

LA PROGRAMMAZIONE EUROPEA ASPETTANDO LE MACROREGIONI

ANNA ASCANI, DANIELE ADANTI, VALENTINA BENDINI, RICCARDO FANÒ ILLIC, FIORENZO PARZIALE, ANNAMARIA RICCIONI¹

SOMMARIO • Il contesto di riferimento • La programmazione in Umbria, Toscana e Marche

L'Unione Europea da anni sollecita la cooperazione territoriale fra le regioni in diversi ambiti, al fine di far fronte alle problematiche economiche, ambientali, sociali, di gestione delle aree urbane che la crescente globalizzazione impone.

L'obiettivo dell'UE è dare una risposta coordinata ai problemi che possono essere gestiti meglio insieme che separatamente, cioè superare gli ostacoli che rallentano lo sviluppo e sfruttare a pieno il potenziale delle regioni, pensare in modo più strategico ed innovativo alle opportunità disponibili. Una solida strategia macroregionale richiede un coordinamento tra la leadership politica ed i responsabili dell'attuazione e comprende compiti quali gli orientamenti operativi, la comunicazione e la valutazione dei risultati.

Che si tratti di agricoltura o di centri storici, di beni culturali, industria, urbanistica, formazione, ambiente, i Programmi Comunitari hanno assunto per le Regioni un'importanza strategica in tutti i settori economici, dato il loro effetto moltiplicatore sulla spesa pubblica e gli investimenti privati.

In questo scenario, con il Protocollo di intesa sottoscritto a Bruxelles in data 15 giugno 2016 dai Presidenti delle tre regioni Toscana, Umbria e Marche si è voluta avviare una più stretta collaborazione anche nella gestione dei Fondi Europei e la partecipazione a progetti comunitari condivisa. In quella occasione è stata annunciata l'unificazione dei tre uffici di rappresentanza che già coabitano nella stessa sede a Round

¹ *Anna Ascani*, Commissario Straordinario AUR. *Daniele Adanti*, *Valentina Bendini*, *Riccardo Fanò Illic*, *Fiorenzo Parziale*, *Annamaria Riccioni*, ricercatori AUR.

Schuman a Bruxelles, con la finalità di consolidare ulteriormente il collegamento con le istituzioni europee e la rappresentanza politica-istituzionale delle tre regioni presso l'Unione Europea.

Come indicato dal Presidente della Regione Toscana, una macroregione dell'Italia di Mezzo potrebbe avere “ben altro peso in Europa. Essa dovrebbe assumere la dimensione europea come l'unica entro cui collocarsi per pretendere che i territori siano più presenti nelle politiche dell'Unione” (Rossi, 2015).

Per facilitare l'elaborazione e la realizzazione di iniziative e progetti è necessario definire indicatori ed obiettivi, rafforzare le connessioni con i corrispondenti programmi di finanziamento quali i fondi strutturali europei, Horizon 2020, Life, Erasmus Plus, Europa Creativa etc. ed è auspicabile creare sinergie tra i vari strumenti, promuovere lo scambio di buone idee e approcci tra le regioni.

I Fondi Strutturali Europei sono uno dei principali strumenti finanziari affidati alle regioni per sostenere i territori, accrescerne la competitività e rafforzare la coesione sociale.

I Programmi operativi finanziati con i fondi strutturali FESR, FSE e FEASR delle tre regioni recepiscono e fanno propri i principi ispiratori della politica di coesione 2014-2020.

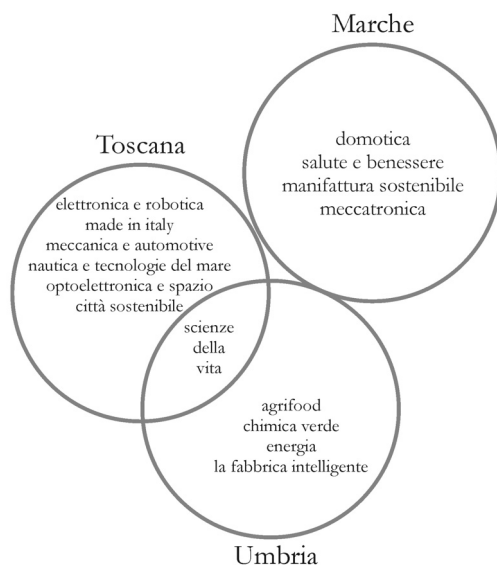
Le risorse sono state concentrate su un numero limitato di obiettivi tematici e alla base della programmazione regionale c'è attenzione ai risultati e all'adozione di un approccio integrato delle risorse disponibili (comunitarie, nazionali e regionali).

La Commissione Europea, inoltre, ha chiamato gli Stati Membri ad orientare i propri investimenti verso la ricerca e l'innovazione, grazie a politiche che tengano conto delle diverse peculiarità socio-economiche tramite la Smart Specialization (RIS-3).

Le tre regioni hanno scelto ambiti di investimento molto differenti (fig. 1). In particolare l'Umbria ha individuato come settori strategici l'agrifood, la chimica verde, l'energia, la fabbrica intelligente e le scienze della vita.

La Toscana ha scelto l'elettronica e robotica, il made in Italy (moda, carta, pietre toscane e mobile), meccanica e automotive, nautica e tecnologie del mare, opto-elettronica e spazio, scienze della vita, città sostenibile (beni culturali, edilizia sostenibile, energia, ambiente, risparmio energetico, mobilità e logistica).

Fig. 1 - L'incrocio tra i diversi settori di specializzazione



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Invitalia

Infine le Marche stanno concentrando i propri investimenti in ricerca e innovazione nei settori domotica, salute e benessere, manifattura sostenibile, meccatronica.

Da questo quadro emerge che solo in parte tali scelte trovano punti di contatto nella macroregione, ma certo è che ogni scelta è evidentemente dettata dalle peculiarità dell'economia del territorio, come ad esempio nautica e tecnologie del mare per la Toscana, agrifood per l'Umbria, manifattura sostenibile per le Marche.

Anche partendo dall'analisi dei Programmi Operativi delle tre regioni finanziati dai fondi strutturali per il periodo 2014-2020, abbiamo cercato di evidenziare possibili interventi comuni, in coerenza con quanto definito dal Protocollo d'intesa, soprattutto per quanto riguarda le attività di rapido avvio.

In particolare l'accordo, all'art. 4 prevede: a. uno o più progetti comuni nel campo delle relazioni e cooperazioni internazionali; b. uno o più iniziative comuni di promozione del brand delle tre regioni, a valere su comuni e condivisi caratteri distintivi costitutivi dell'identità territoriali delle tre regioni. c. definizione di un modello comune di strumento di

incentivazione delle imprese, sia dal punto di vista della procedura, che per il format del relativo bando; d. definizione di un modello comune di strumento di promozione e sostegno dell'occupazione giovanile sia dal punto di vista della procedura che per il format del relativo bando; e. individuazione di elementi progettuali comuni "transfrontalieri" nell'ambito delle rispettive strategie per le aree interne di cui all'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Un primo confronto potrebbe avvenire sul tema della ricerca, sviluppo e innovazione, in particolare nel sistema delle PMI, cercando una collaborazione per quanto riguarda la redazione dei bandi e le metodologie di monitoraggio e controllo.

Ad esempio si potrebbe prevedere, in analogia a quanto previsto nel PON Imprese e Competitività, un bando comune che preveda l'agevolabilità, a condizioni che vengano rispettati i requisiti di ammissibilità previsti, dei c.d. Seal of Excellence, cioè dei progetti di ricerca e sviluppo, presentati nella Fase 2 del Programma SME-Horizon 2020, a cui è stato riconosciuto dalla Commissione un sigillo di eccellenza che attesta la valutazione positiva ottenuta dal progetto, ma che non sono stati finanziati per mancanza di un'adeguata copertura finanziaria.

Sarebbe auspicabile anche la definizione di un modello unificato di incentivazione alla partecipazione di soggetti regionali ai Programmi Europei a chiamata diretta.

Il rafforzamento del brand delle tre regioni potrebbe avvenire attraverso l'organizzazione e la valorizzazione di itinerari-prodotti tematici incentrata sugli attrattori culturali ed ambientali come ad esempio Via di San Francesco, San Benedetto, luoghi della fede, Etruschi.

Un'altra azione congiunta potrebbe essere l'attuazione di iniziative nell'ambito dell'Agenda Digitale, con un percorso collaborativo che definisca, tra le parti, impegni condivisi per l'attuazione di azioni interregionali di sistema, l'individuazione e lo sviluppo di soluzioni e prassi comuni, il monitoraggio dei risultati ottenuti per la crescita digitale. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, si potrebbero condividere sia gli aspetti gestionali (Agenzia di pagamento-PAC) sia le evoluzioni dello sviluppo rurale, come ad esempio i partenariati europei per l'innovazione e il ruolo delle reti, nonché prevedere piani coordinati per portare la banda larga nelle aree interne ed azioni di mobilità intelligente ed efficienza energetica in ambito rurale.

Le strategie di sviluppo rurale delle tre regioni hanno molti punti in comune che vanno dagli investimenti in immobilizzazioni materiali all'integrazione di filiera delle imprese agricole, dalla multifunzionalità al rafforzamento dei servizi base nelle aree interne o più periferiche. Tali azioni sono tutte orientate alla ricerca di una più ricca e intelligente relazione della campagna con i principali centri urbani.

In particolare, va considerato che, messi insieme, i FEASR di Umbria, Marche e Toscana dispongono di oltre 2.360 milioni di euro. Molte sono le possibilità di collaborazione, dai progetti di cooperazione che possono predisporre i GAL con l'approccio LEADER alle reti tra università e centri di ricerca nelle azioni di trasferimento nelle aree rurali delle conoscenze scientifiche e tecniche tipiche della società terziarizzata. Per non parlare delle azioni che le tre regioni prevedono di mettere in campo nel settore del turismo culturale e del turismo "verde".

La cooperazione su queste linee di intervento potrebbero permettere all'intera macro-regione di adottare definitivamente un modello di sviluppo "dolce", cioè non intensivo, fondato sull'innovazione sociale e capace di valorizzare quei saperi, mestieri, tradizioni che già rendono unica, e per questo attraente e riconoscibile, l'Italia Centrale.

Nel campo dell'occupazione e del lavoro, rilevata la sostanziale uniformità delle azioni messe in programma dalle tre regioni, può considerarsi ipotizzabile la messa in rete delle procedure, delle metodologie e della modulistica adottata, al fine di garantire la realizzazione di interventi omogenei ed uniformi, in contesti a carattere interregionale. In tale ambito potrebbe essere utile la condivisione dei risultati raggiunti e delle buone pratiche realizzate in particolari settori come quello del sostegno alla creazione d'impresa, della mobilità transnazionale e più in generale la sperimentazione di progetti a carattere innovativo che hanno ottenuto buone performances, anche ai fini di una loro replicabilità in contesti differenti.

Questo coordinamento potrebbe offrire una base comune per partecipare con successo ai programmi europei a chiamata diretta.

Esistono anche molte altre opportunità di finanziamento a livello europeo che potrebbero essere oggetto di collaborazione tra le tre regioni, come ad esempio il programma per la competitività delle piccole e medie imprese (COSME) per il periodo 2014-2020 che mira a rendere più agevole l'accesso ai finanziamenti alle piccole e medie imprese in ognuna delle fasi del loro

ciclo di vita - creazione, espansione o trasferimento dell'attività (circa 1 miliardo di euro sono destinati al digitale).

Altro strumento potrebbe essere il piano Juncker che supporta gli investimenti privati articolandosi su tre filoni: 1) la creazione di un nuovo Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), garantito con fondi pubblici, in collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti (BEI); 2) la istituzione di una riserva di progetti credibile, accompagnata da un programma di assistenza per convogliare gli investimenti dove più necessari; 3) la realizzazione di un ambiente favorevole agli investimenti per migliorare il contesto in cui operano le imprese e le condizioni di finanziamento (il piano di investimenti prevede anche progressi verso la realizzazione del mercato unico digitale).

Grazie ai finanziamenti europei e ad una concreta collaborazione fra le tre regioni, sarà possibile mettere insieme risorse ed idee, stimolare la capacità dei territori e delle persone a risolvere problemi, innovare e produrre risultati tangibili.

Nei prossimi paragrafi, dopo aver illustrato sinteticamente il contesto socioeconomico nel quale dovranno essere implementati gli interventi di politica regionale, saranno esaminati i programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali delle tre regioni, con una particolare attenzione alle possibilità di avviare un'azione sinergica che coinvolga tutta l'area qui considerata.

Il contesto di riferimento

Umbria, Marche e Toscana coprono un territorio di circa 141.000 kmq in cui risiedono 6,2 milioni di abitanti. Le tre regioni erano fino all'immediato secondo dopoguerra caratterizzate da un assetto agricolo mezzadrile che ha resistito per ben 7 secoli, dato il reciproco accomodamento tra gli interessi dei proprietari e quello dei contadini. I primi avevano bisogno di una manutenzione continua dei loro terreni, particolarmente soggetti a frane; i secondi nella veste di mezzadri riuscivano ad ottenere un reddito che tendenzialmente superava il livello di mera sussistenza (Anselmi, 1990). Dalle battaglie e trasformazioni del mondo mezzadrile ha preso forma quello specifico modello di sviluppo della Terza Italia che ha caratterizzato anche queste regioni (Bagnasco, 1988).

Nonostante le differenti varianti regionali della mezzadria e le specificità morfologiche di Umbria, Marche e Toscana, si può, dunque, rinvenire una comune radice storico-sociale dell'Italia mediana.

Con ciò non si intendono negare le differenti dinamiche di sviluppo precedenti e successive al secondo dopoguerra da parte delle tre società regionali. Ad esempio, se si adotta la classificazione del PSN (Piano Strategico Nazionale), oltre il 40% della popolazione toscana risiede in poli urbani (aree A), mentre ciò vale per meno un quinto dei marchigiani (si tratta di coloro che risiedono sulla fascia costiera) e addirittura per l'Umbria non si può parlare di presenza di veri e propri poli urbani.

Seguendo sempre questa classificazione, le aree rurali specializzate in agricoltura intensiva (aree B) esistono solo in Toscana, dove il nucleo di imprese agricole capitalistiche è decisamente più sviluppato rispetto alle altre due regioni. In questo tipo di aree, comunque, risiede solo il 13,5% dei toscani. Tre quarti dei marchigiani e otto decimi degli umbri vivono, invece, nelle aree rurali intermedie (aree C). In Umbria, poi, ben il 16% della popolazione abita in aree rurali con problemi di sviluppo (aree D), mentre nelle altre due regioni questo valore scende al 7,1%.

La particolarità dell'Umbria si palesa meglio se si considera che ben il 33,6% della popolazione (1 umbro su 3) vive in quelle che il DPS-MISE ha classificato come aree interne: l'analogo valore marchigiano scende al 18,6% e quello toscano addirittura al 13,5%.

Dunque, la Strategia delle Aree Interne (SNAI)² assume una particolare valenza in Umbria. In questa regione sono state individuate 3 aree interne in cui si collocano ben 43 comuni su un totale di 92; mentre nelle Marche e in Toscana i comuni collocati in aree interne sono rispettivamente 44 e 54, cioè un valore inferiore a quello umbro se si tiene conto del numero totale di comuni delle due regioni.

Queste differenze sono rispecchiate dal diverso modo in cui i tre Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) si dedicano alla SNAI e dal ruolo attribuito ai GAL (Gruppi di Azione Locale), attori centrali nella realizzazione della sesta priorità dello sviluppo rurale (v. il primo paragrafo).

² Si tratta della Strategia nazionale per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo e i servizi di aree interne appositamente selezionate. Il finanziamento proviene dai fondi ordinari della Legge di Stabilità e dai fondi comunitari. Questo tipo di politica è programmata dal Dipartimento di Coesione Sociale del MISE.

Infatti, l'Umbria dedica l'1,5% delle risorse del FEASR alle aree interne, e almeno l'1% delle risorse degli altri fondi (FSE e FEASR). Le Marche, dal canto loro, hanno pensato di realizzare questa Strategia ricorrendo in maniera particolare allo strumento dell'ITI (Investimento Territoriale Integrato) mediante il diretto coinvolgimento dei GAL: questa regione vede nell'approccio CLLD (*Community Led Local Development*) il metodo principale di sviluppo delle aree interne. La Toscana destina alle aree interne sino all'1% delle risorse in ognuno dei tre fondi.

Nonostante queste differenze, è bene sottolineare ancora una volta i tratti comuni dell'Italia mediana: un buon equilibrio tra territorio e popolazione, segnalato da una densità abitativa di poco superiore ai 160 abitanti per kmq nelle Marche e in Toscana, con questo valore che scende addirittura a 105,7 in Umbria; il ricco patrimonio naturalistico, paesaggistico e storico; la progressiva crescita della popolazione, come rivelano i dati concernenti il periodo 2001-2015 (Umbria: +8,6%; Marche: +5,9%; Toscana: +7,4%). L'Umbria è la regione più caratterizzata dalla crescita demografica (esemplare è il caso di Perugia, la cui popolazione è progressivamente cresciuta in questo periodo facendo di questo centro la ventitreesima città italiana per numero di abitanti³). Inoltre, gli stranieri nel 2015 rappresentano l'11% della popolazione di questa regione, seguita da Toscana e Marche che fanno registrare rispettivamente il 9,4% e il 10,5% di residenti non italiani.

