio culturale.

Le questioni più sfidanti che questo tema porta ad affrontare sono:

- la capacità di preservare il patrimonio per le generazioni future;
- i livelli di accesso e di fruizione del patrimonio;
- la solidità dei settori culturali e creativi;
- il grado di partecipazione culturale delle comunità.

La **dotazione territoriale dei beni del patrimonio culturale** è, come noto, particolarmente rilevante per il Paese come indicano i dati sulla consistenza e la diffusione dei beni - oltre 200.000 beni architettonici, archeologici e museali vincolati - e sulla loro distribuzione media sul territorio,

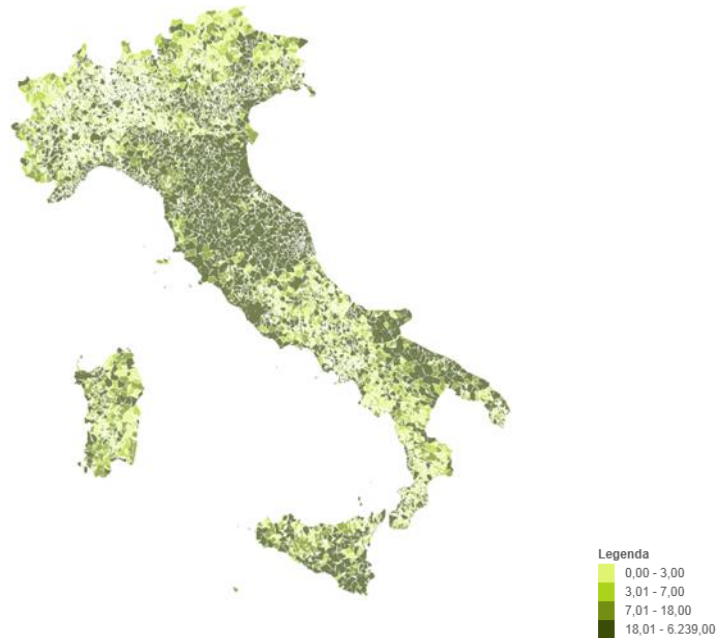
---

<sup>12</sup> Tra i più recenti: "Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa", "European Framework for Action on Cultural Heritage", SWD(2018) del 5 dicembre 2018, "Una nuova agenda europea per la cultura", COM(2018) 267 final del 22 maggio 2018.

<sup>13</sup> *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società* (2005), sottoscritta dall'Italia nel 2013.

pari a 68 beni ogni 100 kmq (Figura 17), unitamente al loro portato in termini di significato culturale e di valori socio-economici (54 siti e 6 patrimoni culturali orali e immateriali riconosciuti dall'UNESCO).

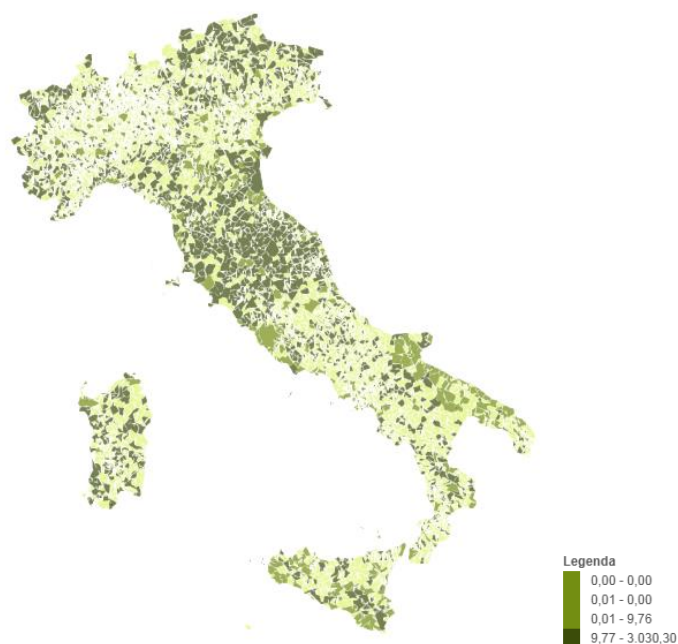
**Figura 17 – Numero di beni culturali (dati 2017)**



Fonte: elaborazione su dati ISTAT (a Misura di Comune)

La diffusione territoriale dei beni resta elevata anche limitando l'attenzione ai soli istituti museali e similari su cui è possibile misurare l'accesso dei visitatori (Figura 18).

