

3. Stato e Regioni in un percorso condiviso per un territorio comune nel rilancio della strategia di Lisbona

La necessità improrogabile di sostenere il processo di sviluppo del territorio e di promuovere l'evoluzione della situazione e dei rapporti sociali della popolazione delle Regioni italiane, unitamente con la complessità e la forte correlazione delle problematiche da affrontare e regolare, richiede uno sforzo comune ed integrato tra governo nazionale e governi regionali. Il presente documento, quindi, non costituisce soltanto il contributo delle Regioni alla definizione della posizione italiana circa il rilancio della strategia di Lisbona, ma vuole essere il primo momento di confronto e di collaborazione tra Stato e Regioni, in un processo che queste ultime considerano indispensabile: la definizione di una prospettiva di lavoro comune ed integrato che vada oltre la data simbolica del 15 ottobre, fissata dalla Commissione per la trasmissione dei "Programmi di riforma nazionali" da parte degli Stati Membri.

D'altra parte, lo stesso Consiglio Europeo di Bruxelles, nello scorso mese di marzo, ha affrontato la questione del rilancio della Strategia di Lisbona, partendo proprio dalla necessità di costruire, in ambito comunitario e nazionale, un forte partenariato sinergicamente impegnato a mettere in campo tutte le risorse disponibili in favore del conseguimento degli obiettivi che l'Unione Europea sente come prioritari: la crescita e l'occupazione. Nelle Conclusioni della Presidenza si legge: *"Per raggiungere tali obiettivi, l'Unione deve mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati – compresa la politica di coesione – nelle tre dimensioni economica, sociale e ambientale della strategia, per utilizzarne meglio le sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile. A fianco dei governi, tutti gli altri attori interessati – parlamenti, autorità regionali e locali, parti sociali, società civile – devono far propria la strategia e partecipare attivamente alla realizzazione dei suoi obiettivi"*.

L'Unione Europea richiede, dunque, alle diverse componenti sociali e istituzionali coinvolte nell'attuazione della strategia di Lisbona una partecipazione attiva per il raggiungimento delle finalità che le sono proprie, realizzando compiutamente una sinergia che si vuole affermata almeno su due dimensioni:

- la prima, soggettiva, impone agli attori segnalati dal documento comunitario e, soprattutto, a quelli che operano a livello istituzionale, di lavorare insieme, in modo stabile e pianificato per offrire il contributo più ampio possibile alla costruzione di un'area economica europea dinamica e competitiva;
- la seconda, oggettiva, obbliga a ricercare un'integrazione di strumenti e di risorse, affinché il piano nazionale di attuazione di Lisbona si inserisca nel quadro della programmazione in atto, a livello di amministrazione centrale e di governi regionali,

la supporti con una concentrazione mirata di interventi e ne sia, a sua volta, supportato.

Con riferimento alla sinergia di dimensione soggettiva, una prospettiva di impegno integrato, in modo continuativo ed organizzato, richiede innanzitutto la definizione di un metodo di lavoro che sia condiviso tra le parti e che si basi su una chiarezza di contenuti e, quindi, sull'utilizzo di una terminologia comune, compresa ed accettata da tutti.

Su un primo aspetto, pertanto, occorre richiamare che per razionalizzare la procedura di follow-up di Lisbona, l'Unione Europea affida agli Stati membri la responsabilità di definire "Programmi di Riforma Nazionale"; il Governo ritenendo probabilmente che tale termine abbia un significato perlomeno vago se non anonimo, ha proposto di sostituirlo con l'espressione di "Programma Nazionale per la Crescita e l'Occupazione" (per l'Italia, siglato PICO). Al di là della trasparenza terminologica di quest'ultima espressione, le due locuzioni, almeno in linea teorica, non hanno una perfetta coincidenza interpretativa.

Dal punto di vista etimologico, il termine RIFORMA indica, infatti, una specifica azione critica, destinata a modificare uno stato di cose, a riorganizzare una situazione esistente allo scopo di migliorarla. Se l'obiettivo di un miglioramento complessivo del programma non pare in discussione, se non altro in riferimento alle sue ricadute, resta da stabilire a che cosa debba riferirsi l'azione critica di trasformazione. Applicato allo specifico contesto in cui il termine viene utilizzato, il significato del termine "riforma" può intendersi declinato in:

- un totale ripensamento della strategia di Lisbona, visto che le condizioni proprie del momento in cui il progetto è maturato non esistono più e può apparire complicato attuare, oggi che la crescita europea subisce un brusco rallentamento, gli obiettivi di sviluppo economico pensati in un periodo di piena espansione;
- l'articolazione di una strategia europea in più strategie nazionali, così da evitare il problema di interfaccia che si è, più volte, manifestato tra l'Unione Europea e gli Stati Membri e che ha portato, spesso, a "trascurare" gli impegni assunti a livello europeo, una volta rientrati nei differenti contesti nazionali.

