

- b) concentrazione delle attività, realizzata sia dal punto di vista del complesso di interventi integrati, sia con riferimento all'individuazione dei sistemi locali d'intervento, evitando dispersione nelle iniziative.

Tali principi sono poi in linea con le indicazioni contenute nelle linee direttrici della Commissione, realizzate in coerenza con quanto previsto dall'art. 10 del Regolamento 1260/99.

Più in particolare, le modalità di attuazione devono privilegiare:

- c) interventi di natura reale piuttosto che finanziaria e di aiuto alle imprese;
- d) una progressiva riduzione dell'intensità di aiuto, graduata in base alle specificità delle situazioni locali;
- e) la valorizzazione a scopi produttivi delle risorse immobiliari locali, in coerenza con la scelta di fondo adottata nel PSM, da realizzarsi attraverso interventi integrati sulle risorse naturali e su quelle culturali, in una logica sia di valorizzazione turistica sia di crescita di settori di produzione innovativi;
- f) un'attenzione a categorie specifiche, quali le imprenditrici, i giovani imprenditori e gli imprenditori appartenenti a categorie svantaggiate;
- g) la valorizzazione della partecipazione del settore privato, sia alla elaborazione delle strategie e programmi d'intervento, mediante azioni di sviluppo del partenariato, sia al finanziamento degli interventi;
- g) la riqualificazione dell'esistente piuttosto che la creazione di nuove strutture, laddove il problema di una offerta considerata carente sia prioritariamente attribuibile a standard qualitativi particolarmente bassi;
- h) il completamento delle filiere settoriali/territoriali "aperte", in una logica di aumento del valore complessivo generato dal sistema produttivo così realizzato;
- i) la tutela dell'ambiente;
- j) una attenzione specifica all'impatto "di genere", sia in termini di adeguate modalità di informazione sulle opportunità e strumenti offerti, sia agevolando e promuovendo iniziative (es. asili nido, ludoteche, azioni formative integrate con la concessione di agevolazioni, ecc.) volte a favorire l'inserimento (e la permanenza) delle donne nel sistema produttivo, nonché anche identificando (in base alla specificità degli interventi) criteri di selezione (es. nei bandi di gara) che tengano in adeguata considerazione questo aspetto.

Inoltre, si sottolinea la necessità di accompagnare ogni processo attuativo con un coerente sistema di monitoraggio dell'implementazione delle misure e delle azioni e dei relativi effetti.

La tipologia di iniziative da realizzarsi comporta uno stretto raccordo tra Assi articolati a diverso livello. In coerenza con la logica di fondo dell'intero processo di programmazione delle iniziative sullo sviluppo locale, che partono dalla valorizzazione delle risorse endogene e del ruolo del territorio, la responsabilità prima del complesso degli interventi è attribuita alle Regioni e la relativa strategia di sviluppo è quindi contenuta nei Programmi Operativi Regionali (vedi paragrafo 2.3)

Esistono tuttavia alcuni aspetti specifici per i quali si rende opportuno un approccio unitario a livello nazionale che, pur strettamente concordato secondo i principi del partenariato con le

Regioni giustifica, in termini di efficienza e di efficacia, programmi a valenza nazionale (PON), in coerenza con gli assetti istituzionali della riforma Bassanini, o iniziative specifiche che richiedono un forte livello di coordinamento tra azioni che interessano territori di più regioni.

Queste condizioni si verificano in particolare per le azioni relative allo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, al sistema degli incentivi, a quello pesca ed alla filiera agricoltura-industria di trasformazione.

Nel primo caso le forti esternalità positive (di sistema) che si collegano all'azione di sviluppo, la necessità di realizzare interventi aventi una decisa circolabilità in contesti più ampi di quelli regionali, la necessità di raccordi e connessioni a livello internazionale, fanno sì che una quota consistente della politica di sviluppo descritta nel presente Asse, trovi collocazione nell'ambito del PON Ricerca scientifica sviluppo tecnologico e alta formazione e sia raccordata con le priorità dello sviluppo locale attraverso le modalità partenariali definite in quella sede.

Per quanto concerne il sistema degli incentivi, l'esigenza di assicurare una piena regionalizzazione dell'intervento, garantendo al contempo un raccordo unitario e coerente con le priorità dello sviluppo definite in sede nazionale - e la necessità di avvalersi delle economie di scala collegate alla gestione delle agevolazioni, all'erogazione finanziaria dei finanziamenti e al loro monitoraggio e controllo - fa sì che una quota delle politiche di sviluppo di questo Asse, con specifico riferimento all'industria, attuata tramite la legge 488/92 ed i pacchetti integrati di agevolazione, rientri all'interno di un PON a titolarità del Ministero dell'Industria. Per la legge 488/92 tale regionalizzazione si manifesta:

- nella individuazione di un parametro regionale per la graduatoria delle domande di finanziamento;
- nel prevedere un cofinanziamento nazionale, mediante il progressivo utilizzo di risorse aggiuntive rispetto ad altri fondi;
- nel realizzare una ripartizione delle risorse sul territorio in base ai criteri di assegnazione definiti dalla Conferenza Stato-Regioni del 6 maggio 1999;
- nel prevedere una quota (i cui livelli massimi e minimi verranno stabiliti dai Ministeri dell'Industria e del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, di concerto con le Regioni e la Commissione europea), da destinare a specifiche aree del territorio regionale - a fronte della presentazione di progetti integrati territoriali (Patti, ecc.) - e/o a specifiche categorie (settoriali e/o tecnologiche) di imprese, in base alle priorità programmatiche delle Regioni.