La tabella 1 permette di comprendere chiaramente i motivi della dinamica demografica dell'Italia mediana: il tasso medio di crescita naturale 2002-2013 è decisamente negativo. L'incremento della popolazione in questa parte d'Italia è dovuto, cioè, alla buona capacità di attrarre forza lavoro, straniera ma anche italiana (in prevalenza meridionale). Se non vi fosse questo effetto trainante, l'Italia mediana avrebbe un calo demografico non irrisorio.

Per inciso, va segnalato che in tutte e tre le regioni il tasso migratorio con l'estero è di gran lunga superiore a quello interno, aspetto che testimonia come queste terre costituiscano spesso la meta di approdo iniziale nei progetti dei migranti stranieri; mentre i flussi in entrata in uscita di italiani e stranieri sono tra loro più simili, pur prevalendo i primi (tab. 1).

³ Nonostante la classificazione del PSN non la consideri appartenente a un polo urbano per via dell'estesa campagna circostante e la dispersione della popolazione in frazioni.

Tab. 1 - Indici demografici di Umbria, Marche e Toscana

	Umbria	Marche	Toscana
tasso di crescita naturale media 2002-2013	-2,44	-1,65	-2,78
tasso migratorio interno media 2002- 2013	1,83	1,39	1,80
tasso migratorio estero media 2002-2013	6,44	5,27	5,63
indice di dipendenza 2015	60,2	58,6	60,2
indice di vecchiaia 2015	189	180	193
indice di dipendenza media 2002-2014	56,2	55,3	55,2
indice di vecchiaia media 2002-2014	184,5	170,7	189,8

Fonte: dati Demoistat

Già da tempo si rileva un particolare invecchiamento dell'Italia mediana, e la crisi avviatasi nel 2007 non ha rallentato questo fenomeno segnalando crepe di più lungo periodo nel modello di sviluppo locale.

Sulle dinamiche socioeconomiche delle tre regioni si rinvia ai contributi di Tondini, Casavecchia e Galluzzo in questo stesso Rapporto.

In questa sede vale la pena, invece, concentrare l'attenzione sugli obiettivi relativi alla Strategia Europa 2020. A questo proposito, le tre regioni rivelano una performance ancora non positiva sul versante economico: tasso di occupazione e investimenti in ricerca sono ancora insoddisfacenti, soprattutto in Umbria e nelle Marche. Migliore è la situazione della Toscana, che quantomeno raggiunge il target nazionale.

L'Umbria risulta molto distante dal target di spesa in Ricerca e Sviluppo, con un valore pari all'1% di spesa rispetto al PIL contro il 3% prefissato. Ciò dipende fondamentalmente dagli scarsi investimenti privati: l'orientamento alla ricerca da parte delle imprese umbre è tra i più bassi d'Italia. La regione recupera posizioni grazie al buon tasso di investimento in ricerca da parte delle amministrazioni pubbliche. Le Marche, pur facendo registrare un incremento della spesa in R&S pari a +0,8% nel periodo 2008-2012, continuano a mostrare un livello di investimento inferiore alla stessa Umbria.

Nonostante il tessuto produttivo più solido, è in Toscana che si può notare una particolare difficoltà nell'inclusione nel sistema educativo dal punto di vista sia del contrasto alla dispersione sia dell'innalzamento della popolazione giovanile in possesso di un titolo di studio terziario. Le Marche mostrano, invece, una situazione meno deficitaria della Toscana per quanto riguarda il contenimento dell'uscita dal sistema scolastico e formativo, ma come questa regione presentano un basso tasso di giovani

laureati. Diversa è la situazione dell'Umbria che raggiunge entrambi gli obiettivi nazionali nel campo di istruzione e formazione.

In ogni caso, le tre regioni sono ancora lontane dagli obiettivi europei non solo dal punto di vista economico, ma anche sul versante educativo e sociale (tab. 2). Il tasso di persone a rischio povertà si tiene più basso di quanto stabilito dal target nazionale che, però, tiene conto del difficile contesto del Sud Italia. In altri termini, la povertà è divenuta una questione che riguarda oggi anche il Centro Italia.

Tab. 2. - I valori assunti da Umbria, Marche e Toscana rispetto agli Obiettivi di Europa 2020

Europa 2020	Toscana	Marche	Umbria	Italia	Target Italia	Target UE 2020
Persone occupate in età 20-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (2013)	68,0%	65,4%	65,1%	59,7%	67-69%	75%
Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL (2011)	1,19%	0,76%	0,89%	1,21%	1,53%	3%
Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative (2012)	17,5%	15,3%	13,0%	17,3%	16%	10%
Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni (2013)	23,1%	22,9%	28,0%	22,5%	26-27%	40%
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (2012)	21,2%	23,2%	22,0%	29,9%	-2,2 M	- 20 M

Fonte: Istat, Eurostat

La programmazione in Umbria, Toscana e Marche

Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, conosciuto con l'acronimo FEASR, costituisce uno dei principali fondi strutturali mediante i quali l'UE implementa la sua politica regionale. Infatti, il FEASR da un lato offre l'opportunità per rilanciare lo sviluppo endogeno delle regioni economicamente più marginali, in vista di una maggiore coesione sociale e territoriale dell'Europa; dall'altro lato rappresenta il

risultato del profondo cambiamento in atto della Politica Agricola Comunitaria (PAC). Per comprendere l'importanza del FEASR vale la pena partire proprio da quest'ultima considerazione.

Nel secondo dopoguerra la PAC è servita a integrare il reddito degli agricoltori, proteggendoli dalla competizione internazionale. Le cose sono cambiate all'inizio degli anni Novanta quando la riforma Mac Sharry (1992) ha allineato i prezzi dei prodotti agricoli europei al mercato agroalimentare mondiale. Ciò è avvenuto tramite l'introduzione del (parziale) meccanismo di disaccoppiamento: gli aiuti agli agricoltori sono stati disgiunti dalle quantità prodotte con l'intento di non alterare la logica di mercato.

Questa riforma era volta a far rientrare anche la politica agricola comunitaria nella più ampia architettura di matrice neoliberale dell'UE. Tuttavia, nel settore agricolo il passaggio al paradigma neoliberale non è stato così lineare a causa sia della resistenza del mondo contadino, sia della difficoltà di conciliare interessi nazionali molto divergenti, dato il diverso assetto agricolo dell'Europa mediterranea e della Francia rispetto all'area continentale.

Infatti, negli ultimi 15 anni questi due fattori di contrasto alla convergenza di un unico mercato agricolo su scala globale, insieme alla crisi del paradigma neoliberale in termini di produzione di ricchezza, sostenibilità ambientale e inclusione sociale, hanno spinto l'UE ad intraprendere un cambio di rotta: le attività rurali non sono state più considerate come un freno al progresso, bensì come una risorsa utile ad affrontare i problemi generati dallo stesso sviluppo economico.

Siamo ancora lontani dal concreto riconoscimento delle pratiche rurali come base di un nuovo modo di fare economia, ma il percorso finora compiuto non è stato privo di novità in tal senso.

Infatti, già con Agenda 2000 vi è stata l'introduzione di un Piano Strategico Comunitario e di un Piano Strategico Nazionale, entrambi preliminari ai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) adottati dalle Regioni. In questo contesto, il FEASR è stato istituito come strumento di finanziamento di un "secondo pilastro" della PAC da affiancare al "primo pilastro", troppo schiacciato sulla mera compensazione economica degli agricoltori in cambio della liberalizzazione del settore.

La politica agricola europea è stata così progressivamente ridisegnata secondo una visione che ha posto al centro dell'attenzione lo sviluppo

rurale inteso come processo basato sulla centralità dei territori e sulla multisettorialità dell'attività agricola (De Filippis, Henke, 2009), concepita non più come mera produzione di beni alimentari. Ad esempio, con la riforma Fischler del 2003 gli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti sono stati chiamati a rispettare i cosiddetti criteri di gestione obbligatoria e una serie di condizioni agronomiche e ambientali a prescindere dall'indirizzo produttivo (si veda il regolamento europeo 796/2004).

Da uno sguardo di insieme sull'intera PAC, si può sostenere che progressivamente l'UE ha puntato al conseguimento di un doppio obiettivo: rendere competitiva l'agricoltura, con il progressivo superamento dell'aiuto accoppiato, fermo restando le necessità di sostenere il reddito dei piccoli produttori, in modo da limitare l'impatto negativo di un'eccessiva mercatizzazione (primo pilastro); dare una nuova funzione al settore agricolo considerato come attivatore dello sviluppo rurale (secondo pilastro).

Il concetto di sviluppo rurale presuppone un rapporto dell'uomo con la natura meno manipolativo perché fondato sulla qualità del processo produttivo. Ora, la direzione di questo processo non è ancora chiara. Vi è un'ambiguità di fondo che porta ad immaginare differenti scenari lungo un *continuum* i cui poli opposti sono: o la definitiva affermazione dell'impero agroalimentare, per via di condizioni di mercato proibitive per gli agricoltori-contadini, che potrebbero essere spinti alla disattivazione o ritrovarsi relegati nel ruolo di manutentori del territorio; oppure una più profonda trasformazione del rapporto tra ambiente, economia e società, con la rinascita dell'economia rurale, sebbene secondo coordinate adeguate al nuovo contesto post-industriale.

Stando così le cose, il FEASR può rappresentare un poderoso strumento finanziario utile alla programmazione di politiche di sviluppo rurale "place based" (Barca, 2009), cioè fondate sul protagonismo degli attori di un territorio, agricoltori compresi.

I Programmi di Sviluppo Rurale di cui si dotano le Regioni costituiscono una cassetta degli attrezzi per tradurre il modello di sviluppo sostenibile nell'impiego di: a) tecniche di allevamento che garantiscano il benessere animale; b) pratiche agricole che rigenerino l'ambiente e lo tutelino anche tramite la manutenzione del territorio; c) attività che forniscano servizi volti a garantire la sicurezza alimentare, la qualità dei prodotti e la salute pubblica.

All'interno di questo scenario, l'aumento del reddito degli agricoltori dipende dalla capacità delle comunità rurali di generare in maniera nuova beni e servizi, anche mediante investimenti volti a contrastare i tre principali problemi di cui queste stesse comunità soffrono: 1) la scarsa presenza di infrastrutture materiali; 2) la debole penetrazione delle tecnologie digitali; 3) il non elevato capitale umano della forza lavoro locale. Infatti, in generale i PSR da un lato puntano a motivare gli operatori privati nell'attivare pratiche capaci di coniugare produzione agricola e tutela ambientale⁴, dall'altro lato prevedono varie forme di stimolazione degli investimenti pubblici e privati a favore della dotazione infrastrutturale delle aree rurali.

La programmazione rurale 2014-2020 sembra prediligere particolarmente questa impostazione, puntando ancor più che in passato sull'impiego della ricerca scientifica a favore di un'innovazione diffusa sia tra le imprese agricole sia, più in generale, tra le comunità rurali.

L'UE vede nella ricerca l'attività capace di stabilire una positiva relazione tra società, economia e ambiente in maniera tale da raggiungere l'obiettivo di fondo della Strategia Europea 2020: una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Le 6 Priorità del FEASR sono infatti le seguenti:

1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
2. potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e una gestione sostenibile delle foreste;
3. favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
4. preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste;
5. incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO₂ e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

⁴ Lo stesso primo pilastro, che continua ad assorbire circa i 3/4 delle risorse della PAC, è stato rimodulato secondo una strategia di *greening*: nella programmazione 2014-2020 è stato inserito il pagamento di inverdimento che si aggiunge al pagamento di base disaccoppiato. Il pagamento ecologico copre ora una quota fissa del 30% delle risorse della PAC ed è obbligatorio, a differenza di altri pagamenti che sono facoltativi e non implicano oneri.

La strategicità del FEASR è testimoniata dalla sua poderosa dotazione finanziaria: 100 miliardi per il settennio 2014-2020, a cui si aggiungono circa 61 miliardi di euro di finanziamenti pubblici da parte degli Stati membri. Trovandoci ancora nella fase iniziale della nuova programmazione, è interessante comprendere quale sia la situazione di partenza in Umbria e nelle due regioni ad essa più vicine dal punto di vista geografico, storico e sociale: la Toscana e le Marche.

Il presente contributo consiste, dunque, in un'analisi sintetica dei Programmi di Sviluppo Rurale in queste tre regioni, al fine di comprendere quale sia la visione di insieme che la "Italia mediana" (AUR, 2007) intende seguire in materia di sviluppo rurale.

Le risorse non mancano: la piccola Umbria, che conta poco meno di 900.000 abitanti, dispone di ben 877 milioni di euro (378 milioni derivano dal bilancio dell'UE, 499 milioni rappresentano invece il cofinanziamento di Stato e Regione), mentre Toscana e Marche fanno affidamento rispettivamente su 961 (414,7 e 556,3) e 538 (232 e 326) milioni di euro.

La logica d'azione dei Programmi di Sviluppo Rurale

L'analisi dei tre Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) rivela una strategia per diversi aspetti unitaria da parte di Umbria, Toscana e Marche. La sensazione è che, sebbene partendo da posizioni in parte differenti, le tre regioni tendano verso un coerente modello di sviluppo rurale incentrato su ricambio generazionale, multifunzionalità e biodiversità, valorizzazione socioeconomica delle aree più marcatamente rurali e sviluppo dell'internazionalizzazione del comparto agroalimentare.

Dunque, pare confermata la tesi di Bonomi e De Rita (2014) secondo i quali l'Italia mediana sta andando alla ricerca di un modello di sviluppo "dolce", non intensivo e fondato sull'innovazione sociale. In altre parole, queste regioni stanno cercando di trasferire dall'industria diffusa al terziario il loro saper produrre secondo una modalità a "specializzazione flessibile" (Piore, Sabel, 1984; Bagnasco, 2012).

In questo processo di trasferimento può essere coinvolta anche l'azienda agricola multi-funzionale (Henke, Povellato, 2012). Infatti, quest'ultima può essere capace di integrare la produzione di beni con altre attività volte a generare servizi alla persona (es. turismo, vendita diretta), servizi sociali (agri-asilo, educazione ambientale rivolta all'interna filiera

scolastica, educazione degli adulti, servizi di natura psico-terapeutica mediante la collaborazione con professionisti del settore) e manutenzione del territorio. Non solo, l'agricoltura può integrarsi col terziario anche per quanto concerne la produzione di beni: si pensi al connubio tra enogastronomia e salute, oppure al legame tra produzione di energia pulita, mitigazione degli effetti negativi dovuti ai cambiamenti climatici e qualità della vita (traducibile in minore inquinamento, efficienza energetica, etc.). Entrando nel merito dei PSR, Umbria e Marche si assomigliano maggiormente per tipo e numero di fabbisogni di sviluppo rurale individuati: la prima regione ne ha individuati 33, la seconda 31; mentre la Toscana ha identificato solo 18 fabbisogni, avendo preferito adottare un minor grado di dettaglio (i fabbisogni spesso si collocano su una più alta scala di generalità) anche per evitare sovrapposizioni tematiche (tabb. 3 e 4).

Come il lettore può notare, Umbria, Marche e Toscana hanno identificato fabbisogni simili più per quanto concerne le prime 3 priorità del PSR (tab. 4.a), di natura maggiormente economica (si torni alle conclusioni del primo paragrafo), e meno simili proprio per quanto riguarda le altre 3 priorità, collegate ad ambiente, energia e inclusione sociale.

Infatti, in merito alle priorità 4, 5 e 6 emergono alcune interessanti differenze: l'Umbria ha sottolineato in misura maggiore il rischio di dismissione dell'attività agricola nelle zone di montagna (fabbisogno 18 secondo la numerazione del PSR umbro), mentre le altre due regioni evidenziano la necessità di sviluppare metodi partecipativi per la progettazione dello sviluppo locale proprio nelle aree marginali.

La Toscana declina il problema dell'inclusione sociale prestando una particolare attenzione all'occupazione femminile, mentre per l'Umbria bisogna porre l'accento sull'accessibilità dei servizi nelle comunità rurali e sulla valorizzazione del patrimonio culturale, aspetto meno evidenziato negli altri due PSR. Ancora, Marche e Toscana paiono dare un particolare peso al problema del dissesto idrogeologico, anche se l'Umbria presta attenzione all'investimento a favore del patrimonio forestale.

Alle biomasse sembra puntare poco o niente il PSR toscano, a differenza delle altre due regioni. Infine, le Marche mostrano una maggiore propensione a valorizzare economicamente il patrimonio forestale, al fine di sfruttare possibili e positive sinergie con la sviluppata industria del mobile: questo fabbisogno pare essere in contrasto con quello umbro

(fabbisogno 21) relativo alla gestione sostenibile delle foreste. Il maggiore orientamento economico del PSR marchigiano affiora anche dalla necessità di potenziare le colture ad elevato valore aggiunto mediante l'ampliamento della rete idrica.

Nella tabella 4 in corsivo sono riportati i fabbisogni di sviluppo rurale di una Regione che risultano dissimili rispetto a quelli indicati dalle altre due amministrazioni, pur essendo collegati alla stessa priorità del PSR.

Anche se le differenze tra i PSR non sono così secondarie, esse vanno ricondotte alla diversa struttura agricola regionale. Le aziende agricole toscane tendono a mostrare una maggiore remuneratività di quelle umbre e marchigiane, ma anche in questa regione solo un piccolo nucleo, pari a meno del 7%, riesce a raggiungere un valore aggiunto annuale di almeno 100.000 euro (tab. 5).