**Figura 18 – Numero di istituti museali o similari per comune (Musei per 100.000 abitanti, dati 2015)**



Fonte: elaborazione su dati ISTAT (a Misura di Comune)

I **livelli di accesso e di fruizione** del patrimonio culturale, nonostante il progressivo incremento negli ultimi anni, restano ancora decisamente sottodimensionati: ciò interessa in particolar modo il patrimonio diffuso, per estese porzioni più relegate del territorio, soprattutto del Mezzogiorno, dove ampie fasce della popolazione restano fuori dai circuiti di fruizione culturale (Figura 19) e dove anche la domanda turistica interna stenta ad affermarsi (Figura 20).

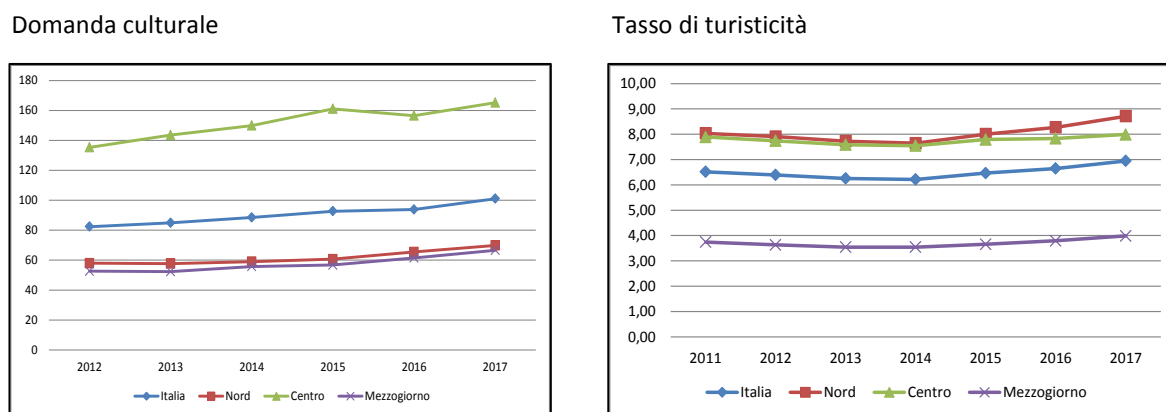
**Figura 19 – Visitatori di istituti museali o similari per comune (Visitatori per 100 abitanti, dati 2015)**



Fonte: elaborazione su dati ISTAT (a Misura di Comune)

Nel 2017 sono oltre 55 milioni i visitatori dei musei (statali e della Regione Siciliana) contro i circa 50 milioni nel 2016 (+26% sul 2012, +30% nel solo Mezzogiorno); nello stesso anno il numero di visitatori per museo ha superato di poco i centomila in media nazionale (erano 82.300 nel 2012), con performance positive in tutte le aree del Paese. La dinamica delle visite museali appare coerente con quella della domanda turistica, correlazione ascrivibile al turismo internazionale in forte crescita soprattutto nel Mezzogiorno, dove il dato sul tasso di turisticità (rapporto tra giornate di presenza dei turisti e popolazione, al 2017 pari a 4) conferma un potenziale non ancora pienamente utilizzato nel confronto col dato medio nazionale (pari a 7) e le più consolidate performance del Centro-Nord.

**Figura 20 - Indice di domanda culturale e Tasso di turisticità**



Fonte: elaborazione DipCoe-NUVAP su dati ISTAT

Nell'indicatore composito del dominio BES "Paesaggio e patrimonio culturale", la distanza tra Nord e Mezzogiorno dal 2010 sale da 18 a 24 punti. In tutte le ripartizioni, il punteggio del 2017 è inferiore a quello del 2010: peggiorano anche l'indice di abusivismo edilizio e i due indicatori di percezione, cioè l'insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita (in aumento) e la preoccupazione per il deterioramento del paesaggio (in calo).