Il PON si presenta quindi come un servizio centrale offerto alle Regioni in esecuzione dei loro indirizzi programmatici. In tal modo viene garantito che gli aspetti organizzativo-procedurali trovino momenti di integrazione con le istanze di tipo tecnico, evitando i rischi di una inadeguata gestione amministrativa e le inefficienze di una azione di selezione che potrebbe sostenere iniziative poco meritevoli.

Con riferimento alle iniziative di programmazione negoziata le nuove modalità della legge 488 prevedono anche la possibilità di corrispondere, attraverso la formazione di graduatorie separate, alle esigenze di sviluppo dei programmi regionali per quanto riguarda specifiche aree, cluster e settori.

Nel caso della pesca, l'attribuzione al Ministero per le Politiche Agricole (MIPA) attraverso un PON della gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale e dello "sforzo" di pesca si lega alla natura specifica dell'ambito di intervento che, non essendo "regionalizzabile" (con particolare riferimento alle caratteristiche della flotta), necessita di una serie coordinata di azioni ad impatto multiregionale.

Alla luce di quanto emerso nella descrizione della strategia e considerando la rilevante importanza che viene assegnata ai progetti che consentono di realizzare una integrazione tanto settoriale quanto territoriale, per gli investimenti da realizzare nel settore della trasformazione e commercializzazione agricola, al fine di garantire un approccio unitario e coerente a livello nazionale, vanno considerate:

- le strategie da perseguire così come definite all'interno dello stesso PSM;
- la rilevanza sovraregionale di alcune filiere regionali o di specifici prodotti di qualità riconosciuta e della localizzazione in più regioni di componenti di una stessa filiera produttiva;
- la valenza sovraregionale di interventi ritenuti prioritari, quali la riduzione di costi di produzione e il miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi;

Pertanto, le azioni finanziabili nella filiera integrata della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli possono essere realizzate previa definizione, in partenariato MIPA-Regioni, nell'ambito di un quadro di riferimento nazionale in particolare per:

- definire i comparti produttivi prioritari;
- rendere omogenei i criteri di valutazione e di selezione degli interventi, tenuto conto del regolamento (CE) 1257/99;
- rendere omogenei gli indicatori di sorveglianza che consentono di riscontrare *in itinere* il rispetto degli obiettivi prioritari.

Più specificamente, le azioni finanziabili nel quadro di tali interventi sono:

- a) il sostegno, nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, degli investimenti delle imprese per:
 - valorizzare e potenziare le produzioni agricole e agroalimentari, in particolare tipiche e di qualità;
 - migliorare i processi produttivi, di trasformazione e commercializzazione, mediante l'introduzione di sistemi di gestione integrata in tema di qualità, sicurezza sanitaria e ambiente, anche favorendo il rafforzamento e lo sviluppo delle imprese, la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato delle produzioni di qualità riconosciute (come anche stabilito dagli articoli 11 e 13 del Decreto legislativo 173/98);

- introdurre innovazioni tecnologiche e organizzative finalizzate alla riduzione dei costi unitari di produzione e/o al miglioramento qualitativo delle produzioni, nonché alla riduzione dell'impatto ambientale dei processi produttivi, anche favorendo gli investimenti finalizzati ad incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili di energia.
- b) la realizzazione di interventi sui servizi (ricerca e sviluppo, assistenza tecnica, formazione, *marketing* e promozione commerciale) da destinare sia alle imprese del settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, che alle aziende agricole che forniscono la materia prima, con lo scopo di:
- finalizzare e/o intensificare le rilevazioni di mercato e delle produzioni agroalimentari;
 - finalizzare la ricerca scientifica alla individuazione delle innovazioni di processo e di prodotto;
 - elaborare, con riferimento all'andamento ed alle previsioni di mercato, gli assetti produttivi ottimali, con gli orientamenti per la riconversione colturale o per la diversificazione economica;
 - coordinare l'attività di assistenza tecnica e di divulgazione agricola, finalizzandola e rafforzandola, specie in relazione alle connotazioni qualitative e sanitarie delle produzioni.

2.2.5. L'Asse V "Città".

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1. Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

Il sistema urbano del Mezzogiorno presenta una situazione di grave ritardo rispetto al modello di sviluppo urbano che si sta dimostrando più competitivo a livello europeo, con l'affermazione delle città metropolitane di rango intermedio e di "reti di città" di minori dimensioni, che hanno dimostrato una maggiore capacità di articolazione funzionale, un migliore equilibrio ambientale e sociale, minori fattori di congestione, una adeguata connessione alle reti materiali ed immateriali.

Le aree metropolitane del Sud presentano molti dei problemi che affliggono le metropoli europee: congestione, disagio sociale, degrado ambientale, criminalità diffusa. La situazione delle grandi città del Mezzogiorno è tuttavia aggravata dalla difficile situazione occupazionale e dal forte degrado territoriale, ambientale, sociale e sanitario dovuto alla crescita incontrollata delle periferie, legata a fenomeni di abusivismo edilizio e ad una non adeguata politica di infrastrutturazione primaria e di offerta di servizi alla persona e alla comunità. Per gran parte inadeguata è la rete di monitoraggio della qualità dell'aria e del relativo sistema di informazione e gestione. Problemi di inquinamento atmosferico sono presenti nelle medie e grandi aree urbane e appaiono spesso associabili all'incremento del traffico veicolare e alla mancanza di pianificazione della mobilità.