Le aziende agricole toscane mostrano in media una dotazione di capitali maggiore non solo di Umbria e Marche, ma anche rispetto al dato nazionale. Analogo discorso vale per l'orientamento agli investimenti e l'efficienza produttiva.

Più complesso è il quadro marchigiano. Mediamente le aziende agricole di questa regione hanno un livello di capitalizzazione in linea con il dato nazionale, tuttavia il capitale fondiario e l'orientamento agli investimenti sono di entità minore. D'altra parte le aziende marchigiane appaiono più efficienti rispetto al quadro nazionale.

Infine, le aziende umbre, pur mostrando un livello di capitale fondiario simile a quello marchigiano, sono decisamente meno *capital intensive*, più restie agli investimenti e meno efficienti in termini di valore aggiunto, e ciò vale anche rispetto al panorama nazionale (tab. 6).

Per comprendere meglio le differenze tra le tre regioni, vale la pena riprendere alcuni aspetti salienti dell'analisi di contesto riportata nei PSR.

Innanzitutto, la minore dotazione di capitali delle aziende umbre è da ricondurre al particolare orientamento estensivo dell'agricoltura di questa regione. Cartina di tornasole di questo aspetto è rappresentato dalla buona incidenza delle aziende tra i 5 e i 29,9 ettari (Umbria: 27,1%; Italia: 21,7%) e dalla minore presenza di aziende inferiori ai 2 ettari (Umbria: 42,9%; Italia: 50,5%).

Tab. 3 - I fabbisogni di sviluppo rurale nei tre PSR relativi alle prime 3 Priorità

Fabbisogni di sviluppo rurale (numer. umbra)	Umbria	Marche	Toscana
1	Sostenere az. agricole che adottano innovazioni di prodotto, di processo, di organizzazione e commercializzazione	Favorire processi innovativi nelle imprese e nelle comunità rurali	
2	Sostenere l'innovazione delle filiere agroalimentari attraverso la certificazione di qualità	Valorizzazione delle produzioni locali e di qualità in connessione con il territorio	Migliorare la competitività delle filiere agroalimentari e forestali e sviluppare l'aggregazione e l'integrazione
3	Sviluppo dei PEI che mettono insieme aziende agricole, industria di trasformazione e mondo della ricerca e dei servizi	Migliorare l'efficacia del sistema della conoscenza	Potenziamento del sistema della conoscenza e del trasferimento dell'innovazione
4	Innovazioni nel campo della formazione professionale lungo tutto l'arco della vita	Accrescere il livello di competenza degli operatori agricoli, forestali e delle aree rurali	Promozione della formazione
5	Diffusione del sistema delle conoscenze e della propensione ad innovare	Accrescere le conoscenze specifiche degli imprenditori agricoli e forestali	
6	Favorire le imprese condotte da giovani e il ricambio generazionale mediante lo sviluppo di capitale umano qualificato	Facilitare l'insediamento di giovani in agricoltura e lo start-up di nuove imprese in altri settori	Incrementare le nuove imprese gestite da giovani agricoltori e favorire il ricambio generazionale
7	Sostenere innovazione delle imprese agricole, agroalimentari e forestali con investimenti e efficienza delle filiere	Incrementare l'efficienza e la capacità competitiva delle aziende agricole, forestali e agroindustriali	
8	Sostenere la diversificazione e multifunzionalità	Incentivare le imprese agricole e forestali, che erogano servizi sociali, ambientali, ricreativi e turistici	Aumentare la redditività delle aziende agricole attraverso la diversificazione delle attività
9	Favorire la crescita del VA dei prodotti agricoli e forestali con innovazione e promozione	Apertura internazionale del settore agroalimentare e del territorio delle Marche	Migliorare la competitività e l'efficienza delle aziende nonché il livello qualitativo della produzione
10	Rafforzare la competitività delle filiere mediante qualità e promozione	Favorire la competitività delle aziende agricole incoraggiando la loro aggregazione	
11	Ripristino del potenziale agricolo danneggiato e attivazione di nuovi strumenti di prevenzione	Potenziare la prevenzione dalle calamità naturali e ripristinare il potenziale produttivo agro-forestale	Migliorare la gestione del rischio e favorire prevenzione e ripristino dei danni alle produzioni e alle strutture aziendali
12	Sviluppo delle dotazioni infrastrutturali al servizio delle imprese agricole e forestali (strade, acqua, energia...)	Migliorare la rete viaria e i servizi per il trasporto locale nelle aree montane	
13	Riduzione delle difficoltà di accesso al credito e individuazione di servizi finanziari innovativi	Favorire l'accesso al credito per gli investimenti aziendali	Facilitazione dell'accesso al credito

Fonte: elaborazioni degli autori su PSR 2014-2020 di Umbria, Marche e Toscana

Tab. 4 - I fabbisogni di sviluppo rurale nei tre PSR relativi alle ultime 3 Priorità

Fabbisogni di sviluppo rurale (numer. umbra)	Umbria	Marche	Toscana
14	Favorire la gestione e l'ampliamento degli habitat e delle aree naturali	Miglioramento della gestione degli ambienti agro-silvopastorali montani	Promuovere strategie per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici
15	Favorire la conservazione e fruibilità del patrimonio paesaggistico	Favorire l'accrescimento del pregio ambientale e la fornitura di servizi ecosistemici delle aree forestali	
16	Uso efficiente delle risorse idriche	Uso efficiente delle risorse idriche <i>Ampliare la rete irrigua per la diffusione di colture ad elevato valore aggiunto</i>	Miglioramento della gestione e tutela delle risorse idriche
17	Favorire una corretta gestione degli input al fine di migliorare la qualità delle acque	Tutela delle acque e dell'aria attraverso metodi di gestione agricole e zootecnica sostenibili	
18	<i>Evitare l'abbandono delle zone di montagna e svantaggiate</i>	Favorire la partecipazione degli agricoltori per la gestione sostenibile del territorio con approcci collettivi	Promozione dell'innovazione attraverso forme di cooperazione e progettualità collettiva
19	Migliorare lo stato di conservazione della biodiversità	Preservare e migliorare la biodiversità naturale, agraria e forestale	Tutelare la biodiversità, il paesaggio e le foreste
20	Consolidare ed estendere le superfici gestite con metodi ecocompatibili e con metodi biologici	Incentivare l'adozione di strumenti assicurativi per le aziende agricole	
21	<i>Gestione sostenibile delle foreste, e prevenzione degli incendi e ricostruzione del patrimonio forestale danneggiato</i>	<i>Valorizzazione delle potenzialità produttive delle foreste</i>	
22	Accrescere la diversificazione strutturale dei boschi cedui e rinaturalizzazione delle foreste		
23	Promuovere l'efficienza energetica nel settore agricolo ed agroalimentare	Migliorare l'efficienza energetica delle aziende agricole e agroindustriali	Incrementare la diversificazione delle fonti energetiche e il risparmio energetico
24	Incremento delle bioenergie ed organizzazione della filiera bioenergetica	Promuovere la produzione di energia da biomassa agroforestale e da sottoprodotti agricoli su scala locale	
25	Migliorare la gestione degli allevamenti zootecnici per la riduzione di metano e di protossido di azoto		
26	Promuovere forme di gestione aziendale che favoriscono l'incremento dello stoccaggio di carbonio		

segue

Fabbisogni di sviluppo rurale (numer. umbra)	Umbria	Marche	Toscana
27	<i>Favorire la valorizzazione e la tutela del patrimonio storico-culturale-ambientale e del paesaggio</i>	Salvaguardia idrogeologica e gestione sostenibile dei suoli agrari	Proteggere il territorio rurale da fenomeni di dissesto idrogeologico, frane e alluvioni e processi di desertificazione
28	<i>Miglioramento attrattività e accessibilità dei territori rurali e dei servizi alla popolazione dei territori rurali</i>		<i>Migliorare le opportunità per l'occupazione femminile nelle aziende agricole e nei territori rurali</i>
29	Azioni integrate di promozione del territorio rurale	Promuovere i progetti di sviluppo locale attraverso la programmazione dal basso	
30	Favorire accessibilità, uso e la qualità delle tecnologie delle TIC nelle zone rurali	Favorire l'accesso alle informazioni per la popolazione e le imprese delle aree rurali	Incremento delle possibilità di accesso alle nuove TIC da parte della popolazione rurale
31	Favorire partecipazione delle imprese agricole, agroalimentari e forestali a reti europee, nazionali e interregionali	Sostenere l'adeguamento normativo delle aziende sui temi della sicurezza, sanità e rispetto ambientale	
32	Sostenere i principali settori produttivi del comparto agricolo ed agroalimentare	<i>Favorire il raccordo tra la filiera del mobile e le risorse forestali regionali</i>	
33	Sostenere le aree interne dell'Umbria rafforzando servizi di base e sociali	Favorire l'accesso ai servizi essenziali per la popolazione delle aree rurali	Miglioramento del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali e della fruibilità dei servizi alla popolazione
		Coordinamento organizzativo, semplificazione amministrativa e capacità di governance	Semplificazione del quadro normativo e rafforzamento della capacità amministrativa
N. fabbisogni di svil. rurale	33	31	18

Fonte: elaborazioni degli autori su PSR 2014-2020 di Umbria, Marche e Toscana

Nel lungo periodo (1982-2010) si è registrata un'interessante crescita delle aziende medie di 30-49,9 ettari e la persistenza delle aziende medio-piccole e piccole (5-29,9 ettari). Si tratta di una controtendenza rispetto alla concentrazione delle terre registrata a livello nazionale.

La redditività delle aziende umbre deriva dall'elevata intensità di lavoro. A curare l'azienda si ritrova spesso il solo conduttore: non è escluso che siano abbastanza diffuse forme di aiuto reciproco tra gli agricoltori, in modo da contenere il ricorso alla manodopera. Peraltro, il contoterzismo è molto diffuso e permette una gestione più efficiente sia a chi lo richiede, sia a chi lo offre (nel secondo caso, infatti, si sfrutta meglio il parco macchine a disposizione e si ottengono altre entrate).

Tab. 5 - Distribuzione percentuale delle aziende agricole per dimensione economica (v.a.) in Umbria, Marche e Toscana e comparazione col dato del Centro-Nord e quello italiano nel 2010

	inf. 4.000 euro	4.000- 8.000 euro	8.000- 25.000 euro	25.000- 50.000 euro	50.000- 100.000 euro	100.000- 500.000 euro	sup. 500.000 euro	Totale
Umbria	55,8	16,2	16,3	5,1	2,9	3,0	0,7	100
Marche	49,4	16,6	18,1	6,6	4,4	4,2	0,6	100
Toscana	46,9	14,9	18,5	7,6	5,6	5,7	0,9	100
Centro-Nord	39,2	14,3	20,3	9,7	7,4	7,6	1,5	100
Italia	48,3	14,6	18,3	7,9	5,5	4,7	0,7	100

Note: in grigio sono evidenziati i valori regionali inferiori al dato nazionale, in grassetto quelli superiori
Fonte: ISTAT, Censimento Generale dell'Agricoltura del 2010

Tab. 6 - Struttura economica delle aziende agricole. Comparazione tra Umbria, Marche, Toscana e Italia in termini di valori medi per azienda nel 2010-2012

	Umbria	Marche	Toscana	Italia
Capitale fondiario	213.250	213.561	371.937	242.214
Capitale agrario fisso	9.114	17.968	23.314	16.659
Capitale agrario circolante	8.443	10.402	34.858	10.353
Capitalizzazione fondiaria (KF/ULT)	184.593	191.894	218.815	197.843
Intensità fondiaria (KF/SAU)	10.913	11.012	16.410	15.469
Capitalizzazione agraria (KAT/ULT)	15.165	25.538	34.163	22.070
Indice efficienza del capitale agrario (KAT/VA)	0,55	1,05	1,30	0,77
Dinamicità aziendale (INV/SAU)	84,8	178,2	228,3	185,1

Fonte: INEA

Molte aziende, dunque, riescono ad ottenere una remunerazione non così bassa grazie alla contrazione dei costi (basso costo del lavoro) a cui si aggiungono le entrate provenienti dai premi agro-ambientali, dal momento che l'agricoltura estensiva riesce a rispondere con efficacia alle richieste in quest'ambito da parte dell'UE. Ciononostante, non mancano i problemi: dalla diffusa presenza di piccoli produttori cerealicoli soggetti alle forti oscillazioni dei prezzi nel mercato mondiale alla frammentazione produttiva, dall'esposizione finanziaria degli allevatori - che spesso per farvi fronte ricorrono alla soccida - alla bassa integrazione di filiera.

La contrazione di SAT e SAU, il nanismo di moltissime imprese a conduzione familiare e tradizionale, l'elevato impiego del solo lavoro autonomo e la limitazione della manodopera per attività operaie solo stagionali, testimoniano la gracilità dell'assetto agricolo umbro.

Allo stesso tempo, sempre più strategico si mostra il ruolo degli allevatori suinicoli ed avicoli, così come la capacità di internazionalizzazione di diverse aziende, in particolare di quelle vitivinicole che riescono a posizionare i prodotti mediante strategie di *premium price*.

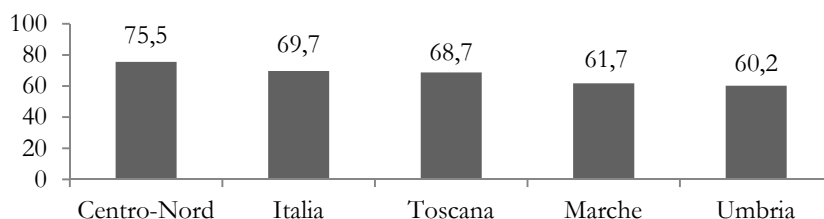
La produzione agroalimentare di qualità sta aumentando, ma si rileva una polarizzazione tra realtà aziendali dinamiche e realtà marginali, con queste ultime che sono spesso poste in montagna dove stanno drammaticamente diminuendo gli allevamenti estensivi.

Tale polarizzazione si riscontra anche nelle Marche. Sulla fascia costiera diverse aziende ortofrutticole si mostrano dinamiche e capaci di aprirsi al mercato internazionale, mentre le aree interne soffrono. D'altro canto il nanismo aziendale è particolarmente avvertito in questa regione, mentre (v. il secondo paragrafo) la produzione agroalimentare di qualità sta decollando meno di Umbria e Toscana. A compensare questa situazione in parte vi è un patrimonio storico-architettonico ricco e diffuso su tutto il territorio, con realtà conosciute anche a livello internazionale che potranno assurgere a punti di forza della capacità attrattiva del turismo di connotazione artistico-culturale, anche nelle aree rurali.

Il PSR toscano, infine, evidenzia la buona formazione generalista degli agricoltori, e il particolare supporto positivo del sistema di ricerca pubblico allo sviluppo rurale. Tuttavia, anche in questa regione si pone il problema della scarsa formazione specialistica degli agricoltori, la frammentazione produttiva e la scarsa innovazione delle aziende. In ogni caso, le filiere produttive si mostrano molto più integrate che in Umbria e Marche, come testimoniano l'elevata riconoscibilità dei prodotti enogastronomici, la costruzione di distretti rurali e lo sviluppo significativo del turismo rurale.

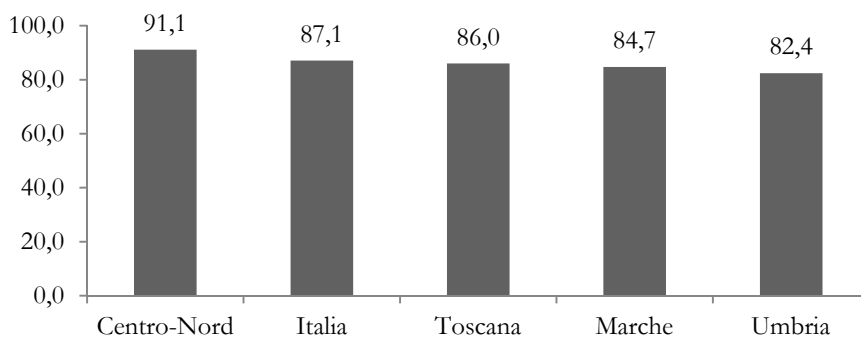
Dato questo scenario è facilmente comprensibile il comune intento delle tre regioni di puntare sull'innovazione del sistema produttivo agricolo, come già evidenziato dai fabbisogni individuati a proposito delle prime tre priorità della Strategia di Sviluppo Rurale (si torni alla tab. 4.a). I PSR mirano alla maggiore strutturazione delle aziende agricole, con Umbria e Marche che tentano di seguire la traiettoria di sviluppo della Toscana. Questa regione mostra un assetto produttivo più solido, come ribadiscono i dati sulla diffusione di aziende agricole professionali sia rispetto alla superficie agricola totale (graf. 1) sia rispetto al totale delle aziende del settore (graf. 2).