Se questa è l'accezione chiaramente più conforme agli intendimenti delle istituzioni comunitarie, allora a dover anche essere "riformati", in un'accezione di "rilancio", sono i rapporti che le istituzioni nazionali stesse intrattengono con i loro interlocutori locali e, su un piano di reciprocità, la collaborazione che questi ultimi offrono alla realizzazione degli obiettivi comunitari. Alla luce di questa chiave interpretativa, la strategia europea pare doversi intendere quale strumento per migliorare le singole strategie nazionali e l'elaborazione di un PICO diventa l'occasione per adottare un approccio di confronto sistematico delle diverse politiche per la crescita e occupazione, consapevoli dell'impossibilità di conseguire risultati concreti in assenza di un loro coordinamento.

Evidentemente, per quanto gli orientamenti di Lisbona siano stati puntualmente riconfermati in tutti i documenti programmatici successivi alla loro adozione formale, i mutamenti che, dal 2000 ad oggi, sono intervenuti nella situazione socio-economica europea, come in quella mondiale, non possono essere dimenticati e devono, anzi, rappresentare il presupposto del processo di rilancio avviato dall'Unione Europea. A questo proposito, il Consiglio Europeo del marzo 2005, nell'affermare la responsabilità degli Stati Membri per l'adozione di programmi di riforma nazionali, tra le altre cose ha stabilito che essi devono tener conto "*delle loro esigenze e della loro situazione specifica*" e che i programmi stessi "*potranno essere riveduti in caso di mutamenti della situazione*".

In uno spirito di riforma dei rapporti tra le istituzioni, i soggetti responsabili della definizione di programmi nazionali sono esplicitamente invitati a perfezionare, tra tutti gli attori chiamati a realizzare gli obiettivi di Lisbona, un metodo condiviso per gestire il confronto, nello stadio di elaborazione delle linee programmatiche come in quelli successivi di loro attuazione, di monitoraggio della rispondenza con le situazioni congiunturali in atto e, eventualmente, di loro modifica / integrazione. D'altra parte, il Consiglio di Bruxelles, insieme con l'adozione di un programma nazionale, ha chiesto la presentazione di aggiornamenti annuali, che relazionino sul follow-up della strategia, di fatto anticipando la necessità di mantenere stabili nel tempo i meccanismi di collaborazione che si sono attivati durante i diversi momenti della fase di concertazione in corso.

Allo stato attuale, infatti, la posizione delle Regioni italiane non può che definirsi "*situazionista congiunturale*", nel senso che essa esprime, con il presente documento, un orientamento programmatico che è funzione della condizione socio-economica corrente, il cui stato delle cose condiziona le sue scelte e determina le sue azioni. Ciò significa che occorre avere ben chiare, da subito, le condizioni che devono verificarsi per assicurare l'operatività:

- da un lato, occorrono meccanismi certi e predefiniti di confronto costante Stato-Regioni per attuare, nei prossimi anni, la procedura ricorsiva di aggiornamento delle priorità di Lisbona e di definizione delle politiche di sviluppo;
- dall'altro, è necessario conoscere le risorse finanziarie che le Regioni avranno a disposizione per dare attuazione alla loro programmazione pluriennale, che sarà evidentemente fondata sul rilancio della strategia di Lisbona.

Esplicitare con tempestività i caratteri fondanti di un percorso che si proponga di soddisfare entrambe tali condizioni non è soltanto un esercizio teorico fatto ad hoc per ottemperare ad una precisa richiesta dell'Unione Europea che, in questo caso, si inserisce nelle scelte programmatiche di sviluppo economico con uno specifico ruolo di indirizzo, ma è soprattutto il presupposto fondamentale per giungere ad una definizione puntuale di assi strategici di intervento che tengano conto delle necessità espresse dalle Regioni e che si integrino in modo coerente e condiviso in un documento di espressione nazionale.