Le città meridionali sono inoltre ancora non adeguatamente connesse alle reti di comunicazione plurimodale di livello europeo e alle reti immateriali delle informazioni e del sapere. Le potenzialità di grandi città come Napoli, Palermo, Catania, Bari come nodi di connessione del Mezzogiorno all'Europa e al Mediterraneo sono ancora inesprese.

Il sistema delle città medie e medio-piccole del Mezzogiorno non presenta quelle caratteristiche che nelle altre aree del Paese e d'Europa ne fanno l'ossatura dello sviluppo locale. Al di fuori delle aree metropolitane, la struttura urbana del Mezzogiorno è poco gerarchizzata a causa della arretratezza economica. Il formarsi di una gerarchia urbana e la creazione di un sistema urbano con alcuni centri di riferimento per le funzioni più avanzate è tuttavia una condizione necessaria per sostenere i processi di sviluppo esistenti ed emergenti.

L'inadeguatezza dell'offerta di servizi alla persona, a fronte di crescenti bisogni sociali e sanitari delle famiglie, degli individui e della comunità è un altro punto di debolezza delle città del Mezzogiorno. Tale inadeguatezza riguarda in primo luogo i servizi pubblici di base, come ad esempio la scuola, che in molte situazioni di disagio non è in grado di contrastare i fenomeni di evasione e di dispersione, e i servizi socio-sanitari. Nelle città del Mezzogiorno il settore pubblico non offre adeguata risposta ai bisogni legati alla cura della persona, soddisfatti prevalentemente dal lavoro informale e irregolare; al sostegno alle famiglie con anziani e minori a carico; all'inclusione delle categorie emarginate. Ma risultano insoddisfatti anche bisogni «deggeri», legati alla disponibilità di spazi e iniziative di aggregazione sociale, il cui soddisfacimento è fondamentale per aumentare il livello di coesione sociale, il senso di appartenenza e di fiducia reciproca.

A fronte di una domanda di servizi alla persona non soddisfatta dal settore pubblico, o soddisfatta dalla famiglia e da lavoratori irregolari, nel Mezzogiorno risulta ancora poco

svilupata, rispetto al Centro-Nord, l'economia sociale e in particolare l'offerta di servizi da parte di organizzazioni del terzo settore. Lo sviluppo dell'economia sociale rappresenta un'opportunità - ancora poco valorizzata nel Mezzogiorno - capace di fornire risposte ai nuovi bisogni sociali, offrendo al tempo stesso i servizi necessari e opportunità di lavoro, anche per gli stessi beneficiari. Va tuttavia sottolineata la necessità di rafforzare la presenza e la qualità dei servizi pubblici.

Nel difficile contesto delle città del Mezzogiorno, vanno evidenziati alcuni importanti segnali di vitalità economica e culturale, di città sia di grande che di medie dimensioni, che dimostrano che la presenza di una classe dirigente locale efficiente, la stabilità politica, una buona attività di programmazione e di gestione consentono di valorizzare l'importante patrimonio di risorse umane, culturali, naturali, conseguendo significativi effetti in termini di crescita economica e maggiore coesione sociale.

a.2. Descrizione della strategia

La scelta, all'interno della strategia complessiva del PSM, di un Asse prioritario relativo al rafforzamento delle città e la conseguente definizione di una strategia specifica appare pienamente coerente con le riflessioni maturate in ambito europeo. La rilevanza di una politica delle città non solo per un equilibrato sviluppo del territorio e della mobilità, ma per il rafforzamento della coesione economica e sociale è ben espressa nel «Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea», i cui principali obiettivi sono ripresi negli orientamenti della Commissione per l'obiettivo 1. La politica della città è una variabile strategica dello sviluppo economico, sociale e territoriale che richiede azioni mirate.

L'analisi della situazione attuale, e in particolare dei punti di forza e di debolezza del sistema urbano meridionale e dei risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione, confermano d'altra parte l'opportunità di tale scelta e pongono le basi per la definizione di una strategia specifica per il sistema urbano del Mezzogiorno. La scelta di un Asse prioritario dedicato alle città si fonda sulla necessità di affiancare agli interventi puntuali, mirati alla riqualificazione urbana, alla valorizzazione del patrimonio culturale, al sostegno alle categorie svantaggiate - che hanno maggiormente caratterizzato il precedente periodo di programmazione - una strategia specifica per il rafforzamento del sistema urbano del Mezzogiorno, valorizzando le esperienze più innovative sperimentate attraverso le politiche nazionali e comunitarie, con una maggiore integrazione degli interventi e un forte partenariato istituzionale, economico e sociale.