Graf. 1 - Percentuale di superficie agricola totale occupata da aziende con almeno 25.000 euro di produzione di valore standard nel 2010. Comparazione di Umbria, Toscana e Marche rispetto al dato centro-settentrionale e al dato italiano



Fonte: elaborazioni degli autori su dati del Censimento Generale dell'Agricoltura del 2010

Graf. 2 - Percentuale di aziende con almeno 25.000 euro di produzione di valore standard nel 2010. Comparazione di Umbria, Toscana e Marche rispetto al dato centro-settentrionale e al dato italiano



Fonte: elaborazioni degli autori su dati del Censimento Generale dell'Agricoltura del 2010

Anche dal punto di vista finanziario le strategie di sviluppo rurale delle tre regioni hanno molti punti in comune. La misura più finanziata è la 4, che è destinata agli investimenti in immobilizzazioni materiali (Umbria: 203 mln; Toscana: 283 mln; Marche: 122 mln). La misura 11 (agricoltura biologica) è tra le 4 misure più finanziate nelle Marche (44,6 mln) e in Toscana (129 mln) ma non in Umbria, che mostra una maggiore preferenza per la misura 10 (pagamenti agro-ambientali) a cui destina 141,5 milioni di euro. Umbria e Toscana sono accomunate dal particolare peso attribuito alla misura 8, relativa all'investimento nello

sviluppo delle aree forestali (Umbria: 80 mln; Toscana: 143 mln). Le Marche mostrano una maggiore somiglianza con la Toscana in quanto tra le prime 4 misure più finanziate vi è la 6, che è finalizzata allo sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (Marche: 44,6 mln; Toscana: 108 mln). Come già accennato, l'approccio Leader, con l'azione dei GAL, assume particolare importanza nel PSR marchigiano: la spesa destinata alla misura 19 è infatti di ben 60,5 milioni di euro, un valore pari all'11,5% del totale.

È interessante considerare la distribuzione delle risorse del PSR per tipo di priorità (escludendo la P1 che è trasversale). In questo modo è possibile comprendere alcuni aspetti salienti della più ampia visione di sviluppo rurale da parte delle nostre regioni.

La Regione Umbria ha preferito puntare più delle altre all'equidistribuzione delle risorse tra le 6 priorità. Va detto, però, che la priorità 6, data la particolare presenza di aree interne o comunque con problemi di sviluppo, assorbe ben il 21% delle risorse totali. Si tratta di un valore percentuale superiore al doppio dell'analogo toscano. L'orientamento all'innovazione nel PSR umbro si traduce nel forte orientamento al rafforzamento dei servizi di base e al rinnovamento dei villaggi rurali, come indicato nella misura 7 a cui sono stati destinati ben 103 mln di euro, ossia l'11,8% delle risorse totali. Le reti tra attori pubblici e privati, col particolare coinvolgimento degli enti di ricerca, sono considerate strategiche per interventi di questo tipo, aspetto ribadito dalla destinazione di ben 68,3 mln di euro (il 7,8% delle risorse) per la realizzazione della misura 16 (Cooperazione).

Le Marche, invece, concentrano ben i tre decimi delle risorse sulla priorità 2, perché danno particolare peso all'innovazione delle aziende agricole mediante il trasferimento di conoscenze dal mondo della ricerca. Come visto, infatti, questa regione è più deficitaria sul versante dell'esportazione agroalimentari rispetto a Umbria e Toscana.

Le priorità 4 e 5 sono comunque rilevanti in tutti e 3 PSR, assorbendo in tutte le regioni all'incirca il 40% delle risorse. Infine, la Toscana si differenzia dalle altre regioni per la maggiore concentrazione delle risorse sulla priorità 3: all'organizzazione della filiera alimentare, insieme alle altre attività previste da questa priorità, è destinato più di un quinto delle risorse del PSR. Questa incidenza è superiore a circa il doppio degli analoghi valori delle altre due regioni (tab. 7).

Tab. 7 - Distribuzione percentuale delle risorse del PSR per priorità. Comparazione tra Umbria, Marche e Toscana

	Umbria	Marche	Toscana
P2 (potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e una gestione sostenibile delle foreste)	24,9	30,2	24,7
P3 (favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo)	11,8	9	20,9
P4 (preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste)	28,4	32,7	30,9
P5 (incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO2 e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale)	10,9	7,7	11,8
P6 (promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali)	21	17,6	10,2
Assistenza tecnica	3	2,8	1,5

Note: in grassetto i valori che in una regione risultano decisamente più alti rispetto alle altre due regioni

Fonte: elaborazioni degli autori su PSR 2014-2020 Umbria, Marche e Toscana

Note conclusive sullo sviluppo rurale

Dalla lettura di insieme dei PSR risulta una visione comune di sviluppo rurale di Umbria, Marche e Toscana ispirato da un paradigma socio-ambientale inedito, che punta all'innovazione e alla sostenibilità. Ciò è in linea sia con la Strategia Europa 2020, sia con le possibilità di tradurre lo "sviluppo diffuso" post-fordista della Terza Italia nel nuovo scenario post-industriale. Questo percorso è in verità in atto da tempo, e non solo nell'ambito rurale. Allo stesso tempo, l'analisi più dettagliata degli stessi PSR fa emergere una maggiore convergenza sulle priorità economiche (1, 2 e 3) e differenze non secondarie proprio lungo quelle priorità (4, 5 e 6) che più chiamano in causa uno sviluppo rurale nuovo, fondato sul connubio tra pratiche agricole, ambiente, cultura e inclusione sociale.

Vi è dunque una contraddizione. Essa è in parte apparente, per due motivi. Da un lato il peso finanziario attribuito da Umbria, Marche e Toscana alle priorità 4 e 5 in questione è simile. Dall'altro lato le differenze qualitative sono comunque da ricondurre alla peculiarità delle strutture agricole regionali, che evidentemente si integrano in maniera differente con la sfera ambientale e quella sociale⁵, e dalle specifiche problematiche di inclusione sociale nelle aree rurali (priorità 6).

⁵ In merito alla sfera sociale si tratta di considerare il rapporto del settore agricolo col mercato del lavoro e le dinamiche di sviluppo locale delle aree rurali, in termini di dotazione di servizi e di relazioni con le economie cittadine.

Tuttavia, delle idiosincrasie potrebbero esservi. Al netto dell'importante valorizzazione delle specificità regionali e locali, l'implementazione dei PSR potrebbe costituire un'opportunità importante per monitorare e indirizzare queste differenze all'interno di un quadro maggiormente unitario di sviluppo rurale dell'Italia mediana.

L'identità paesaggistica, storica e culturale di Umbria, Marche e Toscana può oggi ben combinarsi con altri due aspetti che queste regioni hanno in comune: l'attivo e diffuso associazionismo e una popolazione giovanile sempre più istruita e multi-etnica. Questi aspetti sono congeniali a innescare l'innovazione sociale. La sfida è collegare quest'ultima all'agricoltura, partendo dal rinnovato interesse per le pratiche di neoruralità da parte della società civile.

I PSR potrebbero così costituire una palestra per la sperimentazione di un modello di sviluppo innovativo e comune a una piattaforma territoriale che vada dal Tirreno all'Adriatico.

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) è, per ogni regione, basato sulle norme contenute nel Regolamento UE n. 1301/2013, che riprende il concetto di Obiettivo Tematico (OT) e definisce in modo dettagliato, all'art. 5, gli ambiti di intervento e le priorità di investimento (distinte per ciascun OT) e le percentuali di partecipazione, in termini di risorse finanziarie attribuite.

Le prime avvisaglie della crisi economico-finanziaria globale si sono concretizzate in Europa nel pieno del periodo di programmazione 2007-2013. Una forte diminuzione della produttività, con conseguenze drastiche sul PIL nazionale, la perdita di competitività di settori economici chiave e, più in generale, uno stato dell'Unione che progressivamente si scontrava duramente con una crisi occupazionale paragonabile forse alla tendenza post-bellica, hanno innescato una serie di profondi cambiamenti nel sistema di governance europeo.

Forte dell'esperienza vissuta nel precedente periodo di riferimento, le istituzioni europee e gli Stati Membri, sono stati concordi nel rivolgere alla nuova programmazione per il periodo 2014-2020, un assetto maggiormente orientato e condizionato dalle prospettive macro-economiche, un maggior controllo e accentramento decisionale nel settore finanziario e un raccordo fra le politiche di riforme strutturali

previste dagli Stati Membri e dalla Commissione, con l'introduzione del Semestre Europeo. In questa prospettiva, la programmazione 2014-2020 risulta caratterizzata da un forte pragmatismo, orientato maggiormente verso la valutazione del risultato finale che si intende raggiungere, a partire dal concetto di forte *concentrazione tematica* delle risorse su determinati *Obiettivi Tematici* prioritari, identificati a partire dalla analisi di *condizionalità ex-ante* espresse dai territori.

Il *principio di concentrazione tematica* è stato introdotto a partire dal art. 4 Reg. UE 1301/2013, con lo scopo di far convergere maggiori risorse su quelle priorità di sviluppo che potrebbero portare maggiori riscontri in termini di crescita economica, occupazione e competitività, all'interno di un percorso di consolidamento fiscale. Il principio, nel concreto, guida le scelte attuative delle Regioni, verso alcuni Obiettivi Tematici e fissa determinate percentuali di spesa a cui attenersi nella definizione dei Programmi Operativi, limitando la dispersione e la frammentazione dei finanziamenti europei. Al fine di armonizzare e rendere sostenibile le fasi di sviluppo regionale, e quindi prevedere modelli di crescita quanto più possibile attinenti con le complessità territoriali di riferimento, la Commissione Europea, nel 2014, ha implementato quanto già stabilito nel Reg UE 1301/2013, definendo a seconda del PIL pro-capite di ognuna, 3 macro-gruppi regionali a "diverse velocità di sviluppo", le *3 regioni oggetto dell'analisi (Umbria, Toscana e Marche)*, rientrano nel gruppo delle "Regioni più sviluppate" con un PIL pro capite maggiore al 90 % della media UE a 27 (fig. 2).

Tali regole di allocazione delle risorse d'investimento europeo sono strettamente connesse all'identificazione di priorità stabilite a partire dalla Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. La concentrazione, rispetto gli obiettivi di Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva viene attuata con l'introduzione di *11 obiettivi tematici* (OT - art. 9 Reg. UE 1303/2013) che definiscono diversi macrosettori all'interno dei quali dovrà concentrarsi l'assistenza dei fondi 2014-2020:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità;
3. Migliorare la competitività delle PMI;
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;

5. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse;
7. Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete;
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione;
10. Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente;
11. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

Fig. 2 - Classificazione delle regioni italiane in base al PIL pro capite rispetto alla media europea



- Regioni meno sviluppate: (PIL pro capite < 75 % della media UE a 27)
- Regioni in transizione: (PIL pro capite tra >= 75 % e < 90 % della media UE a 27)
- Regioni più sviluppate: (PIL pro capite >= 90 % della media UE a 27)

Fonte: elaborazioni degli autori su www.governo.it

Il FESR si conferma come il principale strumento finanziario per la realizzazione di infrastrutture in senso lato e per il rilancio dell'economia. Per questo Fondo, l'art. 4 del Reg. UE n. 1301/2013 definisce gli OT prioritari su cui concentrare le risorse da assegnare a livello nazionale, ovvero:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità;
3. Migliorare la competitività delle PMI;
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio⁶.

A seconda poi della classificazione regionale relativa al livello di PIL pro capite, precedentemente descritta, il principio di concentrazione tematica delle risorse obbliga a rispettare target percentuali di spesa stabiliti nei regolamenti, verso gli OT precedentemente individuati (tab. 8).

Tab. 8 - Target percentuali di spesa

	OT	Regioni più sviluppate	Regioni in transizione	Regioni meno sviluppate
1	Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione		Almeno 60%	Almeno 50%
2	Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità	Almeno 80% su 2 o più OT	su 2 o più OT	su 2 o più OT
3	Migliorare la competitività delle PMI			
4	Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio	Almeno 20%	Almeno 15%	Almeno 12%

Fonte: elaborazioni degli autori

Un ultimo aspetto in cui si evidenzia un legame molto più stretto tra la Politica di Coesione e le riforme strutturali da compiere per fronteggiare lo scenario di crisi globale, ha riguardato l'introduzione delle "Condizionalità *ex ante*". La loro introduzione nella nuova riforma di governance europea ha l'obiettivo di individuare una serie di fattori in relazione alla capacità di regolamentazione, strategica e amministrativa,

⁶ Tale classificazione implica che per le regioni dell'Italia centrale, almeno l'80% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato a due o più degli obiettivi tematici indicati all'articolo 9, primo comma, punti 1, 2, 3 e 4, del Regolamento (UE) n. 1303/2013; nonché almeno il 20% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato all'obiettivo tematico indicato all'articolo 9, primo comma, punto 4, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

che deve essere definita prima dell'avvio del periodo di programmazione 2014-2020, al fine di garantire maggiore efficienza negli investimenti e massimizzazione dei risultati. In pratica, per massimizzare l'impatto dell'assistenza finanziaria sul raggiungimento dell'obiettivo ed evitare un inutile impegno di risorse in settori che, seppur importanti ai fini della strategia Europa 2020, non presentano le condizioni ottimali per un risultato positivo, sono state introdotte le "Condizionalità ex ante" che ogni Stato Membro deve provvedere a valutare in sede di "Accordo di Partenariato". Tali condizionalità esprimono il prerequisito necessario per garantire alla Commissione Europea che l'habitat nel quale opera l'investimento comunitario è tale da agevolare l'evoluzione futura così che esso possa continuare a vivere autonomamente una volta terminata l'assistenza comunitaria (All. XI Reg. UE 1303/2013).

Nell'ambito del Regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione Europea ha stabilito l'adozione di Strategie di Smart Specialisation (RIS3) a livello di Stato membro/regioni quale condizione preliminare per l'accesso ai finanziamenti del FESR (condizionalità ex ante¹ per l'obiettivo tematico 1 "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" e per l'obiettivo 2 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e l'utilizzo delle ICT"). Le RIS3, strategie di ricerca e innovazione per una specializzazione intelligente, rappresentano quindi strategie di trasformazione economica integrate e basate sul territorio da porre alla base dei programmi di sviluppo economico di uno stato e/o regione con l'obiettivo di concentrare il sostegno politico e gli investimenti in ricerca e innovazione su un numero limitato di priorità principali, rivolte all'innovazione (tab. 9).

Vediamo ora come ogni regione intende approcciarsi all'Asse I per capire le motivazioni che spingono a fare determinate scelte in termini di obiettivi ed azioni. L'Asse I "Ricerca e Innovazione" rappresenta per l'Umbria un punto di partenza per contrastare la perdita di capacità innovativa del sistema regionale, un volano per l'incremento della spesa privata in ricerca e sviluppo, una via per rafforzare il sistema produttivo costituito da piccole e piccolissime imprese più che nelle regioni limitrofe, una modalità per diffondere il know-how qualificato.

Tab. 9 - Obiettivi tematici e condizionalità

Obiettivo tematico	Condizionalità
Obiettivo tematico 1. - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Condizionalità 1.1. Ricerca e innovazione: esistenza di una strategia di ricerca e di innovazione nazionale o regionale per una specializzazione intelligente in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale.
Obiettivo tematico 2. - Accrescere l'accesso l'uso e la qualità delle ICT	Condizionalità 2.1. Crescita digitale: esistenza, all'interno della strategia di innovazione nazionale o regionale per la specializzazione intelligente, di un capitolo dedicato esplicitamente alla crescita digitale, per stimolare la domanda di servizi privati e pubblici accessibili, di buona qualità e interoperabili consentiti dalle TIC e aumentarne la diffusione tra cittadini, compresi i gruppi vulnerabili, imprese e pubbliche amministrazioni, anche con iniziative transfrontaliere. Condizionalità 2.2. Infrastrutture reti di accesso di nuova generazione (NGA): esistenza di piani nazionali per reti NGA che tengano conto delle azioni regionali al fine di raggiungere gli obiettivi dell'UE di accesso a Internet ad alta velocità ⁴⁶ , concentrandosi su aree in cui il mercato non fornisce un'infrastruttura aperta ad un costo accessibile e di qualità adeguata in conformità delle norme dell'Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, e forniscano servizi accessibili a gruppi vulnerabili.
Obiettivo tematico 3. - Promuovere la competitività delle PMI	Condizionalità 3.1 Azioni specifiche per l'attuazione efficace dello Small Business Act (SBA) e del suo riesame del 23 febbraio 2011 compreso il principio "Pensare anzitutto in piccolo" (Think Small First).

Fonte: elaborazioni degli autori

Le Marche trovano nell'Asse I il motore trainante verso un rafforzamento del sistema imprenditoriale regionale ed in particolare, grazie a questo asse, la Regione intende orientare le proprie azioni verso: processi di trasferimento tecnologico grazie a percorsi di collaborazione tra imprese, università e strutture di ricerca e assorbimento di personale altamente qualificato, ampliamento e proiezione internazionale delle reti della ricerca, nascita di nuove imprese nei settori ad elevato grado tecnologia e in quelli dei servizi avanzati, domanda pubblica di innovazione nei settori legati alle nuove sfide sociali.

La Toscana, soprattutto per far fronte a tassi di registrazione di brevetti, marchi e modelli di utilità inferiori rispetto a quelli della restante area Centro Nord, grazie alle azioni a valere sull'Asse Ricerca e Innovazione, intende sostenere il sistema produttivo regionale attraverso l'aumento e la qualificazione dell'offerta di infrastrutture di ricerca (laboratori di ricerca applicata, dimostratori tecnologici).

Per le tre regioni oggetto di indagine, la dotazione finanziaria relativa all'Asse I si attesta mediamente al 31% del totale della dotazione finanziaria del POR FESR 2007-2013, con un picco del 33,8% della Toscana (tab. 10).