Interpretando in una logica sinergica il rapporto Stato-Regioni, queste ultime ritengono fondamentale **consolidare un tavolo negoziale unico** in cui:

- condividere le politiche di regolazione e di governance (Orientamenti 1-6 e 22, per i quali l'azione di regolazione è evidentemente propria dello Stato, che vede tuttavia la necessità di condivisione di obiettivi e di concertare gli interventi in un confronto continuo Stato-Regioni);
- definire un metodo di lavoro condiviso per la revisione periodica dei programmi di attuazione di Lisbona;
- nella stessa sede, aprire un confronto in relazione alle risorse che sosterranno la realizzazione degli obiettivi contenuti in tali programmi, ma anche le finalità di altri strumenti strategici, come la Politica Regionale o il Fondo per le Aree Sottoutilizzate, tutti tra loro connessi e capaci di rafforzarsi reciprocamente, se coerentemente guidati;
- confrontarsi periodicamente sull'impegno delle Regioni in relazione alle Priorità orizzontali individuate e alle azioni specifiche relative ai cluster multiregionali, in funzione dell'operatività reale e possibile, connessa alle risorse effettivamente a disposizione;
- concordare una partecipazione stabile dei rappresentanti delle Regioni durante le fasi di dialogo e di concertazione con l'Unione Europea, dando infine attuazione a quanto disposto dalla L.N. 131/03 e dalla L.N. 11/05. Si tratta infatti di due elementi di forte innovazione di governance che costituiscono un assoluto FATTORE DI LISBONIZZAZIONE intervenendo nel rapporto Stato-Regioni in tema di rappresentanza presso l'Unione Europea e di codecisione nella programmazione.

In tal senso il tavolo negoziale deve assumere non un senso di postinformazione, ma di confronto paritetico, al quale partecipano tutte le componenti coinvolte del Governo (MPC, MEF, MAI, ...), da definirsi quindi nell'ambito della Conferenza Stato/Regioni, quale unico luogo istituzionale al quale riportare tutte le decisioni.

Le strategie regionali e, in seno ad esse, la definizione di specifiche PRIORITA' sono scelte dei governi locali che rappresentano le dinamiche in atto sui rispettivi territori, rispecchiandone le diverse necessità. Perché da una strategia pluriennale si possa passare ad iniziative a carattere più "tattico" è però indispensabile potersi confrontare e misurare con i mezzi disponibili e con gli strumenti potenzialmente attivabili in funzione di una loro realizzazione. Alla richiesta urgente di un documento di attuazione nazionale della strategia di Lisbona, le Regioni hanno risposto tempestivamente, pur in assenza di tale confronto, senza conoscere il quadro delle risorse su cui potranno contare; ora si chiede al Governo

nazionale di agire con coerenza, mostrando la forza necessaria per mettere a disposizione le risorse adeguate all'impegno di pianificazione che è stato fin qui profuso.

In un momento in cui al bilancio comunitario si impone di sostenere le conseguenze del recente allargamento ad est dell'Unione e, conseguentemente, i fondi da questo destinati alle Regioni italiane sembrano procedere verso un'inarrestabile contrazione, la sola via che appare praticabile è quella di concertare una coerente allocazione delle risorse nazionali, in modo che queste si integrino con quelle comunitarie, si evitino dispersioni e polverizzazioni e si punti ad una selezione condivisa dei risultati da raggiungere.

Se lo sviluppo delle Regioni non può prescindere da una puntuale attuazione delle strategie di Lisbona, allo stesso modo il successo della strategia non può fare a meno dell'impegno delle Regioni e non può sottrarsi ad un confronto con i bisogni che queste esprimono. Il riconoscimento delle priorità contenute nel presente documento si esprime in un impegno comune per la definizione di un quadro di risorse adeguato. Ciò significa, innanzitutto, che è indispensabile:

- sul fronte interno, indirizzare, orientando coerentemente, le risorse di tutti gli strumenti disponibili alla realizzazione di quanto programmato;
- sul fronte comunitario, affermare la posizione italiana nella definizione della dimensione globale del bilancio dell'Unione Europea, ma anche dei criteri di ripartizione dei fondi tra gli Stati Membri e della semplificazione dei meccanismi di loro gestione.

In relazione al primo degli aspetti evidenziati, le Regioni si attendono che le prossime azioni di sostegno alla crescita socio-economica avviate dal Governo tengano conto degli orientamenti espressi e che le priorità di sviluppo evidenziate in questa sede, considerata la coincidenza del territorio in favore del quale sono definite, trovino una precisa corrispondenza con quelle che il Governo stesso sta perfezionando.