Sono tre le aree su cui è necessario concentrare l'attenzione per rafforzare il sistema urbano del Mezzogiorno:

1. il **miglioramento della qualità urbana**, soprattutto nelle grandi città, che rappresenta una condizione necessaria per aumentare la capacità di attrazione di capitali e la competitività economica e per ridurre il disagio sociale;
2. una **maggiore articolazione delle funzioni urbane**, che consente di aumentare la competitività del sistema urbano meridionale a livello nazionale ed europeo, attraverso la valorizzazione delle grandi città come sede delle funzioni rare e nodo per l'accesso del Mezzogiorno alle reti materiali e immateriali internazionali e delle città minori come infrastruttura di sostegno allo sviluppo locale;
3. il **rafforzamento del capitale sociale**, attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e per i soggetti a rischio di emarginazione e di

esclusione, valorizzando le opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore, anche in termini di creazione di nuovi posti di lavoro.

La prima area su cui la strategia deve concentrarsi — quella del **miglioramento della qualità urbana** — è quella che tradizionalmente è stata perseguita dalle politiche urbane per il Mezzogiorno, anche attraverso il cofinanziamento dei Fondi Strutturali, senza tuttavia produrre risultati tali da avvicinare le città meridionali agli standard delle città del Centro-Nord. E' dunque ancora necessario uno sforzo notevole per raggiungere livelli di mobilità, disponibilità di verde pubblico, inquinamento atmosferico e acustico, fruibilità degli spazi, disponibilità di servizi di base, livelli di sicurezza tali da accrescere il benessere e la fiducia dei cittadini meridionali e di attrarre capitali e lavoro specializzato dall'esterno. Interventi di infrastrutturazione tanto alla scala locale (fognature, approvvigionamento energetico, reti idriche, mobilità a livello locale, parcheggi, riqualificazione urbana dei quartieri degradati e delle aree dismesse, riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico del Servizio sanitario) quanto a livello di area vasta (grande mobilità, infrastrutturazione ambientale, opere per la difesa del suolo e per la sicurezza sismica) rappresentano esigenze tuttora pressanti alla luce dei dati anche soltanto quantitativi di dotazione relativa nel Mezzogiorno. Le esperienze più recenti a livello nazionale e comunitario evidenziano tuttavia la necessità di programmare e gestire in modo innovativo tali interventi, promuovendo l'integrazione con attività di animazione sociale ed economica, nel caso degli interventi di riqualificazione urbana; la partecipazione di capitali privati, per la costruzione di infrastrutture di mobilità; e in generale, una forte concertazione istituzionale fin dalla fase di progettazione.

Le azioni di riqualificazione urbana, oltre a garantire una riduzione apprezzabile di gas inquinanti, saranno impostate in coerenza con la pianificazione ambientale ed energetica, e con riferimento alle dinamiche di interazione sociale che coinvolgono i rapporti tra i cittadini, l'Amministrazione e le imprese.

Il miglioramento della qualità urbana nelle città meridionali è una condizione necessaria per l'aumento della competitività del sistema urbano del Mezzogiorno. Tuttavia la migliore qualità della vita da sola non è sufficiente per attrarre capitali e sostenere processi di sviluppo locale. Gli interventi per migliorare le condizioni di vivibilità devono essere accompagnati da adeguate politiche di valorizzazione delle potenzialità e delle vocazioni delle città di ogni dimensione.

La necessità di una specifica attenzione, nella strategia di Asse, a una **migliore articolazione delle funzioni urbane** delle città del Mezzogiorno è confermata dall'esperienza europea. I fattori di localizzazione per attività ed imprese appaiono tanto più forti quanto più l'azione è basata su una attività di programmazione e, spesso, di cooperazione entro articolati sistemi di città.

Le aree metropolitane del Mezzogiorno devono elevare il proprio rango per competere a livello internazionale nell'attrazione di investimenti e di lavoro specializzato. Devono diventare sede di funzioni rare, servizi specializzati, qualificati, innovativi a favore delle attività produttive, delle attività di ricerca, del tempo libero. Devono diventare nodi di reti internazionali di ricerca, sede di istituti culturali e di alta formazione, di iniziative culturali di respiro internazionale. Nel definire una strategia per la città metropolitana, è fondamentale partire dall'individuazione della vocazione e della missione, e quindi concentrare e specializzare il più possibile le iniziative (ad esempio nella ricerca e nella formazione).

Anche le città di dimensioni medie e medio-piccole del Mezzogiorno devono individuare la propria missione e definire la propria strategia, in un'ottica territoriale di area vasta. Le città intorno a cui gravitano sistemi di attività produttive agricole e manifatturiere devono adeguare la propria velocità di cambiamento alla crescita di tali sistemi, attraverso l'offerta di servizi di primo livello e la connessione alle principali reti di comunicazione. L'offerta di servizi di buon livello nelle città di riferimento dei sistemi locali esistenti o emergenti consente di rafforzare tali processi di sviluppo.

In aree ricche di risorse storico-artistiche, culturali e naturali le città di riferimento devono essere nelle condizioni di catturare vantaggi competitivi sul mercato turistico, attraverso il potenziamento dei servizi per la ricettività turistica.

Nel ridisegno dell'articolazione delle funzioni del sistema urbano meridionale, anche i centri minori hanno un ruolo fondamentale, in quanto rappresentano il presidio contro il depauperamento del territorio e sostegno allo sviluppo dello spazio rurale e delle aree naturali sotto utilizzate, e come tali devono essere valorizzati.

Un rapporto più equilibrato tra aree metropolitane e città medie e medio-piccole, con una più decisa articolazione delle funzioni di supporto alle attività economiche e un miglioramento della qualità della vita urbana, si pone come esigenza non solo per accrescere la competitività di sistema (sia urbano, sia del territorio che gravita sull'urbano) e la capacità di attrazione di capitali, lavoro e flussi turistici, ma anche per la sostenibilità dello sviluppo, l'equilibrio territoriale e la riduzione del disagio sociale.