Tab. 10 - Dotazione finanziaria delle tre regioni rispetto all'Asse I

Regione	Dotazione finanziaria Asse I	Dotazione finanziaria Totale	Dotazione finanziaria Asse I/Totale
Umbria	€ 101.834.404,00	€ 356.293.204,00	28,6%
Marche	€ 114.187.378,00	€ 337.383.288,00	33,8%
Toscana	€ 253.109.972,00	€ 792.454.508,00	31,9%

Fonte: elaborazioni degli autori

Passiamo ora ad analizzare le priorità di investimento. Come si evince dalla tabella che segue la priorità relativa alla promozione degli investimenti delle imprese in Ricerca e Innovazione è comune a tutte e tre le regioni (tab. 11).

Tab. 11 - Priorità di investimento relative all'asse I suddivise per Regione

Priorità di investimento		
Umbria	Marche	Toscana
Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'ecoinnovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali	Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'ecoinnovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali	Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'ecoinnovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali Potenziare l'infrastruttura per la ricerca e l'innovazione e le capacità di sviluppare l'eccellenza delle R&I e promuovere centri di competenza, in particolare quelli di interesse europeo

Fonte: elaborazioni degli autori

La Toscana inserisce nel proprio programma anche un'altra priorità specifica relativa al potenziamento delle infrastrutture dedicate alla R&I per il potenziamento delle eccellenze e la promozione di centri di competenza di interesse europeo.

Se analizziamo la priorità d'investimento comune alle tre regioni possiamo osservare che gli obiettivi specifici condivisi sono due (tab. 12): incremento dell'attività di innovazione delle imprese ed aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza.

Umbria e Marche condividono anche altri due obiettivi specifici, relativi al rafforzamento del sistema innovativo regionale ed alla promozione di nuovi mercati per l'innovazione, mentre la Toscana prevede come ulteriore punto quello relativo al potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I.

Tab. 12 - Obiettivi specifici relativi alla priorità di investimento "Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I..."

Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'ecoinnovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali		
Umbria	Marche	Toscana
Incremento dell'attività di innovazione delle imprese	Incremento dell'attività di innovazione delle imprese	Incremento dell'attività di innovazione delle imprese
Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale	Rafforzamento del sistema innovativo regionale	
Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza	Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza	Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza
Promozione di nuovi mercati per l'innovazione	Promozione di nuovi mercati per l'innovazione	
		Potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I

Fonte: elaborazioni degli autori

In merito all'obiettivo specifico "Incremento dell'attività di innovazione delle imprese" l'Umbria prevede di mettere in atto azioni riguardanti la valorizzazione dell'innovazione attraverso la sperimentazione e l'adozione di soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative, nonché attraverso il finanziamento dell'industrializzazione dei risultati della ricerca. L'indicatore di riferimento è quindi quello relativo alla percentuale di imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con soggetti esterni e si auspica che per il 2023 tale valore aumenterà di circa 4,2 punti percentuali rispetto a quanto rilevato nel POR FESR (2012).

Le Marche prevedono, invece, due tipologie di azioni: un rivolta al sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi e un'altra riguardante il sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione attraverso la sperimentazione e l'adozione di soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative, nonché attraverso il finanziamento dell'industrializzazione dei risultati della ricerca. L'indicatore scelto è rappresentato dalla percentuale di imprese con almeno 10 addetti che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo) nel triennio, per il quale è auspicabile un incremento del 7,2%.

La Toscana prevede 4 tipologie di azioni: sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese, sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione attraverso la sperimentazione e l'adozione di soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative, nonché attraverso il finanziamento dell'industrializzazione dei risultati della ricerca, sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi e sostegno all'avanzamento tecnologico delle imprese attraverso il finanziamento di linee pilota e azioni di validazione precoce dei prodotti e di dimostrazione su larga scala. Gli indicatori di riferimento per queste azioni sono due: numero di ricercatori in percentuale rispetto al numero di addetti che per il 2023 dovrebbe aumentare del 0,10% ed imprese che svolgono attività di R&S che hanno in corso collaborazioni per la loro attività di R&S e che svolgono R&S nella regione pur non avendo in tale

regione la loro sede amministrativa in percentuale delle imprese che svolgono R&S per il quale è previsto un aumento del 5,7%.

Il secondo obiettivo specifico comune alle tre regioni è quello relativo all'aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza. L'Umbria prevede di raggiungere tale scopo attraverso un'azione mirata al sostegno alla creazione ed al consolidamento di start up innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza ed alle iniziative di spin-off della ricerca. Dall'intervento del FESR si attende un aumento del tasso di natalità delle imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza nella misura dell'1,31% (da 5,56% a 6,87%).

Stessa azione è assunta anche dalle Marche che prevedono anche il medesimo indicatore (incremento del numero di imprese innovative) che dovrebbe passare da 123 a 300 imprese innovative e dalla Toscana che utilizza come indicatore quello relativo alle imprese nate nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza in percentuale sul numero di imprese attive nell'anno t nei settori ad alta intensità di conoscenza che dovrebbe aumentare di circa lo 0,4%.

Passiamo ora ad analizzare l'Asse III con le relative priorità di investimento e gli obiettivi specifici individuati dalle tre regioni.

Le scelte umbre su questa priorità di investimento sono collegate a: necessità di compensare il declino registrato dal comparto manifatturiero tra il 2007 e il 2010, contrastare il trend decrescente dei servizi iniziato con la crisi, rafforzare i segnali positivi provenienti dal settore turistico, migliorare la capacità di aggredire i mercati esteri, alleggerire le criticità rappresentate dalla flessione dei comparti produttivi umbri tramite una maggiore qualificazione degli investimenti effettuati dalle imprese ed il rafforzamento di settori in crescita, come quello dell'economia sociale, alleviare le tensioni registrate nel mercato del credito.

Le Marche mirano a rafforzare la competitività del sistema regionale agendo sulle cause di natura congiunturale (prolungata contrazione del PIL regionale ed indebolimento della domanda interna) e strutturale (vocazione tradizionale del manifatturiero) che ne ostacolano la crescita e al tempo stesso intercettando i segnali di reattività (incidenza dell'export sul PIL, rafforzamento del comparto delle imprese creative e culturali in termini di valore aggiunto e occupati, prospettive di crescita del settore turistico grazie ad una capacità ricettiva, ad un rafforzamento della

destinazione Marche sui mercati internazionali). Tutto ciò non può prescindere da un miglioramento delle condizioni di accesso al credito. La Toscana, attraverso il sostegno alla nascita di nuove imprese manifatturiere, vuole contribuire al contenimento delle criticità derivanti dalla diminuzione dell'occupazione manifatturiera. La Regione intende inoltre rivitalizzare il sistema produttivo contrastando la diminuzione del numero di imprese prodotta dalla crisi in atto. Nei comparti turismo, commercio e cultura il sostegno alla nascita di nuove imprese risponde alla necessità di innovare i prodotti turistici maturi per non diminuire la capacità di attrazione turistica regionale. La Regione ha scelto di promuovere l'internazionalizzazione delle imprese manifatturiere per rafforzare e qualificare la recente ripresa dell'export toscano. La promozione dell'offerta turistica sui mercati internazionali nasce dall'esigenza di aumentare la capacità di attrazione di turisti stranieri. Infine, la Toscana cercherà, attraverso azioni mirate, di allentare le tensioni che sono registrate nel mercato del credito regionale a causa della crisi economica.

Come si evince dalla tabella che segue, dal punto di vista finanziario, in merito allo specifico asse, la situazione vede una destinazione di risorse maggiore da parte dell'Umbria (24% del totale della dotazione finanziaria UE a valere sul POR FESR 2014-2020), mentre Marche e Toscana si allineano su livelli inferiori e pari rispettivamente al 20% ed al 19%, spostando la priorità di investimento su altri Assi (tab. 13).

Tab. 13 - Dotazione finanziaria delle tre regioni rispetto all'Asse III

Regione	Dotazione finanziaria Asse III	Dotazione finanziaria Totale	Dotazione finanziaria Asse III/Totale
Umbria	€ 85.507.200,00	€ 356.293.204,00	24,0%
Marche	€ 67.812.424,00	€ 337.383.288,00	20,1%
Toscana	€ 152.468.248,00	€ 792.454.508,00	19,2%

Fonte: elaborazioni degli autori

Dal punto di vista delle priorità di investimento (tab. 14) la situazione si presenta come segue: l'Umbria e la Toscana intendono adottare tre priorità di investimento mentre le Marche due. Di queste due sono comuni a tutte e tre le regioni. Si tratta delle priorità riguardanti lo "sviluppo e realizzazione di nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione" e il "sostegno alla capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali ed internazionali e di

prendere parte ai processi di innovazione”. Le ulteriori priorità sono invece legate per l’Umbria al “sostegno alla creazione e all’ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi” e per la Toscana alla “promozione dell’imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese”.

Tab. 14 - Priorità di investimento relative all’asse III suddivise per Regione

Priorità di investimento		
Umbria	Marche	Toscana
Sviluppo e realizzazione di nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione	Sviluppo e realizzazione di nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione	Sviluppo e realizzazione di nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione
Sostegno alla creazione e all'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi		
Sostegno alla capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali ed internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione	Sostegno alla capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali ed internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione	Sostegno alla capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali ed internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione
		Promozione dell'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese

Fonte: elaborazioni degli autori

Le priorità di investimento comuni potrebbero diventare il volano per una politica macroregionale soprattutto per quanto concerne l'internazionalizzazione delle PMI e lo sviluppo innovativo delle stesse. Andiamo ora ad analizzare gli obiettivi specifici interni alle priorità di investimento comuni così da verificare punti di contatto e di distanza sui quali si potrebbe lavorare per portare avanti una politica imprenditoriale comune (tab. 15).

Umbria e Marche adottano due obiettivi specifici comuni relativi allo sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi

diffusa delle attività produttive e al consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali ma l'obiettivo specifico comune alle tre regioni è quello relativo all'incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi.

Tab. 15 - Obiettivi specifici relativi alla priorità di investimento “Sviluppo e realizzazione di nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione”

Sviluppo e realizzazione di nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione		
Umbria	Marche	Toscana
Sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	Sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	
Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi	Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi e dell'attrattività del sistema imprenditoriale rispetto agli investimenti esteri (IDE)	Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi

Fonte: elaborazioni degli autori

Le Marche sottolineano già all'interno dell'obiettivo l'importanza dell'attrattività degli investimenti esteri che sarà comunque ripresa dalle altre regioni, prevedendo specifiche azioni.

Vediamo operativamente le azioni che le singole regioni intendono mettere in atto per raggiungere tale obiettivo.

Lo scopo di questo obiettivo per l'Umbria è quello di rafforzare il grado di internazionalizzazione del sistema produttivo, valorizzando il potenziale endogeno di crescita soprattutto nei settori individuati dalla RIS3. L'indicatore di riferimento è il grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero che dovrebbe aumentare di circa il 7% (valore di base: 24,03%, valore obiettivo 2023: 31,09%). Per fare ciò l'Umbria intende incentivare progetti di promozione dell'export destinati a imprese o ad aggregazioni di imprese individuate su base territoriale o settoriale.

Le Marche intendono, con tale obiettivo, dare uno slancio alla partecipazione delle PMI ai processi di internazionalizzazione, rimuovendo le barriere all'entrata relative ad aspetti culturali, geografici e finanziari. In questo caso l'indicatore ha come valore obiettivo per il 2023 il raggiungimento del 36% in termini di grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero, con un aumento del 3,7% rispetto al valore base (2012). Questa regione intende raggiungere tale obiettivo attraverso l'azione, prevista anche dall'Umbria, e relativa alla promozione dell'export ed attraverso l'erogazione di incentivi all'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione delle PMI.

La Toscana punta sul rafforzamento e la qualificazione dell'export soprattutto in considerazione della staticità della domanda interna. Gli indicatori di riferimento sono 3 e pongono come valori obiettivo per il 2023 un aumento del 5,5% dell'export totale e dell'import di beni intermedi del comparto manifatturiero rispetto al PIL, un aumento del 6,3% degli addetti alle unità locali delle imprese italiane a controllo estero rispetto agli addetti totali ed un incremento del 2,7% della quota di presenze estere sul totale delle presenze turistiche. Le azioni da promuovere sono quindi l'incentivazione all'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione delle PMI, come per le Marche, e la creazione di occasioni di incontro fra imprenditori italiani ed esteri finalizzate all'attrazione di investimenti, alla promozione di accordi commerciali e ad altre iniziative attive di informazione e promozione rivolte a potenziali investitori esteri.

Tab. 16 - Obiettivi specifici relativi alla priorità di investimento “Sostegno alla capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali ed internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione”

Sostegno alla capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali ed internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione		
Umbria	Marche	Toscana
Miglioramento dell'accesso al credito e del finanziamento delle imprese	Miglioramento dell'accesso al credito	Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura

Fonte: elaborazioni degli autori

L'obiettivo specifico, come possiamo osservare nella tabella precedente, è unico per tutte e tre le regioni e si concentra soprattutto sulla possibilità di migliorare l'accesso al credito. L'Umbria, inoltre, prevede un miglioramento anche in termini di accesso al finanziamento delle PMI e la Toscana, oltre a questo punto, inserisce anche un riferimento alla gestione del rischio in agricoltura.

Ma vediamo nello specifico come intende operare ogni regione.

Le PMI umbre soffrono una difficoltà di accesso ai finanziamenti e di disponibilità di liquidità ed è per questo che, attraverso azioni mirate, si intende raggiungere l'obiettivo di un incremento dell'1,44% della quota di valore dei fidi globali tra i €30.000 ed i €500.000 utilizzati dalle imprese. Le azioni riguardano: il potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito, in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, al fine di favorire forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei confidi più efficienti ed efficaci e il contributo allo sviluppo del mercato dei fondi di capitale di rischio per lo start up d'impresa nelle fasi *pre-seed*, *seed* ed *early stage*.

Con questo obiettivo le Marche intendono incrementare le opportunità di accesso al mercato del credito in un più ampio quadro di rafforzamento della competitività regionale. L'indicatore di riferimento per il 2023 dovrebbe segnare un incremento del 4,6% degli impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul PIL. Per raggiungere tale scopo le Marche prevedono le medesime azioni programmate dall'Umbria.

Infine, la Toscana intende investire su questo obiettivo al fine di fronteggiare una minore propensione del sistema bancario a concedere prestiti che si riflette spesso in un aumento dei costi del credito. Gli indicatori di riferimento sono: quello concernente i fidi globali, come per l'Umbria, che ha come valore obiettivo per il 2023 un incremento del 3,13% e, come per le Marche, quello relativo agli impieghi bancari delle imprese non finanziarie rispetto al PIL che dovrebbe aumentare di 10,5 punti percentuali rispetto alla situazione attuale. L'azione su cui si concentra la Toscana è quella volta al potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche.

Il Fondo Sociale Europeo

Questa sezione, prendendo le mosse dall'analisi di contesto contenuta nei Programmi Operativi Regionali FSE di Toscana, Marche ed Umbria,

intende mettere a confronto le politiche programmate al fine di comprendere le possibili linee di intervento comuni per eventuali azioni congiunte.

L'art. 2 del Regolamento n. 1304/2013 definisce il campo di intervento del Fondo Sociale Europeo:

“L’FSE promuove elevati livelli di occupazione e di qualità dei posti di lavoro, migliora l’accesso al mercato del lavoro, sostiene la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori e facilita il loro adattamento ai cambiamenti industriali e ai cambiamenti del sistema produttivo necessari per gli sviluppi sostenibili, incoraggia un livello elevato di istruzione e di formazione per tutti e sostiene il passaggio dall’istruzione all’occupazione per i giovani, combatte la povertà, migliora l’inclusione sociale, e promuove l’uguaglianza di genere, la non discriminazione e le pari opportunità, contribuendo in tal modo alle priorità dell’Unione per quanto riguarda il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale”.

Il FSE rappresenta la principale fonte di investimento per supportare gli Stati membri a ripristinare e incrementare la crescita e assicurare la ripresa di occupazione, in linea con la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva della UE.

Nella programmazione 2014-2020 il ruolo del FSE è stato implementato attraverso tutta una serie di novità che occorre analizzare prima di addentrarsi nell’esame specifico delle realtà regionali di Toscana, Marche e Umbria. Una importante fetta di investimenti è stata riservata in favore del capitale umano, attraverso una quota minima garantita dell’FSE nell’ambito dei finanziamenti della politica di coesione in ciascun Stato membro. Complessivamente, dato atto della dotazione speciale di 3 miliardi di euro per l’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile, la somma investita nei cittadini europei nei prossimi 7 anni supererà i 74 miliardi di euro.

Con lo stanziamento di almeno il 20% dei finanziamenti a favore dell’inclusione sociale, le persone in difficoltà e chi appartiene a gruppi svantaggiati ricevono maggior sostegno affinché possano usufruire delle stesse opportunità di integrarsi nella società.

La promozione dell’uguaglianza di genere e delle pari opportunità per tutti senza alcuna discriminazione è parte integrante di tutte le azioni ed è sostenuta mediante iniziative specifiche.

È stata dedicata maggiore attenzione alla lotta alla disoccupazione giovanile. L’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile aiuterà i giovani

disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione nelle regioni con un livello di disoccupazione giovanile superiore al 25%. Sono stati erogati almeno 6 miliardi di euro a sostegno degli sforzi profusi dagli Stati membri per avviare i programmi di attuazione della Garanzia per i Giovani.