Per quanto riguarda la dimensione comunitaria, ferma restando la necessità di perseguire anche a quel livello l'integrazione tra i diversi strumenti finanziari disponibili (in questo senso si esprime, d'altra parte, anche la Commissaria Hubner, che ha recentemente affermato il contributo che la Politica Regionale può offrire "*alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona, grazie agli strumenti finanziari di cui dispone*"), un elemento di criticità pare riscontrarsi in una poco coerente successione di riferimenti temporali, per cui il processo di follow-up di Lisbona rischia di inserirsi nelle fasi di programmazione delle diverse politiche UE in maniera da non potersi operativamente coordinare con esse.

In particolare, il Consiglio Europeo ha creato un dispositivo di attuazione basato su un primo ciclo di tre anni, con inizio nell'anno in corso, che dovrà essere rinnovato, per una durata analoga, nel 2008. Tale articolazione si integra con difficoltà nel prossimo periodo di programmazione dei Fondi Strutturali, che andrà, invece, dal 2007 al 2013, innanzitutto

perché la programmazione nazionale parte in questa fase iniziale del primo ciclo senza conoscere né la quantità né la qualità delle risorse che potranno sostenerne la sua realizzazione, in secondo luogo perché sarà prorogata in corrispondenza con la prima fase di attuazione della Politica di Coesione, quando ancora non si avranno riscontri né indicazioni di risultato sulle azioni da questa previste.

A ciò si aggiunga il fatto che, di particolare importanza per l'attuazione della strategia di Lisbona, è attualmente in discussione la modifica alla disciplina degli Aiuti di Stato. Risulta di immediata evidenza come una ridefinizione di tale disciplina debba essere condotta in senso maggiormente funzionale agli obiettivi di crescita, e che sia, a questo punto, oltre che inevitabile, assolutamente urgente: una sua messa a punto nell'ultima fase del periodo indicato nel Piano d'Azione (2005-2009), la renderebbe di fatto inutile rispetto alla tempistica prevista per il rilancio della strategia di Lisbona (2005-2008).

Appare, pertanto, fondamentale che il Programma Nazionale si faccia interprete, nei confronti delle istituzioni comunitarie, delle difficoltà operative che incontrano le amministrazioni nazionali nel definire una programmazione coerente, in un contesto di obbligazioni e di scadenze che si rincorrono, si sovrappongono e, a volte, si contraddicono, prive del necessario coordinamento.

4. La strategia delle Regioni: Priorità Orizzontali di Sviluppo

L'intervento di programmazione da parte delle regioni, finalizzato al rilancio della strategia di Lisbona e all'obiettivo strategico al 2010: *“diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*, è fondato sugli Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione, in un'ottica di attenta rispondenza e adeguamento alla realtà territoriale e socioeconomica, intervenendo secondo il criterio della trasformazione dei valori in risorse e della definizione di un processo virtuoso di sviluppo, può essere raggiunto:

- predisponendo il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione;
- modernizzando il modello sociale, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;
- sostenendo il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macro e microeconomiche.

In tale quadro, le scelte strategiche delle Regioni si configurano quali definizioni condivise di priorità di sviluppo, articolate in interventi ed azioni primarie, relative e coerenti con gli Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione: come già descritto nel capitolo di approccio metodologico più sopra riportato, si è inteso agire in una logica di correlazione diretta tra strategie regionali e tutti gli Orientamenti, individuando nella completezza e integrazione di questi ultimi la vera forza e potenzialità della strategia di Lisbona. Il rapporto Priorità Orizzontali delle Regioni e Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione è esplicitato sinteticamente nello schema della pagina seguente.

Tuttavia, in relazione alla specificità e dimensione macroeconomia di alcuni di tali orientamenti, si riconosce un ruolo di rappresentatività di intervento nazionale allo Stato per quanto riguarda i primi sei Orientamenti, al 12esimo e al 22esimo: a tali Orientamenti non corrispondono singoli elementi strategici regionali, ma si riafferma l'importanza di adottare una logica di collaborazione e concertazione nella definizione di politiche nazionali relative a tali aspetti tra Stato e Regioni, le quali sollecitano e si dichiarano fin d'ora disponibili ad un confronto fattivo e costante.

Le Regioni italiane riconoscono nella costruzione di un **territorio dinamico e competitivo** il fattore chiave per il rilancio della strategia di Lisbona; tale rilancio si esplica sia attraverso un'indispensabile azione sulle condizioni di contesto, che attraverso l'individuazione di priorità da perseguire con interventi rivolti in maniera diretta alla crescita della competitività.