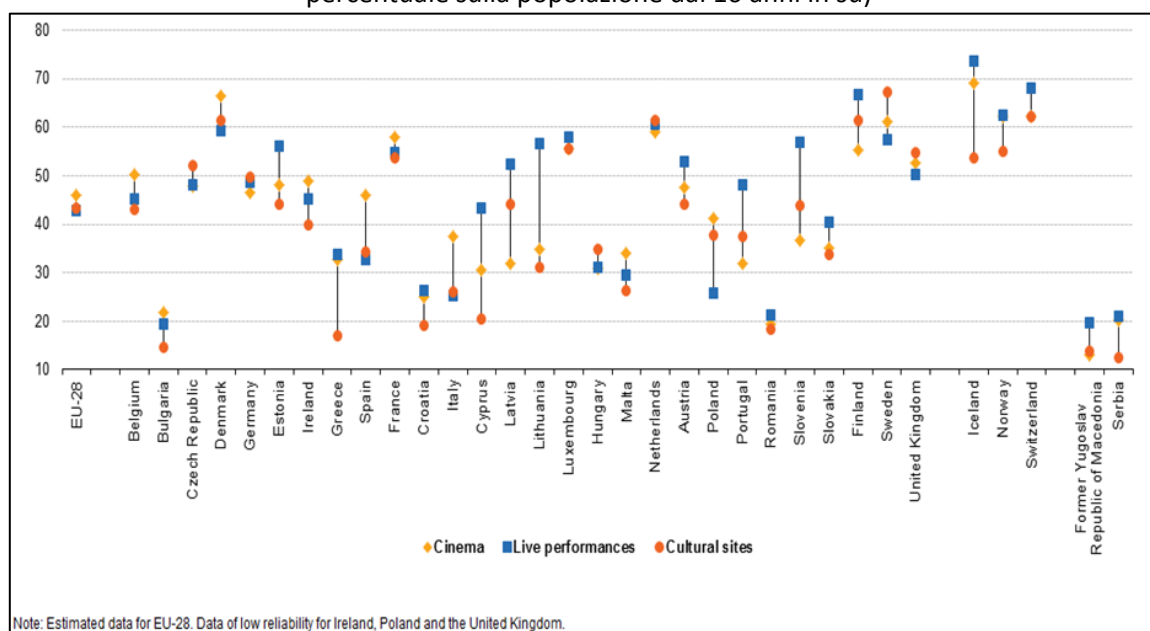
E' del resto ancora eccessivamente debole nel Paese **la partecipazione e il coinvolgimento di singoli, gruppi e comunità**, alle azioni di tutela, promozione, valorizzazione e uso del patrimonio, nonché di produzione culturale, nel quadro di più ampi processi partenariali mirati alla coesione e al dialogo sociale, al rafforzamento delle consapevolezza, delle conoscenze e delle competenze - nei cittadini di oggi e in quelli di domani - dei valori e delle opportunità di crescita connesse alla cultura.

Nel 2016 solo il 28,3 per cento degli adulti di 25 anni e più ha espresso una partecipazione culturale forte: pratica e consumo culturale variano considerevolmente a seconda delle caratteristiche socio-demografiche della popolazione adulta (titolo di studio, ecc.) senza grandi differenze di genere, e dei territori in cui si vive. L'esclusione culturale colpisce soprattutto le famiglie a basso reddito con stranieri e quelle degli operai in pensione, con più della metà delle persone che non svolge nessuna forma di attività culturale. Altri gruppi sociali caratterizzati da significativa esclusione culturale sono: anziane sole, giovani disoccupati, famiglie a basso reddito di soli italiani. Le persone totalmente inattive sotto il profilo culturale sono il 38,8 per cento degli adulti<sup>14</sup>.