Viene assicurato maggiore sostegno all'innovazione sociale, ovvero al collaudo e alla proiezione su scala di soluzioni innovative mirate a soddisfare esigenze sociali, occupazionali e formative.

Un'altra importante novità è legata al principio di concentrazione: indirizzando i propri interventi su un numero limitato di priorità, l'FSE intende garantire una massa critica di finanziamenti abbastanza elevata da avere un impatto reale sulle principali sfide affrontate dagli Stati membri. Gli obiettivi tematici coinvolti dall'attuazione diretta dei programmi sono 4: OT 8, 9, 10, 11 Reg. Ue 1304/2013, ciascuno dei quali è articolato in priorità di investimento.

La presente indagine andrà ad analizzare le caratteristiche dei 3 Programmi Operativi FSE, suddivisa per Asse e per Priorità di Investimento, delle regioni Toscana, Marche ed Umbria in modo da valutarne elementi comuni ed eventuali divergenze, anche al fine di una comparazione sulle possibili azioni di intervento congiunte delle tre regioni prese in esame.

La dotazione complessiva dei tre Programmi Operativi, articolata per Asse e Obiettivo tematico, viene riportata nella tabella 17.

I dati sopra indicati fanno emergere già una prima sostanziale differenza nell'allocazione delle risorse per Assi: le Marche investono oltre il 63% delle risorse complessive nell'Asse A - *Occupazione* (Ob. Tematico 8), mentre Toscana ed Umbria si attestano rispettivamente sul 45% e 52%.

All'Asse C - *Istruzione e formazione* (Ob. Tematico 10) l'Umbria e la Toscana destinano circa il 23% delle risorse complessive, mentre le Marche l'11,6% del totale. In tal senso si evidenzia come la rilevante allocazione finanziaria attribuita all'Asse A - *Occupazione* abbia tenuto conto delle indicazioni presenti tanto nell'*Accordo di Partenariato* quanto nel *Position Paper* per l'Italia, che evidenziano in maniera decisa la necessità della ripresa dell'occupazione attraverso il rafforzamento delle politiche di inserimento al lavoro, in particolare della componente giovanile e femminile. Tale indicazione è pervenuta anche, durante il percorso di definizione dei singoli programmi, dalle valutazioni ex-ante,

che hanno fornito ulteriore sostegno verso la direzione presa in tale ambito. Il peso rilevante assegnato all'Asse C - *Istruzione e formazione* è destinato ad incidere in maniera sostanziale su specifici obiettivi di Europa 2020, attraverso il sostegno alle politiche educative e formative lungo tutto l'arco della vita e il supporto all'alta formazione universitaria.

Tab. 17 - Dotazione finanziaria POR delle tre regioni

Asse	Obiettivo Tematico	Toscana		Marche		Umbria	
		Risorse (€)	%	Risorse (€)	%	Risorse (€)	%
Asse A Occupazione	8. Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	382.606.798	52,2	182.404.148	63,3	107.167.770	45,1
Asse B Inclusione sociale e lotta alla povertà	9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione	146.592.644	20,0	51.518.730	17,9	55.526.158	23,4
Asse C Istruzione e formazione	10. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	168.581.540	23,0	33.417.556	11,6	56.668.672	23,9
Asse D Capacità istituzionale e amministrativa	11. Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	5.863.706	0,8	11.139.184,00	3,9	9.140.108	3,8
Asse E Assistenza tecnica		29.318.528	4,0	9.500.000,00	3,3	9.026.094	3,8
		732.963.216	100	287.979.618	100	237.528.802	100

Fonte: elaborazioni degli autori

Da notare come Toscana e Umbria abbiano riservato una quota superiore al 20% per l'Asse B - *Inclusione Sociale e lotta alla povertà*. Per la Regione Marche, pur essendo una percentuale inferiore al 20% (target

richiesto a livello di Stato membro), l'amministrazione regionale ha stimato ragionevolmente che il target possa essere ampiamente raggiunto con le risorse previste dal PON inclusione nazionale.

Rilevanti, anche le differenze nell'Asse D - *Capacità istituzionale e amministrativa* (Obiettivo Tematico 11), nel quale Marche e Umbria allocano quasi il 4% delle risorse complessive, contro lo 0,8% della Toscana.

Addentrandosi nell'esame delle singole priorità di investimento dei 4 principali Assi che compongono i Programmi Operativi, non si evidenziano grandi differenze nelle scelte operate in merito alle priorità selezionate dalle amministrazioni regionali.

Per l'Asse A - *Occupazione* le priorità di investimento prescelte da tutte e tre le regioni sono:

- PI 8.1 - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale (Priorità concentrata per Toscana, Marche e Umbria);

- PI 8.2 - Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazione, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i Giovani (Priorità concentrata per Toscana e Umbria);

- PI 8.4 - Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore;

- PI 8.5 - Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti;

- PI 8.7 - Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati (Priorità concentrata per la Regione Marche).

La differenza va invece rilevata rispetto alla modulazione finanziaria che le tre regioni hanno messo in programma anche in considerazione dell'applicazione del principio di concentrazione delle risorse (art. 4 comma 3 del Regolamento (UE) n. 1304/2013 del 17/12/2013) che impone di garantire almeno l'80% della dotazione posta su un massimo di 5 tra le Priorità di Investimento definite all'art. 3 del Regolamento stesso.

Come emerge dalla tabella 18 è possibile rimarcare alcune differenze importanti.

Le priorità di investimento 8.1 e 8.2 possono essere analizzate congiuntamente dal momento che la 8.1 prevede interventi pluri-target in grado di coinvolgere i giovani, considerati principali destinatari della priorità 8.2.

La Toscana investe per entrambe le priorità oltre il 45% delle risorse complessive, mentre le Marche si attestano intorno al 52% e l'Umbria supera di poco i 40 punti percentuali. Per le Marche, benché la strategia del Programma sia fortemente orientata a contrastare la disoccupazione giovanile, l'allocatione delle risorse sulla priorità 8.2 è contenuta. Tale scelta è argomentata con la presenza dell'iniziativa nazionale Garanzia Giovani e con la trasversalità di tale obiettivo a tutto il Programma.

In senso opposto, la scelta di concentrare ben il 47% delle risorse complessive in favore della priorità di investimento 8.1 è in linea con il contesto di riferimento: dall'analisi contenuta nel Programma Operativo emerge che la crisi dell'industria manifatturiera e la contrazione dei livelli occupazionali si siano tradotte in un innalzamento generalizzato dei tassi di disoccupazione e del tasso di disoccupazione di lunga durata. Dall'analisi di contesto contenuta nei singoli Programmi Operativi, ed ivi riportata, emerge quanto segue.

In particolare nelle Marche l'incremento dei tassi di disoccupazione ha riguardato tutte le classi di età. Raggiunge, però, punte di assoluta criticità nel caso dei giovani. Tra il 2007 e il 2013, infatti, il tasso di disoccupazione over 15 è passato dal 4,2% al 11,3%; quello giovanile, invece, è aumentato di oltre 17 punti percentuali nella classe di età 15-29 e di quasi 27 punti percentuali nella classe 15-24 anni. Il tasso di disoccupazione della forza lavoro altamente scolarizzata (8% nel 2013) è tra i più alti del centro nord Italia e nel caso delle donne (11%) è il più alto di tutta l'area CRO.

Tab. 18 - Concentrazione tematica per Priorità di investimento nell'ambito dell'O.T. 8 "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori"

	Priorità di investimento	Toscana	Marche	Umbria
O.T.8 Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	8.1 Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale.	74,8 Mil euro (10,2%) Priorità concentrata	132,2 Mil euro (47,5%) Priorità concentrata	58,03 Mil euro (25,4%) Priorità concentrata
	8.2 Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i Giovani.	256,6 Mil euro (35,0%) Priorità concentrata	15,3 Mil euro (5,5%)	34,73 Mil euro (15,2%) Priorità concentrata
	8.4 Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore.	7,3 Mil euro (1,0%)	5,5 Mil euro (2,0%)	4,57 Mil euro (2,0%)
	8.5 Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti.	36,6 Mil euro (5%)	8,3 Mil euro (3%)	4,79 Mil euro (2,1%)
	8.7 Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati.	7,3 Mil euro (1%)	20,8 Mil euro (7,5%) Priorità concentrata	5,02 Mil euro (2,2%)

Fonte: elaborazioni degli autori

In termini assoluti, le variazioni descritte hanno implicato un forte incremento della forza lavoro regionale alla ricerca di un impiego che, nel 2013, è pari a 77 mila persone (+50 mila unità circa rispetto al 2007).

Il progressivo incremento dei disoccupati appartenenti a classi di età superiori a quelle attualmente più coinvolte dalla mancanza di opportunità di lavoro, appare causato dalla contrazione occupazionale dell'industria manifatturiera locale e dalla possibilità di ulteriori espulsioni di manodopera. In ogni caso all'interno della priorità di investimento 8.1 il programma prevede interventi pluri-target rivolti tanto a giovani quanto a soggetti in età più avanzata, che rischiano di essere emarginati dal mercato del lavoro proprio in considerazione del dato anagrafico.

Leggermente al di sotto delle Marche, anche l'Umbria con il 25,4% delle risorse complessive per la priorità 8.1, decide di destinare una ricca fetta della sua dotazione complessiva, tenendo conto del contesto generale in cui si inserisce questa priorità di investimento.

Dall'analisi di contesto contenuta nel POR e di seguito riportata, emerge che in Umbria i disoccupati si attestano nel 2013 a quota 42.000 (10,4% delle forze di lavoro), livello mai raggiunto nell'ultimo ventennio e più che doppio rispetto a quello pre-crisi (+119,3%). Fra di essi, i disoccupati di lunga durata hanno il maggior peso (47,1%, in crescita nel corso del 2013). Il tasso di disoccupazione di lunga durata è salito al 4,9%, valore più elevato della media delle regioni centrali (4,6%) e triplo rispetto al 2008. In Umbria, gli ex occupati potenzialmente a rischio di disoccupazione di lunga durata sono la prima componente dell'aumento della disoccupazione. Anche la rilevante crescita del ricorso agli ammortizzatori sociali è un indicatore di potenziale accesso alla condizione di disoccupazione, per tipologie di lavoratori spesso di non facile ricollocazione. La crisi ha colpito in misura maggiore l'occupazione maschile di quella femminile, riducendo, non per ragioni virtuose, il gap fra uomini e donne. Il volontario ritiro dal mercato per scoraggiamento è presente, ma non ha assunto ad oggi connotazioni patologiche: nel 2013 il numero di inattivi in età da lavoro è complessivamente calato. Il parallelo aumento della disoccupazione giovanile, caratterizzata da un livello di istruzione medio-alto, riduce la probabilità di rientro al lavoro dei disoccupati di lunga durata e degli espulsi dal processo produttivo provenienti da esperienze professionali in settori maturi, immigrati e di maggiore età anagrafica. Più a rischio i disoccupati interessati da disabilità fisica.

Il quadro di sintesi del mercato del lavoro toscano, pur restando lontano dal raggiungimento degli standard fissati in ambito europeo, registra una

situazione complessivamente migliore della media nazionale, tale da giustificare una più bassa allocazione di risorse in questa priorità di investimento.

Secondo la programmazione europea, l'obiettivo da raggiungere entro il 2020 consiste in un tasso di occupazione del 75% per la popolazione tra i 20 e i 64 anni. Per l'Italia l'obiettivo nazionale è tuttavia fissato ad una soglia nettamente inferiore (67-69%) in virtù delle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano. Al 2013 la Toscana ha raggiunto pienamente il target nazionale (68%), pur rimanendo distante dall'obiettivo generale dell'area europea. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto quota 8,7%, un valore che non si registrava dalla fine degli anni '90. Nel 2012 il numero di disoccupati raggiunge in Toscana il valore più elevato dal 2004 (132mila unità), superando di oltre 48mila unità il dato del 2008, quasi il sessanta per cento in più dall'inizio della crisi. La maggior parte della disoccupazione aggiuntiva (poco meno del 58%) è determinata dalla perdita del posto di lavoro.

Più in particolare i giovani toscani che non lavorano e non frequentano percorsi di istruzione o formazione, che già nel 2008 era pari al 12,5% della popolazione giovanile under 30, nel 2013 raggiunge il 20,2%.

Per l'Umbria nel 2013, il 19,0% dei giovani tra i 15 e i 29 anni residenti in regione è nella condizione NEET.

Analogo dato per la Regione Marche: la quota marchigiana di giovani nella classe di età 18-24 anni che non lavorano e non studiano è al di sotto di quella media nazionale (27%), ma comunque superiore ai valori medi UE 27 e pari al 19,2% (il che equivale, in valore assoluto, ad un universo di circa 20 mila unità che però sale a quasi 47 mila secondo i dati Istat 2013 nella classe di età 15-29 anni).

Andando ad analizzare le azioni che le regioni prese in esame intendono mettere in campo per arginare la piaga della disoccupazione di lunga durata nonché quella giovanile, dall'esame dei programmi operativi emergono sostanziali elementi di uguaglianza.

La Toscana mette in campo misure di politica attiva, come incentivi alle assunzioni, azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (prioritariamente nell'ambito di: green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT). Particolare interesse viene riservato ai percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e

al lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda, funzionali al ricambio generazionale.

In particolare per incentivare la ripresa di occupazione giovanile è in programma il finanziamento di interventi consulenziali per la nascita di nuove imprese e di forme di lavoro autonomo, nonché ulteriori interventi, anche a contenuto formativo, quali il supporto all'apprendistato e ai tirocini presso aziende, oltre all'erogazione di un contributo ai giovani che svolgeranno il servizio civile.

Sono previste programmazione di stage (anche transnazionali), attività di laboratorio, metodologie di alternanza scuola lavoro per migliorare le transizioni istruzione/formazione/lavoro, nonché la partecipazione a percorsi di ITS - istruzione tecnica superiore, espressi dal tessuto produttivo.

Anche l'Umbria pone l'attenzione in favore del supporto alla fattibilità di idee imprenditoriali o rivolte ad attività autonome, con particolare riguardo alla riduzione preventiva dei rischi di insuccesso in fase di start-up, attraverso azioni di orientamento, formazione e pre-valutazione (pre-screening), tali da indirizzare ai servizi di supporto alla creazione d'impresa destinatari dotati di elevate potenzialità di successo, nonché all'accompagnamento allo start-up di impresa nei primi due anni di vita, incluso il supporto al ricambio generazionale, integrati da erogazione di incentivi anche sotto forma di microcredito.

Anche la nostra Regione programma l'attivazione di misure di politica attiva, quali l'accompagnamento all'inserimento lavorativo, intervenendo in modo integrato sul destinatario finale e sull'impresa, nonché attraverso forme di incentivazione mirata delle imprese alla creazione di rapporti di lavoro stabili.

Analoghe forme di intervento vengono programmate dalla Regione Marche: il 29% delle risorse complessive della priorità 8.1. viene destinata in favore di percorsi integrati di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo (ivi compresi il sostegno al ricambio generazionale, al prestito d'onore regionale e all'utilizzo di temporary manager per le imprese di nuova costituzione e di servizi erogati da incubatori certificati).

Per gli interventi di formazione (in diritto dovere, nell'ambito dei contratti di formazione lavoro, post obbligo e post diploma, nell'ambito dei cicli universitari, post cicli universitari, per l'inserimento lavorativo,

IFTS, di specializzazione, ecc.) anche nell'ambito della green economy, dell'ICT, del turismo, della cultura, dei settori individuati dalla RIS3 e dell'ICT, la Regione alloca il 30% delle risorse complessive della priorità di investimento 8.1.

Per gli interventi a sostegno della mobilità a fini formativi o professionali, work experiences e tirocini la Regione Marche decide di riservare oltre 26 milioni di euro, pari al 20% della dotazione complessiva prevista per la priorità d'investimento 8.1. Analoghi interventi, inseriti nella priorità 8.2 da Toscana e Umbria, come tirocini di orientamento e formazione, inserimento e reinserimento, praticantato nonché esperienze lavorative da realizzare con il servizio civile e quelle per l'alternanza scuola-lavoro, permettono di coprire le esigenze specificatamente rivolte a combattere la disoccupazione giovanile.

Dai dati riportati, rimarcata la differenza in merito all'allocazione delle risorse da parte delle tre regioni, emerge una sostanziale uniformità di interventi messi in programma: rispetto alla programmazione 2007/2013, particolare rilevanza viene riservata in favore di azioni volte a sviluppare forme di auto imprenditorialità, accompagnate da attività di consulenza pre e post avvio, volte a ridurre il rischio di mortalità delle nuove realtà avviate.

Nell'ambito di questa priorità di investimento, viene in ogni caso garantita la realizzazione di percorsi formativi e istruzione professionale, con particolare riguardo ai giovani assunti con contratto di apprendistato professionalizzante o in ogni caso funzionali all'assunzione di qualifica o del diploma professionale.

Rilevata la sostanziale uniformità delle azioni messe in programma, può considerarsi ipotizzabile la messa in rete delle procedure, delle metodologie e della modulistica adottata dalle tre regioni, al fine di garantire la realizzazione di interventi omogenei ed uniformi, in contesti a carattere interregionale.

In tale ambito potrebbe essere utile la condivisione dei risultati raggiunti e delle buone pratiche realizzate in particolari settori come quello della creazione d'impresa, della mobilità transazionale e più in generale la sperimentazione di progetti a carattere innovativo che hanno ottenuto buone performances, anche ai fini di una loro replicabilità in contesti differenti.