I percorsi di governo regionali tendono al perseguimento di uno sviluppo integrato, equilibrato e sostenibile, che consenta la crescita e l'evoluzione armonica di una società fatta di “persone” e non

di sole “risorse umane”, obiettivo che acquista il significato di *modus operandi* scientemente adottato dalle Regioni italiane: in tal senso l’accelerazione della strategia di Lisbona, acquista l’imprescindibile significato di sforzo coesivo nei confronti della delicata correlazione del “territorio che contiene e accoglie” con il “connubio famiglie – imprese”, quest’ultimo da intendersi non solamente come descrizione delle relazioni tra il momento del consumo con quello della produzione ai fini della previsione e governo delle dinamiche socioeconomiche, ma come frontiera che determina ruoli diversi in istanti diversi delle “persone”, e che richiede la duplice e contemporanea considerazione delle potenzialità ed apporti che le “persone” stesse possono fornire a fronte delle loro esigenze e risorse indispensabili.

Allo stesso modo, per imprese e territori si ricerca la promozione dello sviluppo locale in una dimensione sempre più globale, competitiva e innovatrice, favorendo il mantenimento e rafforzamento del senso di appartenenza ai propri beni “naturalisti” quali la cultura e le tradizioni, l’ambiente e il territorio, e interpretandoli come punti di forza e fattori di sviluppo.

In tal senso le politiche di rilancio dello sviluppo economico e occupazionale adottate dalle Regioni italiane sono orientate al miglioramento delle condizioni e del tenore di vita dei cittadini e dell’ambiente nel quale questi vivono ed operano e al mantenimento dello standard attuale di protezione sociale che le istituzioni garantiscono e, non solo in senso lato, rappresentano.

La strategia delle Regioni italiane si declina dunque, ai fini dell’obiettivo comune del Rilancio della competitività territoriale, in **PRIORITA’ ORIZZONTALI DI CONTESTO** e in **PRIORITA’ ORIZZONTALI DI CRESCITA** in uno schema che vede l’inscindibile duplice azione orientata al miglioramento delle condizioni “ambientali” quale indispensabili prolegomeni per gli interventi, sia di natura politica che tecnica, finalizzati alla crescita e sviluppo dei sistemi socioeconomici.

Ai fini di una schematizzazione che consenta di evidenziare e cogliere l’organicità delle proposte regionali, strutturata come più sopra descritto, si riporta di seguito, sia l’articolazione della strategia delle Regioni italiane per Lisbona secondo le priorità individuate e definite nel percorso di concertazione regionale, che uno schema di collegamento coerente e funzionale tra le priorità stesse e gli Orientamenti Integrati per la Crescita e Occupazione.

Si sottolinea, *ad abundantia*, che la schematizzazione seguente definisce LE priorità, ma non gerarchizza UN ordine di priorità coincidente con il senso verticale della lettura, esclusivamente determinato dalle regole della scrittura: le priorità strategiche presentano invece un assoluto carattere di integrazione e contemporaneità, nella consapevolezza che azione pubblica e iniziativa privata, variabili di contesto e dinamiche di sviluppo, conoscenze e progettualità, rappresentano l’insieme costitutivo di tutte le facce di uno stesso poliedro.

SCHEMA LOGICO ADOTTATO

FATTORE CHIAVE PER L'ACCELERAZIONE DELLA STRATEGIA DI
LISBONA
RILANCIO DELLA COMPETITIVITÀ TERRITORIALE

PRIORITA' ORIZZONTALI

1 - PRIORITA' ORIZZONTALI DI CONTESTO

- 1A - GOVERNANCE
- 1B - SEMPLIFICAZIONE PROCEDURALE
- 1C - COERENZA E CONCENTRAZIONE DEI SISTEMI DI INCENTIVI
- 1D - WELFARE

2 - PRIORITA' ORIZZONTALI DI CRESCITA

- 2A - RICERCA E SVILUPPO, TRASFERIMENTO TECNOLOGICO, INNOVAZIONE
- 2B - SVILUPPO DELLE IMPRESE E DELLA CULTURA DEL LAVORO
 - ◆ 2B1 - CREAZIONE DI UNA ECONOMIA INTEGRATA
 - ◆ 2B2 - INTERNAZIONALIZZAZIONE
 - ◆ 2B3 - QUALIFICAZIONE DELL'AGIRE PROFESSIONALE
- 2C - INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO, INTERSCAMBIO E TELECOMUNICAZIONE
- 2D - INTEGRAZIONE DEI SISTEMI TERRITORIALI E SVILUPPO SOSTENIBILE

TABELLA DI INCROCIO PRIORITÀ ORIZZONTALI - ORIENTAMENTI INTEGRATI PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (2005-2008)