Il miglioramento della qualità urbana e la valorizzazione delle vocazioni economiche delle città sono tuttavia non sufficienti per aggredire i problemi del disagio e dell'emarginazione sociale, che nelle città, soprattutto in quelle di dimensioni maggiori, risultano più rilevanti.

Tale considerazione spinge all'identificazione della terza area di articolazione della strategia per le città, quella del rafforzamento del capitale sociale. La strategia perseguita per il **rafforzamento del capitale sociale** mira alla promozione di un nuovo modello di sviluppo territoriale di servizi integrati alla persona e alle comunità, sensibile alle esigenze sia di integrazione sia di tutela della salute, con particolare attenzione alla riqualificazione dei servizi nei grandi centri urbani e al miglioramento degli strumenti di coordinamento della rete dei servizi alla persona. Tale modello è centrato sullo sviluppo di infrastrutture e di servizi per le persone e la comunità, valorizzando le risorse immobiliari presenti; sulla promozione e localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali nell'area della economia sociale, attraverso interventi concertati promossi a livello locale, in cui sia dato particolare stimolo alle imprese del terzo settore; sulla formazione di nuove figure di operatori della economia sociale, occupabili in attività dipendenti e autonome del settore dei servizi alla persona e alla comunità.

L'economia sociale è individuata come area su cui far leva, per soddisfare i bisogni sociali di individui, famiglie e comunità, per aumentare l'inclusione sociale, per creare nuove opportunità di lavoro. Lo sviluppo dell'economia sociale è perseguito principalmente valorizzando le potenzialità del terzo settore. Il terzo settore può contribuire a rafforzare l'offerta di servizi sociali e ad aumentare l'inclusione sociale, anche attraverso forme di coinvolgimento attivo di soggetti a rischio di esclusione sociale e iniziative nell'ambito della valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

Per la crescita dell'economia sociale è fondamentale il ruolo della Pubblica Amministrazione che, da un lato, deve rafforzare e qualificare la propria offerta di servizi sociali e, dall'altro,

deve agire da stimolo e da incoraggiamento allo sviluppo del terzo settore, promuovendo la nascita di nuove organizzazioni, valorizzando e rafforzando le organizzazioni esistenti, assicurando la trasparenza delle procedure di affidamento delle convenzioni, vegliando sulla qualità dei servizi offerti, anche per evitare comportamenti opportunistici. A questo proposito la strategia punta a limitare la dipendenza delle organizzazioni nascenti dal finanziamento pubblico per la costituzione e la capitalizzazione, perseguendo politiche di stimolo all'imprenditorialità, all'autofinanziamento e alla ricerca della domanda privata.

a.3. Obiettivo globale e variabili di rottura

L'obiettivo globale dell'Asse, che sintetizza la strategia identificata, è di: favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale, nel riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali.

L'obiettivo globale mira essenzialmente al potenziamento del settore economico- produttivo, ritenuto trainante rispetto a tutti gli altri fattori che incidono sulla qualità urbana. Tuttavia l'obiettivo sottolinea anche la necessità di affrontare direttamente i problemi sociali che investono le città, che la sola crescita economica non consente di superare. L'articolazione e la complessità della strategia dell'Asse Città sono evidenziate nella tabella seguente, che mette in relazione la strategia con le variabili di rottura, specificando per ogni variabile i canali diretti e indiretti di impatto.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL	*	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	**	Miglioramento qualità urbana; aumento della disponibilità di funzioni rare (strutture espositive; eventi culturali) e di adeguati servizi sanitari; riqualificazione dei centri storici
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione); miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	***	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione); miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	**	Aumento della disponibilità di servizi alla persona; sviluppo dell'economia sociale
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	***	Sviluppo dell'economia sociale; riqualificazione delle aree periferiche e dei centri storici;
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale	**	Sviluppo dell'economia sociale; miglioramento della capacità di progettazione e gestione dei servizi sociali nella pubblica amministrazione; formazione di nuove figure professionali; sviluppo del telelavoro; migliore organizzazione dell'offerta scolastica e di formazione
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formaz.)
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	***	Aumento della disponibilità di funzioni rare (ricerca, alta formazione); sviluppo del decentramento nei servizi
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	***	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord	*	Aumento della disponibilità di funzioni rare e servizi alle imprese
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	***	Riqualificazione delle periferie e dei centri storici; sviluppo dell'economia sociale; soddisfacimento dei bisogni sociali di base

B. DALLE LINEE GENERALI AGLI OBIETTIVI SPECIFICI

b.1. Individuazione obiettivi specifici ¹⁶

Gli obiettivi specifici dell'Asse, che consentono di articolare con più dettaglio la strategia, possono essere raggruppati nelle tre aree su cui questa è fondata.

1. Miglioramento della qualità urbana

Gli obiettivi specifici legati al **miglioramento della qualità urbana** mirano principalmente ad aumentare la possibilità di fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, condizione necessaria sia per l'accrescimento della competitività dei sistemi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale: una migliore qualità urbana riduce i rischi di esclusione e di marginalità sociale e incide sui processi di recupero delle fiducia sociale, ma consente anche di attirare risorse umane qualificate e investimenti dall'esterno, e di ridurre i costi per le imprese esistenti. Un fondamentale aspetto degli obiettivi che attengono al miglioramento della qualità urbana è quello relativo alla tutela della salute umana e dell'ambiente, tramite la prevenzione dall'inquinamento atmosferico ed acustico.