Anche nel confronto europeo i livelli di partecipazione ad attività culturali da parte dei cittadini italiani appaiono piuttosto modesti (Figura 21).

<sup>14</sup> Istat, Rapporto annuale 2018, p. 234 ss.

**Figura 21 – Partecipazione ad attività culturali almeno una volta nei 12 mesi precedenti, 2015 (in percentuale sulla popolazione dai 16 anni in su)**



Fonte: Eurostat Cultural Statistics

La **geografia e la solidità dei settori economico-produttivi “culturali e creativi”<sup>15</sup>**, nonostante i complessivi trend in crescita, è ancora fortemente disomogenea tra le aree del Paese, con rilevanti difformità per grado di robustezza delle filiere e loro radicamento sul territorio, nonché per livello di integrazione tra i sistemi imprenditoriali locali e i beni attrattori/generatori culturali.

Nel 2017 il Sistema Produttivo Culturale e Creativo<sup>16</sup> ha generato il 6% della ricchezza prodotta in Italia (oltre 92 miliardi di euro), impiegando 1,5 milioni di persone (6,1% del totale degli occupati), crescendo in termini di valore aggiunto e di occupati correlata soprattutto alla presenza degli agglomerati metropolitani, contesti nei quali le potenzialità di incremento sono ancora elevate soprattutto se nel raffronto a livello europeo.

Cultura e creatività hanno un effetto moltiplicatore sul resto dell’economia (255,5 miliardi prodotti dalla filiera, pari al 16,6% del valore aggiunto nazionale), col turismo come primo beneficiario<sup>17</sup>. Profonda è però la differenza tra Nord e Sud: nel 2017 l’incidenza delle attività culturali sul valore

<sup>15</sup> Realtà imprenditoriali che operano attraverso attività di natura commerciale in settori che tuttavia sono marcatamente connotati dal legame con la comunità e i territori (*Coesione è Competizione. Nuove geografie della produzione del valore in Italia*. 2018 - I quaderni di Symbola, p. 41). La nozione di “imprese culturali e creative”, di recente introdotta nell’ordinamento italiano (Legge di Stabilità 2018) comprende “le imprese o i soggetti ... che hanno quale oggetto sociale, in via esclusiva o prevalente, l’ideazione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione, la ricerca e la valorizzazione o la gestione di prodotti culturali, intesi quali beni, servizi e opere dell’ingegno inerenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, alle arti applicate, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e all’audiovisivo, agli archivi, alle biblioteche e ai musei nonché al patrimonio culturale e ai processi di innovazione ad esso collegati”.

<sup>16</sup> 17 città italiane sono incluse nel campione di 168 città europee monitorate dall’indice “C3 Index” (sintesi di variabili sulla vivacità culturale, l’economia dei settori culturali e creativi e la capacità di attivazione e di attrazione creativa esercitata dal patrimonio materiale e immateriale), cfr. The Cultural and Creative Cities Monitor (<https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/cultural-creative-cities-monitor/>)

<sup>17</sup> *Io sono cultura 2018* (Symbola), p. 37 ss.

aggiunto e sull'occupazione nel Mezzogiorno (4,6%) si mantiene a netta distanza da Centro (7,3%), Nord-ovest (6,8%) e Nord-est (5,4%).

Determinante la capacità del sistema Produttivo Culturale e Creativo nell'attivazione della spesa turistica: l'incidenza della cultura sulla spesa turistica complessiva raggiunge il valore più elevato nel Centro Italia (45,2% rispetto al 38,1% della media del Paese), con il Sud che invece ha ancora ampi margini di miglioramento (30,6%). Alla scala delle piccole realtà urbane (fino a 2 mila abitanti) il sistema incide in misura superiore o simile alla media nazionale, lo supera nel caso delle città medie (sopra i 40 mila abitanti), e se ne distacca ampiamente nei centri sopra i 250 mila abitanti e soprattutto nelle grandi realtà metropolitane del Paese, in cui l'apporto della componente alla spesa turistica attivata dalla filiera nel 2017 ha superato il 50%<sup>18</sup>.