Priorità orizzontali di Contesto e di Crescita	Orientamenti Integrati del Consiglio dell'UE (Giu 2005)
1A - GOVERNANCE 1B - SEMPLIFICAZIONE PROCEDURALE 1C - COERENZA E CONCENTRAZIONE DEI SISTEMI DI INCENTIVI	Orientamenti Integrati 1-6, 12 e 22. POLITICHE NAZIONALI ECONOMICHE, FISCALI E DI BILANCIO, SALARIALI E REGOLAMENTARI.
2A - RICERCA E SVILUPPO, TRASFERIMENTO TECNOLOGICO, INNOVAZIONE	7. Aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S, in particolare nel settore privato in vista della creazione di uno spazio europeo della conoscenza 8. Favorire l'innovazione in tutte le sue forme 9. Favorire la diffusione e l'utilizzo efficiente delle TIC e costruire una società dell'informazione pienamente inclusiva 10. Rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale
2D - INTEGRAZIONE DEI SISTEMI TERRITORIALI E SVILUPPO SOSTENIBILE	11. Promuovere l'uso sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita
2B - SVILUPPO DELLE IMPRESE E DELLA CULTURA DEL LAVORO	2B2 - INTERNAZIONALIZZAZIONE 13. Garantire l'apertura e la competitività dei mercati all'interno e al di fuori dell'Europa, raccogliere i frutti della globalizzazione

2B - SVILUPPO DELLE IMPRESE E DELLA CULTURA DEL LAVORO	2B1 - CREAZIONE DI UNA ECONOMIA INTEGRATA	<p>10. Rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale</p> <p>14. Creare un contesto imprenditoriale più competitivo e incoraggiare l'iniziativa privata grazie al miglioramento della regolamentazione.</p> <p>15. Promuovere maggiormente la cultura imprenditoriale e creare un contesto più propizio alle PMI.</p>
2C - INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO, INTERSCAMBIO E TELECOMUNICAZIONE		<p>9. Favorire la diffusione e l'utilizzo efficiente delle TIC e costruire una società dell'informazione pienamente inclusiva</p> <p>16. Sviluppare, migliorare e collegare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari</p>
1D - WELFARE		<p>18. Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita</p> <p>19. Creare mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento, rendere più attrattivo il lavoro e renderlo finanziariamente attraente per quanti sono in cerca di occupazione, come pure per le persone meno favorite e gli inattivi</p>
2B - SVILUPPO DELLE IMPRESE E DELLA CULTURA DEL LAVORO	2B3 - QUALIFICAZIONE DELL'AGIRE PROFESSIONALE	<p>17. Attuare strategie volte a conseguire la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale</p> <p>19. Creare mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento, rendere più attrattivo il lavoro e renderlo finanziariamente attraente per quanti sono in cerca di occupazione, come pure per le persone meno favorite e gli inattivi</p> <p>20. Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro</p> <p>21. Favorire la flessibilità conciliandola con la sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali</p> <p>23. Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano</p> <p>24. Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi bisogni in termini di competenza</p>

1 - PRIORITA' ORIZZONTALI DI CONTESTO

Tra le variabili di contesto le Regioni ritengono si debba agire in primo luogo sul rafforzamento dei vantaggi competitivi derivanti dalla velocità di reazione del tessuto istituzionale ai vari livelli - statale, regionale e locale - e dalla sua capacità di fornire risposte adeguate alle esigenze delle imprese e dei cittadini.

La creazione di un sistema in grado di accrescere la competitività tramite l'innalzamento della produttività e lo stimolo all'innovazione presuppone in primo luogo il rafforzamento del contesto in cui le imprese operano eliminando le diseconomie esistenti e rafforzando il supporto al mondo imprenditoriale, al fine di consentire alle imprese una maggiore flessibilità e capacità di adattamento alla globalizzazione e ai cambiamenti congiunturali.

Poiché le leve politiche per intervenire sulle variabili di contesto per favorire la competitività non sono manovrate unicamente dal governo regionale, è assolutamente prioritaria e imprescindibile la realizzazione di una convergenza programmatica delle azioni portate avanti ai vari livelli di governo, soprattutto per quanto riguarda la condivisione delle politiche di regolazione e di **GOVERNANCE (1A)**.

Le varie esperienze regionali, pur nella loro differenziazione, hanno infatti messo in luce l'importanza delle esperienze di partenariato tra i vari livelli di governo per la promozione dei sistemi economici locali: la "*governance multilivello*", basata su un meccanismo di partnership efficiente e motivato conduce a notevoli miglioramenti nella qualità dell'azione e della relativa spesa, evitando l'inutile duplicazione di progetti, permettendo agli interventi di raggiungere la dimensione critica necessaria e migliorando l'efficacia degli interventi.