Il miglioramento della qualità urbana nelle città meridionali - in particolare nelle grandi aree metropolitane, ma anche nei centri urbani minori - si può declinare nel miglioramento della mobilità e nella riqualificazione urbana.

Un primo obiettivo riguarda il miglioramento della mobilità:

Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico (obiettivo specifico 59).

Il miglioramento del sistema di mobilità è uno degli obiettivi prioritari dell'Asse e ciò è giustificato in primo luogo dall'analisi della situazione di partenza, che evidenzia per le città del Mezzogiorno - in particolare le aree metropolitane - l'esplosione della mobilità metropolitana, prevalentemente con mezzi privati, dovuta, da un lato, al decentramento delle funzioni terziarie e produttive in aree suburbane, e, dall'altro, all'inadeguatezza del sistema di trasporto pubblico su gomma e su ferro.

Per quanto riguarda la mobilità esterna alle aree urbane, per le reti di città medie e medio-piccole interne alle grandi aree metropolitane, vi è l'esigenza di migliorare le connessioni, agendo soprattutto sul sistema del ferro e sulla sua efficienza complessiva; per le reti di città medie e medio-piccole, che costituiscono bacini di urbanizzazione diffusa, è invece necessario connetterle in modo efficiente con i grandi Assi di comunicazione.

Il miglioramento della mobilità interna ed esterna alle aree urbane ha un impatto diretto sulla riduzione della congestione e dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico. Ha inoltre effetti positivi su alcune delle variabili di rottura. Le migliori condizioni di mobilità rappresentano infatti un fattore di attrazione di capitali esteri e di consumi turistici e facilitano lo sviluppo di servizi alle imprese e alle persone. La migliore mobilità può infine costituire una condizione per l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro: le difficoltà di spostamento e la difficile conciliabilità dei tempi di lavoro e dei tempi della famiglia rappresentano spesso un deterrente all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro.

¹⁶ La numerazione degli obiettivi fa riferimento alla tavola dell'allegato 1.

Un secondo gruppo di obiettivi specifici che attengono alla sfera della qualità urbana riguardano la riqualificazione urbana:

Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse, con attenzione alla possibilità di fruizione dello spazio da parte dell'infanzia (obiettivo specifico 60)

Messa a norma e infrastrutturazione del tessuto urbano autocostruito (obiettivo specifico 62)

Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori. (obiettivo specifico 63)

L'attenzione prioritaria al miglioramento della qualità della vita nelle periferie urbanizzate, in particolare delle aree metropolitane, è giustificata dalla situazione di particolare disagio che vi si registra, dovuta alla crescita incontrollata delle città, spesso legata a fenomeni di abusivismo edilizio, con la costruzione di insediamenti non adeguatamente dotati delle infrastrutture primarie (strade, fognature, illuminazione pubblica, verde pubblico) e dei servizi di base (sia pubblici che commerciali), in cui le condizioni di emarginazione, disagio sociale, illegalità e criminalità diffusa sono particolarmente rilevanti.

Aumentare la dotazione di infrastrutture e di servizi nelle periferie, ma anche nei centri storici degradati delle grandi città, può contribuire in modo significativo alla riduzione del disagio sociale, elevando il livello di legalità e di coesione sociale. Questi obiettivi devono dunque essere perseguiti in stretto raccordo con l'obiettivo legato al soddisfacimento dei bisogni sociali e sanitari di base e di crescita dell'economia sociale, in una logica di integrazione tra interventi sulle strutture e interventi di animazione economica e sociale.

La riqualificazione urbana - quando riguarda i centri storici delle grandi città e delle città medie e medio-piccole, i centri minori, le aree dismesse - è tuttavia anche una occasione di rilancio economico e può contribuire in modo significativo all'attrazione di capitali dall'esterno e di flussi turistici. Nel perseguire tali obiettivi vi deve dunque essere un forte raccordo con gli obiettivi legati alla migliore articolazione delle funzioni urbane: nelle grandi città, la riqualificazione e la rifunzionalizzazione di aree dismesse e di centri storici rappresenta l'opportunità di liberare spazi per l'insediamento di funzioni rare e di sperimentare forme di partecipazione del capitale privato.

La riqualificazione urbana ha per finire evidenti effetti sul miglioramento della situazione ambientale, non solo delle città, ma anche del territorio diffuso. La riqualificazione e la rivitalizzazione del tessuto edilizio dei centri minori ha un importante ruolo nell'arginare i fenomeni di dispersione territoriale che caratterizzano il Mezzogiorno e che determinano effetti negativi in termini di uso non controllato delle risorse naturali (acqua e suolo), interferenza con gli usi più appropriati dello spazio rurale, invasione del paesaggio.