### La cornice comunitaria per le scelte di programmazione e investimento

Il Regolamento Generale (CPR) colloca all'interno del PO 5 "Europa più vicina ai cittadini" gli ambiti più esplicitamente vocati ad ospitare le scelte programmatiche in materia di cultura e patrimonio culturale. In coerenza con il riconosciuto ruolo trasversale della cultura e la rilevanza strategica che essa riveste per l'Italia, la tematica attraversa in realtà tutti gli ambiti di policy interessati dai Regolamenti, e può concorrere al conseguimento di altri obiettivi specifici, selezionati nella tavola sotto riportata con particolare riferimento a:

- (i) la rilevanza dei settori culturali e creativi quali driver per l'innovazione e la specializzazione intelligente, in coerenza con le strategie definite nel 2014-2020 in corso di attuazione;
- (ii) le evidenti connessioni territoriali tra asset culturali, risorse naturali, paesaggio e derivanti implicazioni di sostenibilità ambientale;
- (iii) il riconosciuto ruolo della cultura quale fattore di rilevante impatto per obiettivi di inclusione e di innovazione sociale.

Ob. di Policy (codice)	O. di Policy (titolo)	Ob. Specifico (codice)	Ob. Specifico (titolo)	FONDO
1	Europa più intelligente	a1	rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate	FESR
		a2	permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	FESR
		a3	rafforzare la crescita e la competitività delle PMI	FESR
		a4	sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità	FESR
2	Europa più verde	b4	promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi	FESR
		b7	rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento	FESR
3	Europa più connessa	c4	promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile	FESR

<sup>18</sup> *Io sono cultura 2018* (Symbola), p. 96 ss.

4	Europa più sociale	d1	rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali	FESR
		1	migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale	FSE+
		2	modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro	FSE+
		4	migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze digitali	FSE+
		5	promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti	FSE+
		6	promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale	FSE+
		7	incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	FSE+
		8	promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom	FSE+
		10	promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini	FSE+
5	Europa più vicina ai cittadini	e1	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il <b>patrimonio culturale</b> e la sicurezza nelle aree urbane	FESR
		e2	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il <b>patrimonio culturale</b> e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo	FESR

Anche per gli investimenti in cultura, come segnalato per il caso dei servizi, le regole di concentrazione tematica su PO1 e PO2, definite nella proposta di Regolamento FESR, limitano notevolmente la portata di intervento, a fronte di importanti potenzialità per lo sviluppo del Paese, in particolare nel Sud.

### **Come e a quali condizioni la politica di coesione può contribuire ad affrontare le sfide**

L'Italia da tempo riconosce a questo ambito di policy un ruolo centrale nel disegno e nella implementazione delle politiche di sviluppo, e lo ha sostenuto con convinzione nei passati cicli delle politiche di coesione, facendo leva sulle potenziali integrazioni tra politiche, fondi e ambiti

tematici più o meno espliciti nei regolamenti<sup>19</sup>. L'importanza della cultura come driver di sviluppo territoriale è risultata ancora più evidente nel 2014-2020 con l'individuazione delle traiettorie di specializzazione intelligente sia a livello nazionale che regionale esplicitamente riconducibili ai settori culturali e creativi.

Alla luce della passata esperienza e in coerenza con le prime indicazioni formulate all'Italia dalla CE in relazione ai fabbisogni di investimento da considerare per il 2021-2027<sup>20</sup>, la politica di coesione può contribuire a:

- sostenere processi di **valorizzazione integrata di beni e asset rilevanti del patrimonio culturale**, materiale e immateriale, avviati nei grandi circuiti urbani e dei sistemi territoriali di area vasta, capaci di rendere l'offerta più attrattiva, moderna e appetibile, e ampliare così il fronte della domanda - e più complessivamente della partecipazione culturale - sia da parte delle comunità locali, sia dei fruitori esterni (turisti); in questo ambito sarà necessario affrontare con determinazione le criticità e le debolezze relative agli strumenti di gestione e alle forme di governance efficaci di sistemi e di reti di beni/servizi, soprattutto nei territori del Sud e nelle aree più interne e periferiche del Paese;
- **rafforzare i settori economici e le filiere imprenditoriali** collegate alla tutela, conservazione, fruizione, promozione e gestione del patrimonio culturale, in sinergia con l'investimento sulla dotazione infrastrutturale, per accrescere la loro specializzazione competitiva, potenziare la loro capacità di integrazione territoriale e settoriale valorizzandone le diverse componenti (PMI, imprese sociali, startup innovative e a vocazione sociale, società benefit, ecc.); l'esperienza sin qui maturata dimostra l'importanza di orientare gli strumenti in modo più mirato tenendo adeguatamente conto delle caratteristiche e dei fabbisogni dei soggetti imprenditoriali da attivare;
- sperimentare **forme partecipative e partenariali nel riuso e gestione dei beni del patrimonio culturale**, e più in generale dei beni pubblici altrimenti abbandonati o non utilizzati (non pochi nel Paese), capaci di creare nuovi valori per le comunità locali, non limitabili a quelli meramente finanziari e di favorire l'insediamento di nuove economie; una specifica attenzione va posta in questo ambito alla crescita delle capacità e delle competenze istituzionali e amministrative necessarie ad accompagnare processi di innovazione.

---

<sup>19</sup> Con riferimento al ciclo 2014-2020, European Commission, Draft Thematic Guidance Fiche for Desk Officers, "Support to culture and sport related investments" (marzo 2014).

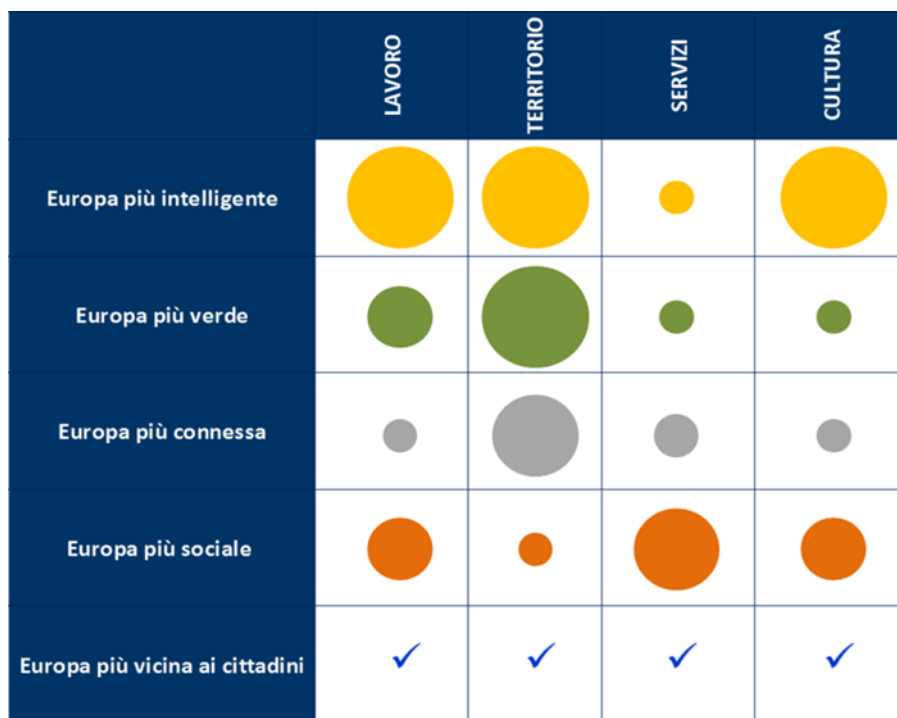
<sup>20</sup> "Nel contesto delle strategie territoriali sono anche necessari investimenti per promuovere il patrimonio culturale e dare sostegno alle imprese nel settore culturale e creativo, con particolare attenzione ai sistemi di produzione locali e ai posti di lavoro radicati nel territorio, anche attraverso la cooperazione territoriale", Allegato D - Country Report Italy 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, SWD(2019) 1011 final del 27 febbraio 2019, p. 92.