Le Regioni individuano come fondamentale il completamento e il miglioramento del sistema di *governance multilivello*, incentivando e favorendo la programmazione locale per aumentare la sinergia tra i diversi attori nelle fasi di progettazione, di ideazione e di sviluppo con interventi quali il trasferimento del metodo comunitario ai processi di programmazione provinciali e il perfezionamento degli strumenti di partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali, nonché l'accelerazione del processo di decentramento territoriale dei poteri gestionali. In tale scenario deve essere inoltre ricalibrato il sistema di programmazione integrata e negoziata, sulla base delle esperienze maturate sino ad oggi, in modo da accelerare i tempi di implementazione dei progetti.

Il fattore qualificante dell'azione regionale viene quindi individuato nel perseguimento di una *governance* capace di mettere a sistema la pluralità di soggetti, esperienze, specificità ed eccellenze in funzione di un'azione integrata e della crescita della competitività delle aziende, tramite azioni ispirate ai principi di semplificazione e flessibilità, sussidiarietà, partenariato, monitoraggio, controllo e valutazione, per razionalizzare e programmare unitamente ai soggetti pubblici locali l'utilizzo delle risorse disponibili.

Un altro terreno di intervento per le Regioni è quello della *governance interregionale*, intesa come insieme di rapporti cooperativi tra i diversi sistemi locali e tra regioni limitrofe. Quest'ultimo punto è di rilevanza assoluta soprattutto per l'elaborazione di politiche territoriali finalizzate alla gestione degli impatti delle grandi reti infrastrutturali, la cui ricaduta travalica i confini di ciascuna regione.

Le scelte di *governance* effettuate dalle Regioni richiedono inoltre il più ampio sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza come politica trasversale di supporto, in modo da conferire valore aggiunto alle politiche, agli interventi, alle azioni in favore dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni, come via di accesso alle più ampie reti a livello globale; l'ICT rappresenta infatti una importante opportunità tecnologica per migliorare la pubblica amministrazione rendendola più efficiente, più snella e più trasparente nei suoi comportamenti, nonché per fornire servizi migliori a cittadini, operatori economici ed enti pubblici.

Parallelamente, è assolutamente indispensabile perfezionare il processo di riordino e razionalizzazione della normativa regionale dedicata allo sviluppo della competitività delle imprese, nonché accelerare le azioni di **SEMPLIFICAZIONE PROCEDURALE (1B)** e **qualità della norma** intesa come atto semplificato nella sua attuazione ed organico come contenuto. All'accelerazione delle evoluzioni di contesto, deve corrispondere una accelerazione nella qualità (non solo in termini di sostenibilità, ma anche di rilevanza, efficacia, efficienza e potenziale impatto) delle politiche e dell'azione di governo delle regioni/province autonome.

E' questa un'esigenza fortemente sentita dal sistema delle imprese e rappresenta uno degli contributi più significativi che le Regioni possono offrire alle imprese in termini di riduzione dei costi, unitamente alla valorizzazione e allo sviluppo degli sportelli unici, anche in veste informatizzata.

Accanto all'attività di semplificazione e snellimento amministrativo, le strategie regionali si dirigono verso una **COERENZA E CONCENTRAZIONE DEI SISTEMI DI INCENTIVI (1C)** a favore delle imprese, secondo criteri di indirizzo che favoriscano l'innovazione e la crescita dimensionale, improntando il sistema delle agevolazioni a criteri di maggiore concentrazione, selettività e integrazione con gli obiettivi di crescita qualitativa/quantitativa.

In particolare, per salvaguardare la sostenibilità economica e di bilancio, che costituiscono anche un presupposto per la creazione di nuovi posti di lavoro, l'azione di riforma al livello regionale deve anche mirare al rafforzamento dell'autonomia finanziaria, anche individuando meccanismi anticipatori nella prospettiva del federalismo fiscale, ad un intervento di razionalizzazione della spesa corrente, supportato da adeguate misure di governo e controllo della spesa, ad assicurare al bilancio quella flessibilità che può liberare risorse per lo sviluppo.