II. Migliore articolazione delle funzioni urbane

Gli obiettivi specifici legati ad una migliore articolazione delle funzioni urbane, agiscono più esplicitamente sul rafforzamento delle potenzialità dei centri urbani come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo locale diffusi nel territorio:

Rafforzare nei grandi centri urbani la disponibilità di funzioni rare e innovative e l'offerta di servizi urbani e metropolitani; migliorare l'efficienza dell'Amministrazione, dei suoi processi decisionali e delle sue procedure (Obiettivo specifico 58)

Promuovere la costruzione di reti di città piccole e medie, quali infrastrutture di supporto alla affermazione dei processi di sviluppo e al territorio diffuso (Obiettivo specifico 61)

La valorizzazione della funzione dei centri urbani - metropolitani e di medie e medio-piccole dimensioni - come supporto ai processi di sviluppo regionale è una delle priorità della strategia dell'Asse.

Nei grandi centri urbani tale valorizzazione si traduce nell'aumento della disponibilità di funzioni rare ed innovative - quali centri di alta formazione, centri di ricerca avanzata, sedi di grandi eventi di livello internazionale - che, oltre a costituire uno stimolo allo sviluppo regionale attraverso il trasferimento tecnologico ed effetti di spin-off, rappresentano i nodi attraverso cui il Mezzogiorno si mette in relazione con l'esterno, in termini di attrazione di capitali e lavoro specializzato, ma anche di circolazione e scambio di conoscenza. Per elevare il rango dei grandi centri urbani del Mezzogiorno all'interno delle reti globali, alla disponibilità di funzioni rare deve affiancarsi la disponibilità di adeguati servizi alle imprese (anche, per esempio, per quanto concerne la riduzione degli impatti delle attività produttive e l'auditing ambientale) e di servizi alle persone, e deve migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, dei suoi processi decisionali e delle sue procedure. Sono evidenti gli effetti deleteri dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione, della lentezza del processo decisionale, dell'incertezza dei tempi sulla capacità di attrazione di capitali esterni e sui costi per le imprese esistenti; ma sono altrettanto evidenti gli effetti positivi di una Pubblica Amministrazione efficiente e di una classe politica locale con una visione strategica.

Per le città di minori dimensioni, la strategia dell'Asse individua nella migliore articolazione delle funzioni dei centri e nella messa in rete di servizi, conoscenze ed esperienze l'obiettivo ulteriore da perseguire affinché gli interventi che mirano al miglioramento della mobilità e alla riqualificazione urbana possano produrre gli effetti desiderati di maggiore competitività delle città e del territorio che ad esse fa riferimento.

III. Rafforzamento del capitale sociale

Gli obiettivi specifici relativi al rafforzamento del capitale sociale riguardano in primo luogo il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, con particolare attenzione ai bisogni delle categorie di soggetti a rischio di esclusione:

Soddisfare i bisogni sociali di base (tempo libero, aggregazione socioculturale, aggregazione sociale nei microterritori, cura della persona, sostegno alle famiglie con priorità per aree e microaree ad alto tasso di povertà, disoccupazione, criminalità, immigrazione e invecchiamento della popolazione). (obiettivo specifico 64)

Ridurre il «tasso di esclusione» (obiettivo specifico 65)

Tali obiettivi sono giustificati dall'analisi di contesto, che mette in evidenza per il Mezzogiorno bisogni sociali non soddisfatti e crescenti da parte di individui e famiglie e della comunità nel suo complesso.

A livello di comunità, i bisogni derivano dalla necessità di disporre di luoghi fisici e occasioni di aggregazione, incontro e confronto, e di accedere a servizi sanitari e sociali di buona

qualità. Il soddisfacimento di tali bisogni ha un importante effetto, da un lato, sulla qualità urbana e sulla capacità di attrazione di attività economiche, dall'altro, sul senso di appartenenza degli individui alla comunità e sulla costruzione di un patrimonio di regole di convivenza civile.

A livello di famiglie, i bisogni sono legati alla necessità di alleggerimento del peso dell'assistenza e della cura dei nuclei familiari con minori e anziani. Per gli anziani, ciò significa sia essere assistiti in modo adeguato, a domicilio o in apposite strutture, sia essere reinseriti, ove possibile, nella vita sociale e produttiva del proprio territorio. Il soddisfacimento di tali bisogni, spesso inespressi o soddisfatti attraverso il lavoro irregolare, ha effetti sull'emersione del sommerso e sullo sviluppo dell'offerta di servizi alla persona.

Per quanto riguarda le diverse forme di esclusione — quelle tradizionali, ma anche quelle emergenti legate al crescere della povertà e della disoccupazione — i bisogni di individui e nuclei familiari sono legati all'innalzamento dei livelli di istruzione dei giovani che abbandonano la scuola dell'obbligo, all'inclusione nel mercato del lavoro, all'accoglienza da parte della comunità di appartenenza, alla disponibilità di strutture e servizi di riferimento e di sostegno, alla disponibilità di occasioni di espressione del proprio potenziale e del proprio sistema di valori.

Il soddisfacimento dei bisogni di individui, famiglie e comunità nel Mezzogiorno si realizza attraverso il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi pubblici, privati e del privato sociale. La strategia di Asse prevede tre obiettivi specifici riguardanti alcuni aspetti ritenuti fondamentali per rafforzare e qualificare l'offerta di servizi:

Promuovere e sviluppare l'economia sociale (obiettivo specifico 65)

Qualificare i servizi; definire e formare nuove figure professionali in ambito sociale (servizi per immigrati, per anziani e minori) (obiettivo specifico 67)

Rafforzare la capacità di spesa sociale degli EE.LL. e la qualificazione della PA per la progettazione, la gestione e il monitoraggio dei servizi (obiettivo specifico 68)

Tali obiettivi si giustificano alla luce dell'analisi di contesto del Mezzogiorno, che ha mostrato la carenza dell'offerta, da parte del settore pubblico e del settore privato, di servizi sociali e la scarsa valorizzazione delle opportunità offerte dall'economia sociale e dal terzo settore.