## Alcuni elementi di sintesi

L'analisi proposta evidenzia come ciascuno dei quattro temi unificanti sia riconducibile a diversi Obiettivi di policy (OP). La Figura 22 fornisce una rappresentazione grafica di come e con quale peso i temi si intreccino con i 32 Obiettivi Specifici ad oggi definiti nella proposta di Regolamenti FESR e FSE+ per il periodo 2021-2027, sintetizzando le tavole presentate nei paragrafi precedenti per ciascun tema unificante.

**Figura 22 – Peso relativo degli Obiettivi Specifici FESR e FSE+ nei cinque PO in relazione ai i temi unificanti**



Fonte: Elaborazioni DPCoe-NUVAP sui singoli Obiettivi Strategici FESR/FSE+ ed indicatori di risultato nelle proposte di Regolamenti.

La dimensione delle sfere raffigura, per ciascun Obiettivo di policy, il numero di OS considerati di interesse per i temi unificanti segnalando l'effettiva trasversalità dei temi e delle sfide che essi richiamano. Ciò suggerisce di considerare con attenzione le implicazioni delle scelte da fare nella prospettiva di dotarsi anche di traguardi unificanti che possano favorire opportune sinergie nell'impostazione della programmazione di ciascuno dei primi quattro grandi obiettivi di policy.

Nel caso dell'obiettivo territoriale (OP5 - che promuove lo sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali, con soli due Obiettivi specifici nel FESR con riferimento a diversi tipi di territori e approcci alle strategie urbane e locali), la natura integrata e multi-settoriale segnala comunque la necessità di considerare in maniera integrata tutti gli OS, ma impone un ragionamento ed un metodo appropriato nell'individuare priorità e strumenti per affrontare ai diversi livelli territoriali le sfide poste dai temi unificanti.

Oltre alle sollecitazioni puntuali che i singoli temi pongono all'"offerta di programmazione" articolata nei regolamenti e ai primi orientamenti della CE contenuti nell'Allegato D del Country

Report 2019, la trattazione precedente mette in luce alcune condizioni trasversali per l'efficacia delle scelte programmatiche e attuative:

- consapevolezza e quantificazione del quadro degli investimenti già programmati sui fondi per la coesione (Fondi strutturali e FSC) e delle loro tempistiche di realizzazione;
- anticipazione dei tempi di progettazione per le opere pubbliche finanziate con il FESR (es. attraverso fondi di progettazione). Come dimostrano alcune difficoltà e ritardi nell'attuazione di iniziative innovative nel campo dei servizi locali o dell'economia sociale nel 2014-2020, tale esigenza riguarda anche il FSE+;
- rafforzamento della programmazione ordinaria nella direzione di: fornire certezza del quadro delle risorse al fine di salvaguardare l'effettiva addizionalità degli interventi della coesione e di porsi obiettivi coerenti con l'azione perseguibile con le politiche di coesione;
- programmazione degli interventi basata sui fabbisogni, e non (solo) sulla capacità dei beneficiari premiata da modalità attuative mediante avvisi pubblici. Per la politica di coesione, è necessaria una maggiore attenzione ai diversificati fabbisogni tra aree all'interno dello stesso territorio regionale e target di utenza, attraverso scelte più decise di differenziazione e di concentrazione laddove si rilevano maggiori disagi;
- continuità di strategie, strumenti operativi e processi amministrativi che rappresenta, laddove possibile ed opportuna, un indiscusso valore anche per affrontare la questione dell'appropriatezza dei tempi di attuazione, spesso troppo dilatati rispetto alle previsioni iniziali. Ciò non rileva solo per le infrastrutture, ma anche, ad esempio, nella redazione delle strategie territoriali di sviluppo, nella valutazione e istruttoria negli aiuti alle imprese, nella progettazione e avvio degli interventi nei dispositivi di riparto ad ambiti e distretti socio-assistenziali.