Passando all'analisi della Priorità di investimento 8.4 *“Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione*

della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore”, in considerazione delle caratteristiche di trasversalità di cui si caratterizza, si possono registrare alcune sostanziali differenze. La Toscana prevede il finanziamento di incentivi all’assunzione ed altre misure di politica attiva, tra cui azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (prioritariamente nell’ambito di: green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio-sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT). L’Umbria invece fa una scelta differente: le azioni di politica attiva rivolte alle donne che richiedono una rilevante quantità di risorse sono poste in capo, per esigenze di raggiungimento della massa critica, agli obiettivi specifici *“Ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata”* e *“Aumentare l’occupazione dei giovani”*, ciò attraverso l’esplicitazione, in sede di programmazione attuativa, degli opportuni vincoli, priorità e premialità di destinazione indicati nel relativo programma.

Tale scelta, resa necessaria anche dal rispetto del vincolo di concentrazione, determina complessivamente un battente di risorse destinate a beneficiari donna nell’ordine del 45% del valore degli obiettivi specifici sopra richiamati. A capo del presente obiettivo specifico *“Aumentare l’occupazione femminile”* sono allocate in via esclusiva le risorse in favore degli interventi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle donne, al fine dell’eguaglianza di accesso alle misure di politica attiva, e a più ampia ragione, alle opportunità di occupazione e progressione di carriera.

Nella stessa logica di integrazione con le altre priorità di investimento, in particolare con la 9.4, in favore dell’inserimento occupazionale delle donne attraverso l’incremento dell’offerta di servizi di cura, si pone il POR Marche, che prevede l’attivazione di interventi innovativi finalizzati ad innalzare i tassi di occupazione femminili e il finanziamento di campagne di animazione/informazione a integrazione di quelle previste nel PON Occupazione.

Rispetto alla Priorità di investimento 8.5 *“Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti”* si può registrare una sostanziale uniformità dei tre Programmi operativi nella definizione delle relative linee di intervento. Nell’ambito di questa Priorità di investimento,

verranno realizzati principalmente interventi finalizzati a riqualificare i lavoratori e le lavoratrici di imprese in crisi collegati a riconversioni produttive dell'impresa ed a piani di ristrutturazione aziendale. Sulla base delle esigenze del territorio regionale, saranno altresì realizzate azioni tese a rafforzare la capacità delle imprese e degli imprenditori di anticipare e sostenere i cambiamenti tecnologici ed economici dei mercati e dei sistemi produttivi in cui sono collocati. Da sottolineare come la Regione Marche nell'ambito di questa priorità ipotizza l'attivazione di progetti interregionali o transnazionali, finalizzati a garantire l'acquisizione di servizi e consulenze da parte delle imprese nonché la stabilizzazione di lavoratori precari. Tutte e tre le regioni prevedono un approccio integrato di misure di supporto, a prevalente contenuto orientativo, di messa in trasparenza e riconoscimento del valore degli apprendimenti maturati, analisi dei fabbisogni di adeguamento/sviluppo professionale, a fronte della riorganizzazione aziendale, formazione anche attraverso forme di alternanza.

Non si notano sostanziali elementi di divergenza nemmeno per la priorità di investimento 8.7 *“Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati”* volta a supportare l'evoluzione del sistema regionale dei servizi al lavoro nonché la rete Eures in favore della mobilità transnazionale.

Europa 2020 ha quantificato in 20 milioni, come obiettivo da perseguirsi a livello comunitario, le persone che devono entro il 2020 uscire dalla condizione di povertà; l'Italia ha tradotto a livello nazionale tale target nel numero di 2,2 milioni. Nel 2012 si rileva che in Toscana è da considerarsi a rischio di esclusione sociale circa il 22,4% della popolazione. Nelle Marche sono a rischio di esclusione sociale il 23,2% della popolazione e in Umbria il 22%. Dati inferiori a quello nazionale (29,9%), ma anche a quello europeo (24,8%). Tuttavia, la crisi economica ha accentuato povertà e disuguaglianza che in questo modo minacciano il livello di benessere e coesione sociale che ha caratterizzato queste regioni nel tempo.

La riduzione delle risorse pubbliche dedicate alle politiche sociali impone, inoltre, l'avvio di processi di innovazione sociale ormai

ineludibili. Per tali motivi risulta fondamentale combinare le politiche di sviluppo con interventi di inclusione attiva mirati all’inserimento lavorativo dei soggetti più deboli.

Rispetto all’Obiettivo Tematico 9 *“Promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà e la discriminazione”*, l’analisi dei tre Programmi Operativi fa emergere un’omogeneità da parte di Umbria, Toscana e Marche nella scelta di investire sulle stesse Priorità di investimento. Vale a dire sulla Priorità 9.1 *“Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l’occupabilità”* e sulla Priorità 9.4. *“Miglioramento dell’accesso a servizi sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d’interesse generale”*, senza invece prevedere attività rispetto alle Priorità di investimento 9.2., 9.3., 9.5., 9.6.

Tab. 19 - Concentrazione tematica per Priorità di investimento nell’ambito dell’obiettivo tematico 9 “Promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà e la discriminazione”

Obiettivo Tematico	Priorità di investimento	Toscana	Marche	Umbria
O.T 9 Promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà e la discriminazione	9.1 - Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l’occupabilità	66 Mil euro 9,00%	22.278.370,00 8,00%	41.358.990 18,10% Priorità concentrata
	9.4 - Miglioramento dell’accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d’interesse generale	80,6 Mil euro 11,00%	29.240.360,00 10,50 %	14.167.168 6,20%

Fonte: elaborazioni degli autori

Dai dati contenuti nella tabella 19 emerge che l’Umbria è la Regione che investe il maggior ammontare di risorse economiche nell’obiettivo tematico 9, pari al 24,3% del budget, rispetto a Toscana e Marche che riservano rispettivamente il 20,0 % e 18,5% delle risorse complessive dei POR FSE.

In Umbria, come si evince dall’analisi di contesto contenuta nel Programma Operativo, nel 2012 l’ISTAT rileva 209 mila persone a rischio di povertà o esclusione sociale, oltre 8.200 in più rispetto al 2011; è il valore di stock più alto di sempre nella serie storica disponibile (2004-2012). Al contempo l’indice di povertà è balzato nel 2012 al 14,6% della popolazione, guadagnando 3 punti sul 2011 ma, soprattutto, quasi

raddoppiando rispetto al 2010 (7,7%). Anche l'indice di povertà delle famiglie presenta nel 2012 una significativa progressione (11%, rispetto all'8,9% dell'anno precedente), attestandosi anche in questo caso, assai al di sopra del valor medio dell'aggregato territoriale di riferimento (Centro Italia: 7,1%). Il permanere della crisi ha provocato un ulteriore aumento del rischio di povertà, difficilmente riassorbibile nel breve termine.

Cresce in tal modo il numero dei nuclei familiari multiproblematici, al cui interno i minori divengono un soggetto particolarmente esposto alla vulnerabilità, con potenziali effetti di sistema, anche nella prospettiva evolutiva. Famiglie in condizione critica e minori sono assunti come un target privilegiato per l'azione del FSE. Ciò porta alla necessità di una politica generale in grado di dare risposta alla situazione di bisogno, con una decisa azione di contrasto della povertà, centrata *in primis* sui nuclei familiari multiproblematici e, al loro interno, sui minori.

Il risultato atteso dell'obiettivo specifico è ridurre la povertà e l'esclusione sociale attraverso misure di inclusione attiva centrate sulle famiglie ed i minori, agendo in modo complementare ed integrato con le altre risorse nella prospettiva dell'innovazione sociale. Le azioni concorrono al raggiungimento dell'obiettivo della Strategia Europa 2020 per l'Italia in materia di riduzione della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale. L'Umbria, fra gli ambiti di policy da realizzare rispetto alla Priorità 9.1., prevede attività di sostegno ai nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione e interventi integrati rivolti ad incrementare l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili e il rafforzamento dell'economia sociale ed innovazione sociale. Si programmano a tal fine azioni finalizzate alla mediazione familiare, servizi di tutela, educativi e di assistenza rivolti a minori, presa in carico, borse lavoro e tutoraggio finalizzati all'inclusione lavorativa di persone vulnerabili. Si punta altresì all'innovazione degli uffici di cittadinanza, al sostegno a imprese innovative finalizzato all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, nonché azioni di sistema sulla non discriminazione, mediazione culturale, innovazione sociale, responsabilità sociale di impresa e sviluppo della welfare community.

La Toscana intende perseguire il rafforzamento della capacità di inclusione sociale del sistema regionale, combinando politiche attive di sviluppo con politiche di protezione sociale, che si caratterizzino per una

governante integrata sul territorio, di tipo multi-stakeholdership, in grado cioè di coinvolgere soggetti pubblici e privati, individuali e collettivi, in un progetto di nuovo modello di coesione sociale, finalizzato non solo all'erogazione di servizi pubblici, ma anche a costruire condizioni di contesto per la promozione delle capacità dell'individuo, oltre che dei sistemi economici e del territorio. Le azioni finanziabili dal FSE prevedono attività di inclusione attiva quali percorsi integrati in grado di combinare diversi tipi di misure a favore del miglioramento della capacità d'inserimento professionale e di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Il FSE finanzierà inoltre interventi di lotta contro qualunque discriminazione nell'accesso al mondo del lavoro, promuovendo la parità di genere e le pari opportunità. Nell'ambito della priorità di investimento 9.1 il POR Toscana prevede le seguenti attività: l'inserimento di soggetti disabili e dei soggetti svantaggiati; la creazione e rafforzamento delle cooperative sociali di tipo B, anche in forma consortile; la creazione di impresa per soggetti svantaggiati; l'inserimento lavorativo dei soggetti senza fissa dimora; incentivi all'occupazione per disabili.

In linea con i bisogni della Regione che emergono dall'analisi di contesto e con l'obiettivo della Strategia EU2020, il POR Marche riserva all'O.T. 9 il 18,5% del budget totale (al netto delle risorse messe a disposizione per l'Assistenza Tecnica). Si tratta di una quota di risorse decisamente maggiore rispetto a quanto era previsto sull'Asse III Inclusione sociale nel POR FSE 2007-2013. Sia all'inizio degli anni 2000 che nel 2009, le Marche si collocavano all'11° posto del ranking delle regioni italiane costruito sulla base del PIL pro-capite. Tra il 2008 e il 2010, l'indice di povertà relativa riferito alla popolazione ha però subito un'impennata e superato i valori medi delle regioni del centro nord. Va rilevato, inoltre, che, nel 2013, quasi 9 persone su 100 vivono in famiglie con un spesa per consumi al di sotto della soglia di povertà. Nel POR FSE Marche l'inclusività è perseguita attraverso il rafforzamento dei servizi a favore delle persone con forme di disagio e con il rafforzamento dei servizi di cura socio-educativi per i bambini. La sostenibilità è solo in parte perseguita dal FSE, essendo di competenza degli OT degli altri programmi di coesione. Nello specifico si prevede di attivare nell'ambito della Priorità 9.1 interventi mono-target rivolti a soggetti appartenenti a categorie svantaggiate il cui inserimento lavorativo può essere perseguito

solo attraverso politiche mirate. Le azioni saranno tarate anche su obiettivi di prevenzione di futuri fenomeni di esclusione dal mondo del lavoro e attuate nel rispetto dell'obiettivo trasversale del *mainstreaming di genere*. Nell'ambito della priorità potranno essere anche attivati interventi a carattere interregionale e transnazionale. Si prevedono a tal fine: attività di orientamento, counselling, profiling; azioni formative rivolte al recupero delle competenze, eventualmente integrate con strumenti di sostegno alla partecipazione agli interventi, anche nell'ambito della green economy, dell'ICT, del turismo, della cultura; azioni integrate per l'erogazione di aiuti all'assunzione, alla stabilizzazione o altri incentivi alle imprese per l'occupazione; interventi di presa in carico multiprofessionale finalizzati all'inclusione lavorativa e all'orientamento delle persone con disagio grave a rischio di esclusione sociale; borse lavoro, borse di ricerca e tirocini; borse di studio per ragazzi in diritto dovere appartenenti a famiglie con bassi redditi *Isee* e a rischio dispersione; interventi a supporto dell'incremento della presenza di mediatori culturali nelle strutture pubbliche; progetti integrati di inclusione attiva rivolti alle vittime di violenza e grave sfruttamento e alle persone a rischio di discriminazione, in particolare per coloro che sono sotto la soglia di povertà o nella povertà estrema; sostegno alle imprese per progetti integrati per l'assunzione, l'adattamento degli ambienti di lavoro, la valorizzazione delle diversità nei luoghi di lavoro; interventi a sostegno di progetti di agricoltura sociale. Rispetto alla Priorità d'investimento 9.4. l'Umbria prevede la qualificazione dei servizi socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia attraverso la concessione di buoni servizio per servizi socio-educativi per la prima infanzia, punti d'ascolto e consulenza rivolti ai giovani, un sistema informativo sociale, il sostegno alla rete dei servizi sociosanitari domiciliari, l'accreditamento e formazione nei servizi socio-assistenziali. La Toscana ha in programma azioni di policy che prevedono il sostegno alla domanda di servizi per la prima infanzia e di servizi socio-educativi anche nei periodi di sospensione delle attività educative e scolastiche; il sostegno a forme di erogazione e fruizione dei servizi per la prima infanzia; il sostegno alle famiglie per l'accesso ai servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia; l'intermediazione, orientamento e formazione nell'ambito dei servizi di cura.

Rispetto alla Priorità 9.4, la Regione Marche prevede come obiettivo specifico l'aumento, consolidamento e qualificazione dei servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia. Nell'ambito della Priorità 9.4 potranno essere attivate, ad esempio, le seguenti tipologie di azione: voucher per l'acquisizione di servizi socio educativi per minori a carico (anche per le scuole paritarie); contributi al potenziamento dell'offerta di servizi socio educativi erogata dagli Ambiti Territoriali Sociali; voucher per l'acquisizione di servizi di cura per minori, anziani o persone diversamente abili a carico; formazione degli operatori/educatori; interventi di sostegno ai progetti di "Vita Indipendente" per soggetti con disabilità grave; formazione personale da inserire o già inserito nel Terzo settore; sviluppo del sistema informativo delle politiche sociali e potenziamento delle attività di monitoraggio degli interventi e di analisi delle situazioni di svantaggio; potenziamento della rete di servizi sociali territoriali anche attraverso lo sviluppo del segretariato sociale.

Tenendo conto del quadro complessivo di programmazione delle regioni in esame, i Piani operativi FSE 2014-2020 adottano una strategia di intervento articolata in tre direzioni, fra loro integrate in applicazione della Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 in risposta diretta ai bisogni che assumono caratteri strutturali, per dimensione e caratteristiche sociali: il lavoro, l'inclusione sociale e l'istruzione.

Nella tabella 20 si indicano le priorità d'investimento del POR FSE individuate dalle tre regioni rispetto all'obiettivo tematico 10. *"Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente"*.

Priorità per tutte e tre le regioni Toscana, Marche e Umbria è: la partecipazione dei cittadini all'offerta di istruzione, lungo il corso della vita, con particolare attenzione all'ulteriore riduzione dei tassi di abbandono scolastico; lo sviluppo dell'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore; il rafforzamento dell'istruzione terziaria professionalizzante; il completamento del sistema regionale degli standard e delle certificazioni, nell'ambito del relativo sistema nazionale, per garantire una ampia riconoscibilità di qualifiche e competenze sul mercato del lavoro europeo.

Tab. 20 - Concentrazione tematica per Priorità di investimento nell'ambito dell'obiettivo tematico 10. "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente"

Obiettivo Tematico	Priorità di investimento	Toscana	Marche	Umbria
O.T. 10. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	(10.1) - Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere l'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di istruzione formale, non formale e informale, che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione	7,3 meuro 1,00%	2.784.796,00 1,00%	26.506.314 11,60% priorità concentrata
	(10.2) - Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati	46,2 meuro 6,30%		7.997.596 3,50%
	10.3 - Rafforzare la parità di accesso alla formazione permanente, per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di apprendimento flessibili anche tramite l'orientamento del percorso professionale e il riconoscimento delle competenze acquisite		6.961.990,00 2,50%	22.164.762 9,70% priorità concentrata
	(10.4) - Migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato.		23.670.768,00 8,50%	

Fonte: elaborazioni degli autori

Nello specifico rispetto al POR Marche, le risorse stanziare per l'attuazione della priorità 10.1, in sinergia con quelle stanziare per la priorità 8.2 e per l'attuazione del PON Istruzione, sono destinate alla realizzazione di progetti, anche sperimentali, contro la dispersione scolastica al fine di ridurre l'attuale tasso di abbandono (15,7% nel 2012) e implementare azioni preventive di futuri fenomeni di dispersione e di successiva precarietà socio lavorativa. Gli interventi potranno anche assumere carattere di progetti interregionali o transnazionali e saranno

attuati in una logica di complementarità con quelli implementati con le risorse FSE a titolarità nazionale. Nell'ambito della priorità 10.1. possono essere attivate, ad esempio, le seguenti tipologie di azione: azioni di informazione e orientamento; azioni di tutoraggio e di sostegno didattico; incentivi per la realizzazione di laboratori presso le scuole e gli Istituti professionali; attività integrative, comprese quelle sportive, in orario extrascolastico; progetti di alternanza scuola lavoro; apprendistato per la qualifica e il diploma professionale; percorsi di istruzione e formazione professionale; formazione di docenti e operatori; progetti di sperimentazione didattica; azioni sperimentali di raccordo tra istituti di istruzione superiore e imprese finalizzate alla progettazione di programmi più vicini alle esigenze del mercato del lavoro. Le azioni rivolte alle persone sono indirizzate a studenti e *drop out* (indipendentemente dal genere e dalla cittadinanza), insegnanti, operatori, famiglie.