Lo sviluppo dell'economia sociale, la migliore qualificazione degli operatori, il rafforzamento delle capacità della PA nella programmazione e nella gestione (diretta o indiretta) dei servizi — oltre a determinare un contributo diretto in termini di capacità di sviluppo di servizi sociali — incidono sulle variabili di rottura in vari modi:

- la migliore qualificazione degli operatori e la maggiore offerta di servizi determina lo spiazzamento dell'offerta di lavoro irregolare che nel Mezzogiorno caratterizza in particolare l'area dell'assistenza e della cura agli anziani;
- le opportunità offerte da alcune organizzazioni del terzo settore (cooperative sociali di tipo b, fondazioni operative, enti morali e associazioni che erogano servizi sociali) per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati consentono di aumentare la partecipazione di tali soggetti al mercato del lavoro, oltre a determinare un miglioramento delle condizioni di legalità e di coesione sociale;

la crescita del settore crea occasioni di lavoro che, per la natura delle attività legate alla cura e all'assistenza alla persona, possono determinare una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. **ASSE CITTA'**

B.2. Elementi di quantificazione

b.2.1 Identificazione degli indicatori

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori ritenuti più idonei a rappresentare gli obiettivi che la strategia di asse si propone di perseguire. Gli indicatori sono riferiti alle macroaree in cui sono stati articolati la strategia e i relativi obiettivi specifici. Nella tabella si distingue tra indicatori di contesto e indicatori di programma e di avanzamento istituzionale. Gli indicatori di contesto (e in particolare gli indicatori chiave) sono gli unici indicatori che si ritiene significativo quantificare a questo livello di programmazione. L'identificazione di alcuni indicatori di programma è giustificata dalla rilevanza di alcuni aspetti della strategia, che saranno considerati (e monitorati) con particolare attenzione nei singoli Programmi Operativi. A tali indicatori se ne aggiungeranno altri nei Complementi di Programma, dove per ogni indicatore di programma sarà definito il target, a livello di singola misura.

Nella strategia individuata nell'Asse Città si possono distinguere due tipologie di obiettivi. Vi sono alcuni obiettivi maggiormente legati alla rimozione dei fattori di debolezza e volti alla realizzazione di condizioni minime di vivibilità. Questi obiettivi possono, in alcuni limitati casi, misurarsi in maniera significativa in termini di riduzione del divario medio del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese ed essere rappresentati da indicatori di contesto. Altri obiettivi sono prevalentemente legati alla valorizzazione dei punti di forza e delle opportunità, volti all'aumento della competitività del sistema urbano. In questo caso risulta più difficile quantificare gli obiettivi in termini di riduzione del divario per l'intero territorio meridionale, proprio perché gli obiettivi sono legati alla valorizzazione delle potenzialità delle singole città e non sono esprimibili attraverso indicatori univoci.

Gli obiettivi che caratterizzano questo Asse possono dunque essere quantificati e monitorati soltanto in pochi casi a livello di intero Mezzogiorno. Ciò dipende sia dalla specificità (dimensioni, localizzazione, vocazione) delle singole realtà urbane, sia dalla scarsa disponibilità di dati omogenei e sufficientemente frequenti a questa scala territoriale. Alcune informazioni nelle statistiche ufficiali si riferiscono alle città di maggiori dimensioni, ma per un maggior dettaglio e varietà di dati è comunque necessario reperire informazioni a livello locale.

Indicatori Asse Città

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Città	Indicatori di contesto chiave	Altri indicatori		
		Indicatori di contesto	Indicatori di avanzamento istituzionale	Indicatori di programma
Miglioramento della Qualità Urbana (obiettivi 59, 60 62, 63)	Quota di persone che usano l'autobus Quota di popolazione che esercita pratica sportiva (in modo continuativo o saltuario)	Posti — km su bus, tram, metro/ popolazione Superficie (mq) di verde/abitante (include verde attrezzato)	Numero Comuni che hanno adottato il Piano Urbano dei Trasporti/ Numero totale comuni obbligati	Nuove attività economiche create nelle aree interessate dagli interventi
Migliore articolazione delle Funzioni Urbane (obiettivi 58,61)	Grado di soddisfazione sull'accessibilità ai servizi (numero di persone che dichiarano difficoltà nell'accesso ai servizi - media dei diversi servizi)	Numero di certificati per 1000 abitanti	Numero di Comuni che hanno aperto lo sportello unico/ Numero totale di Comuni obbligati	Disponibilità di servizi alle imprese Numero di centri di ricerca, sedi di istituti internazionali, centri di alta formazione creati o
Rafforzamento del capitale sociale (obiettivi 64,65,66,67, 68)	Addetti di società cooperative nel settore dei servizi sociali per 100.000 abitanti Tasso di scolarità nella scuola materna Strutture socioriabilitative per 100.000 abitanti			Rilevazione della domanda potenziale di servizi sociali nelle aree di maggior disagio Grado di copertura della domanda potenziale