A integrazione delle politiche di intervento programmate anche in altre priorità, le attività ammissibili al cofinanziamento nell'ambito della priorità 10.3 saranno finalizzate ad incrementare le competenze della popolazione in età attiva spendibili in contesti professionali. L'obiettivo è quindi quello di innalzare la quota di adulti che partecipa ad azioni di *Lifelong Learning* (pari, nel 2012, al 7,4%), supportando, in questo modo, sia l'occupabilità dei destinatari disoccupati che l'adattabilità degli occupati. Gli interventi possono anche assumere carattere di progetti interregionali o transnazionali e saranno attuati nel rispetto dell'obiettivo trasversale di promuovere le pari opportunità.

Nell'ambito di questa importante priorità 10.1 riservata alla lotta all'abbandono scolastico, il POR Toscana concentra gli interventi in modo particolare sulla realizzazione di azioni di orientamento per sostenere le scelte dei percorsi formativi e su interventi di "sistema" a supporto del miglioramento delle competenze dei formatori. Rispetto alla priorità 10.2 si intende perseguire l'inserimento lavorativo dei giovani laureati, dottori di ricerca o ricercatori, incentivando le imprese ad investire in risorse umane altamente qualificate e contribuendo così al potenziamento della capacità innovativa del sistema delle imprese, anche in accordo con gli indirizzi definiti dalla Strategia di ricerca e innovazione per la *smart specialisation* in Toscana.

La presente priorità di investimento vede una declinazione di interventi variegati. Si intende intanto agire “preventivamente”, attraverso lo sviluppo di iniziative di orientamento che indirizzino quanto più correttamente e consapevolmente la scelta dei percorsi formativi post diploma (Università) e conseguentemente più efficace il percorso di studio e formazione in prospettiva di un’adeguata occupazione.

Infine, si realizzeranno interventi finalizzati a sostenere l’accesso di giovani laureati a percorsi di alta formazione post laurea, in grado di arricchirne ed affinarne le competenze idonee per l’inserimento professionale, con l’obiettivo di rafforzare il raccordo fra istruzione terziaria e sistema produttivo e accrescere le competenze necessarie per un qualificato inserimento nel mondo del lavoro.

Si prevedono a tal proposito azioni di raccordo tra scuole e istituti di istruzione universitaria o equivalente per corsi preparatori di orientamento all’iscrizione all’istruzione universitaria o equivalente, anche in rapporto alle esigenze del mondo del lavoro; azioni per il rafforzamento dei percorsi di istruzione universitaria o equivalente, come orientamento, tirocini, work experience e azioni di mobilità nazionale e transnazionale volti a promuovere il raccordo fra l’istruzione terziaria e il sistema produttivo; azioni per il rafforzamento dei percorsi di istruzione universitaria o equivalente post-lauream, volte a promuovere il raccordo tra istruzione terziaria, il sistema produttivo, gli istituti di ricerca, con particolare riferimento ai dottorati in collaborazione con le imprese e/o enti di ricerca in ambiti scientifici coerenti con le linee strategiche del PNR e della *Smart specialisation* regionale; interventi per l’internazionalizzazione dei percorsi formativi e per l’attrattività internazionale degli istituti di istruzione universitaria o equivalente, con particolare attenzione alla promozione di corsi di dottorato inseriti in reti nazionali e internazionali, nonché coerenti con le linee strategiche del Piano Nazionale della Ricerca.

La Priorità 10.3 individuata nel POR Toscana è declinata mediante una combinazione di azioni rivolte alle persone e ai sistemi. Con riguardo alle prime, assume particolare rilevanza l’intenzione di finanziare percorsi formativi finalizzati al rilascio di un attestato di qualifica professionale o di altra attestazione riconosciuta come valida nel sistema regionale, per lo sviluppo di competenze connesse con i fabbisogni dei sistemi produttivi locali. Per quanto riguarda gli interventi di sistema, si segnala l’intenzione

di perseguire lo sviluppo del sistema regionale delle competenze attraverso la manutenzione e l'adeguamento del repertorio regionale delle competenze correlato al repertorio nazionale e lo sviluppo e la messa a regime del sistema di validazione e certificazione delle competenze comunque acquisite. L'Umbria intende investire nel POR FSE, rispetto all'obiettivo tematico 10 su tre priorità di investimento: 10.1, 10.2, 10.3.

Dall'analisi di contesto emerge che, in Umbria nel 2012, il tasso di abbandono alla fine del primo biennio delle scuole secondarie superiori è pari al 3,9% (5,6% al primo anno), uno fra i dati migliori d'Italia (7,3%). La popolazione da 18-24anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi si attesta all'11,9% (14,0% le giovani donne), dato migliore con riferimento all'Italia nel suo complesso (17,0%). Queste importanti performance, esito delle scelte e degli investimenti compiuti negli ultimi decenni, non possono però essere viste come un risultato acquisito per sempre, soprattutto a fronte degli impatti della crisi sui comportamenti emergenti delle famiglie. Occorre dunque mantenere alta la qualità e l'ampiezza dei dispositivi di recupero dei *drop-out*, all'interno dell'attuazione di Garanzia Giovani, sul segmento di età maggiormente critico per lo sviluppo della stessa società inclusiva. Obiettivo specifico della priorità 10.1 è pertanto di rafforzare le politiche rivolte al contrasto ed alla riduzione della dispersione scolastica e formativa, nell'ambito del sistema integrato di istruzione e formazione professionale.

Gli interventi sono primariamente rivolti alla popolazione giovanile, di età compresa fra 15 e 18 anni non compiuti, interessata dall'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere di istruzione e formazione, con particolare riferimento a chi abbandona il percorso di studi nella scuola secondaria superiore. Attenzione in sede di programmazione è rivolta agli immigrati di seconda generazione.

Sono individuati quali target di azione: i giovani interessati alla scelta, al termine della scuola secondaria di primo grado, del percorso scolastico del secondo ciclo o del percorso di Istruzione e Formazione Professionale, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione; i giovani che svolgono in sussidiarietà il primo anno di frequenza di percorso IFP presso un istituto professionale statale, con riferimento all'integrazione oraria con gli organismi di formazione professionale; i giovani che svolgono il secondo ed il terzo anno di frequenza presso un organismo di formazione professionale per il conseguimento della qualifica

professionale al termine del terzo anno; i giovani che abbandonano il sistema scolastico, verso i quali è rivolta la specifica offerta del sistema di formazione professionale, finalizzata al loro rientro stabile in percorsi di apprendimento professionale o finalizzati alla ripresa degli studi.

Gli interventi sono rivolti all'acquisizione di competenze di base, di cittadinanza e tecnico professionali, allo sviluppo del capitale relazionale ed alla valorizzazione degli apprendimenti maturati negli eventuali percorsi inclusi, sotto forma di crediti formativi spendibili per il rientro nei dispositivi di formazione.

Le azioni sono costituite da: offerta di percorsi formativi, in essi inclusi quelli rivolti al reinserimento di *drop out* da percorsi scolastici, da realizzarsi anche attraverso modalità di alternanza scuola lavoro, con attenzione ai soggetti disabili e socialmente vulnerabili, anche sviluppabili negli ambiti e nelle tematiche proprie della green e blue economy; azioni di orientamento alle transizioni al termine della scuola secondaria di primo grado e in corso di studi.

Sono inoltre ricompresi nell'obiettivo specifico le azioni rivolte: 1) all'osservazione del fenomeno della dispersione scolastica e formativa; 2) alla valutazione degli impatti delle politiche svolte ed allo sviluppo dei raccordi fra istituzioni scolastiche, formazione professionale e servizi per il lavoro; 3) alla promozione dei rapporti fra istituzioni scolastiche, organismi di formazione ed aziende, anche al fine della comprensione delle logiche economiche e di funzionamento proprie delle imprese.

Gli interventi sono stati programmati sulla base del piano triennale regionale per il diritto allo studio, in modo integrato con quanto previsto nell'ambito del piano esecutivo regionale del PON Garanzia Giovani. Particolare attenzione è posta nel raccordo con le azioni di apprendimento rivolte alle famiglie. La programmazione dell'offerta formativa relativa all'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale è svolta primariamente a valere sulle risorse proprie della Regione, nei limiti delle stesse. Le azioni rivolte al sistema scolastico sono programmate e realizzate in modo complementare a quanto previsto nel PON "Istruzione", attraverso le opportune modalità di esercizio della *governance*, rivolte ad evitare rischi di sovrapposizioni fra interventi.

Azioni tipo esemplificative prioritariamente individuate sono: percorsi formativi di formazione professionale, accompagnati da azioni di

comunicazione e di adeguamento dell'offerta in coerenza con le direttrici di sviluppo economico e imprenditoriale dei territori per aumentarne l'attrattività. Azioni di orientamento, di continuità e di sostegno alle scelte dei percorsi formativi.

Altro obiettivo specifico della priorità 10.1 è rivolto a sostenere il riconoscimento del merito scolastico, ad integrazione delle ordinarie misure regionali di diritto allo studio, agendo specificamente nei confronti di destinatari esposti a rischi di esclusione dai percorsi educativi e di istruzione, non che lo sviluppo delle competenze trasversali e dell'accompagnamento alla creazione di impresa, anche attraverso la pratica dei tirocini; percorsi scolastici estivi.

Gli interventi sono programmati dalla Regione Umbria nell'ambito delle politiche di istruzione, con riferimento al Piano triennale per il diritto allo studio, in modo integrato con quanto previsto nell'ambito del PON Istruzione, attraverso le opportune modalità di esercizio della *governance*.

Sono in tale ambito sviluppate anche le eventuali misure di rafforzamento della premialità ai meritevoli attraverso azioni complementari rivolte alla mobilità transnazionale.

Fra le azioni tipo esemplificative individuate troviamo: borse di studio per i meritevoli e gare disciplinari, azioni volte allo sviluppo delle competenze trasversali con particolare attenzione a quelle volte alla diffusione della cultura d'impresa.

In Umbria, la popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore raggiunge nel 2012 l'82,1%, contro il 77,1% dell'Italia. Ma la crisi economica che ha colpito duramente la Regione evidenzia crescenti difficoltà da parte delle famiglie a minor reddito nell'assicurare la prosecuzione degli studi o, comunque, condizioni di contesto coerenti con risultati qualitativi elevati. Vi è dunque un rischio di progressivo peggioramento dei traguardi raggiunti. La condizione di disoccupazione di parte rilevante della popolazione con livello di istruzione medio-alto può inoltre ridurre, nelle percezioni comuni, il senso dell'investimento in apprendimento. Si prevedono, pertanto, azioni di diritto allo studio rivolte al riconoscimento del merito, con particolare attenzione ai segmenti di popolazione a basso reddito e rischio di vulnerabilità sociale. Si prevede, inoltre, il sostegno degli indirizzi di studi, anche post laurea, coerenti con il passaggio ad un'economia verde. Da qui la scelta di investire nella priorità 10.2 -

Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati.

In Umbria, il numero di laureati in discipline scientifiche e tecnologiche in età 20-29 è inferiore alla media del Centro Italia. Optando per la priorità di investimento 10.3 del POR FSE, l'Umbria intende investire nella costruzione ed il mantenimento di una popolazione di tecnici superiori guardando all'applicazione degli esiti della R&S, alla qualificazione dei modelli organizzativi, gestionali e di relazione con il mercato, soprattutto digitale ed internazionale, alla liberazione delle potenzialità dell'economia verde. Si prevede pertanto lo sviluppo della partecipazione ai percorsi terziari ad indirizzo tecnico-scientifico, agendo anche sulla componente del diritto allo studio.

Rispetto all'O.T. 11 *“Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente”* relativo all'Asse D - Capacità istituzionale e amministrativa, la Priorità d'investimento 11.1 *“Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governante”* è stata scelta da tutte e tre le regioni come unica priorità di investimento dell'Asse.

Come si evince dalla tabella 17, la distribuzione delle risorse tra le tre regioni appare alquanto differente, in quanto la Toscana decide di destinare solo lo 0,8% delle risorse complessive su quest'Asse, contro il 3,9% delle Marche e il 3,8% dell'Umbria.

La scelta degli obiettivi specifici è invece differente: l'Umbria decide di puntare sull'*“Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici”* (11.1), sul *“Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione”* (11.2) e sul *“Miglioramento della governance multilivello e delle capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico, anche per la coesione territoriale”* (11.3) mentre la Toscana non contempla questa terza priorità.

Le Marche invece fanno una scelta differente, dal momento che, oltre che puntare sulla trasparenza e interoperabilità e l'accesso ai dati pubblici, decidono di investire espressamente sull'Obiettivo 11.4 volto al miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario regionale.

Volontà comune di tutte e tre le regioni è quella di valorizzare il patrimonio informativo pubblico, con particolare ma non esclusivo riferimento alla diffusione di open data e loro riutilizzo per lo sviluppo di servizi di terzi alla partecipazione civica promosse dalla società civile.

Nell'Obiettivo specifico 11.1 rientrano le attività di miglioramento dei processi organizzativi per una migliore integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative, anche attraverso modalità collaborative e online, orientate al rilascio continuativo e permanente di dati in possesso di enti pubblici territoriali.

Nell'Obiettivo 11.2 rientrano le azioni di qualificazione ed aggiornamento del personale pubblico, i progetti di empowerment di istituzioni, operatori e stakeholder, ivi compreso il personale coinvolto nei sistemi di istruzione, formazione, lavoro e servizi per l'impiego e politiche sociali, il personale dei servizi sanitari, il personale degli enti locali.

L'Umbria con l'Obiettivo 11.3 in particolare attuazione al Piano di Riassetto Amministrativo inteso come strumento di rafforzamento permanente della capacità amministrativa, attraverso un'azione di cambiamento strutturale del funzionamento della PA nella gestione dei fondi comunitari.

La strategia generale di tutti e tre i Programmi Operativi delle regioni esaminate persegue l'innalzamento dei livelli occupazionali e il rafforzamento dell'inclusione sociale, a seguito della perdurante crisi economica e occupazionale dell'Italia e delle regioni in questione.

Le scelte di concentrazione tematica affrontate da tutte e tre le Regioni nel programmare i Programmi Operativi FSE appaiono in linea con gli elementi di debolezza che caratterizzano e accomunano Umbria, Marche e Toscana: elevata disoccupazione (cresciuta rapidamente e in maniera significativa durante la crisi, soprattutto con riferimento alle fasce giovanili); incremento dei Neet, precarizzazione del lavoro e consistente aumento della povertà; le minacce, in primis, l'elevato numero di percettori di ammortizzatori sociali che potrebbero confluire nei disoccupati nei prossimi anni di programmazione.

Trasversalmente a tutti gli Assi e in relazione al tipo di azione, viene prestata una condivisa attenzione al rafforzamento delle competenze digitali in una logica di mainstreaming, con conseguente impatto positivo sul versante dello sviluppo delle risorse umane, ma anche sul versante competitivo, economico e commerciale dei territori regionali.

Riferimenti bibliografici

Anselmi S.

1990 *Mezzadri e mezzadrie nell'Italia centrale*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea, vol. II*, Marsilio Editore, Venezia, pp. 201-259.

AUR

2007 *L'Umbria nell'Italia mediana*, Rapporto Economico e Sociale dell'Umbria 2005-2006, AUR, Perugia.

Bagnasco A.

1988 *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna.

2012 *Taccuino sociologico*, Edizioni Laterza, Roma-Bari.

Barca F.

2009 *An agenda for a reformed cohesion policy. A placebased approach to meeting european union challenges and expectations*, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles.

Bonomi A., De Rita G.

2014 *Dialogo sull'Italia. L'eclissi della società di mezzo*, Apogeo, Milano.

Cappello M.

2015 *Guida ai fondi strutturali europei 2014-2020*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

CGIL, CISL, UIL

2016 *L'Italia di mezzo*. Nota congiunta dei sindacati confederali, Ancona, Firenze, Perugia, maggio.

De Filippis F., Henke R.

2009 *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working Paper n. 13, ottobre.

Henke R., Povellato A.

2012 "La diversificazione nelle aziende agricole italiane", in *Agriregionieuropa*.

Piore M., Sabel C.

1984 *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, NY.

Regione Marche

POR FESR 2014-2020.

POR FSE 2014-2020.

Strategia per la ricerca e l'innovazione per la smart specialisation.

Valutazione ex-ante POR FSE 2014-2020.

Regione Toscana

POR FESR 2014-2020.

POR FSE 2014-2020.

Strategia di specializzazione intelligente per la ricerca e l'innovazione (RIS3).

Valutazione ex-ante POR FSE 2014-2020.

Regione Umbria

POR FESR 2014-2020.

POR FSE 2014-2020.

La strategia regionale di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (RIS3).

Rossi E.

2016 *L'Italia Centrata. Ripensare la geometria dei territori*, Quodlibet.

2015 “La mia Italia di mezzo” in *Il Corriere Fiorentino*, 27 ottobre.

Vinci F.

2013 *L'efficacia dei fondi strutturali europei*, FrancoAngeli, Milano.