Questo principio presuppone la verifica dell'efficacia degli interventi per lo sviluppo delle imprese e l'accorpamento degli stessi in una azione integrata secondo gli obiettivi strategici del processo di

Lisbona, in modo da indirizzare le risorse pubbliche verso investimenti finalizzati alla qualità e all'innovazione di processo, di prodotto e di organizzazione, favorendo la cooperazione e l'associazionismo tra imprese e il completamento e l'integrazione delle filiere produttive.

L'azione di rilancio deve quindi focalizzarsi su un'allocazione efficiente delle risorse, orientata alla crescita e all'occupazione, basata su una programmazione strategica integrata per obiettivi programmatici e interventi di sistema, anche mediante il trasferimento del metodo comunitario al processo di programmazione regionale/provinciale (processo partecipativo e partenariale) e la semplificazione dei processi e delle procedure di attuazione

Le Regioni evidenziano l'assoluta imprescindibilità della concertazione con il livello di governo nazionale, al quale si chiede l'impegno di garantire un'analoga azione di riqualificazione dei sistemi di incentivi nazionali in una logica di ricerca di coerenza e sinergia dell'azione nazionale con quella regionale, entrambe rivolte verso l'obiettivo definito dal legislatore comunitario in tema di crescita e occupazione; in mancanza di un'adeguata e coordinata azione in tal senso, l'incisività dell'azione regionale ne uscirebbe fortemente limitata.

Da ultimo, tra le priorità orizzontali di contesto viene segnalata la necessità di azioni di qualificazione del sistema di WELFARE (ID), attraverso interventi che accentuino il carattere inclusivo di un sistema in cui nessuno deve essere escluso o ignorato nei propri più importanti bisogni individuali e sociali a sostegno e fondamento di una cittadinanza attiva e della coesione sociale.

Le azioni da sviluppare in tal senso, da parte delle Regioni e nel rapporto Stato-Regioni, prevedono la sperimentazione di nuove forme di assistenza e lo sviluppo di interventi per l'inclusione sociale di soggetti fragili e appartenenti a fasce marginali tese al reinserimento sociale, e, più in generale, al contrasto delle diverse forme di povertà. Parallelamente, vengono considerati indispensabili interventi di contrasto alla precarizzazione dell'occupazione, attraverso l'identificazione di un nuovo rapporto tra *welfare* e lavoro, in particolare predisponendo iniziative caratterizzate dall'approccio al ciclo di vita delle persone (giovani-adulti-anziani) che, garantendo l'obiettivo dell'"invecchiamento attivo", assicurino altresì l'inserimento lavorativo dei giovani in un approccio non alternativo delle generazioni ma di integrazione in un'ottica di affiancamento - accompagnamento - avvicendamento - ricollocamento, anche ricorrendo a meccanismi di protezione sociale associati ad interventi formativi nonché a sistemi di continuità delle prestazioni assicurative.

Risulta inoltre prioritario raggiungere l'obiettivo strategico di una società inclusiva con maggiore occupazione, attraverso il supporto e l'accompagnamento ai diritti e al lavoro dei soggetti a rischio di esclusione. Il tema dell'immigrazione dovrà essere affrontato con un approccio maggiormente articolato, che consenta di valorizzare la risorsa costituita dalle generazioni di immigrati presenti sui territori, sia ai fini della riduzione dei conflitti sociali e dell'insorgere di fenomeni distorsivi delle dinamiche occupazionali che dell'aumento della forza lavoro nei settori a forte domanda e della

conseguente partecipazione di tali risorse umane al quadro fiscale e previdenziale del paese, costruendo reti di integrazione sociale e lavorativa, con particolare riferimento all'occupazione, alla casa, allo studio, alla salute, al fine di affrontare la sfida della multiculturalità in chiave competitiva e solidale.

2 - PRIORITA' ORIZZONTALI DI CRESCITA

L'obiettivo di competitività territoriale viene inoltre perseguito, oltre che con interventi legati al miglioramento delle condizioni "ambientali" di contesto, con azioni dirette alla qualificazione del patrimonio umano e alla riorganizzazione della struttura produttiva, con una particolare attenzione alle politiche per "l'occupazione e la conoscenza", alle logiche di integrazione di filiera e di sviluppo e trasferimento dell'innovazione; contestualmente, le Regioni individuano come prioritarie le azioni a supporto della proiezione internazionale delle imprese e gli interventi rivolti a incrementare il flusso di investimenti esteri nei nostri territori.

Nell'ambito dell'accelerazione della strategia di Lisbona e del rilancio della competitività territoriale, acquista un forte significato la Priorità orizzontale di crescita relativa alla **RICERCA E SVILUPPO, TRASFERIMENTO TECNOLOGICO, INNOVAZIONE (2A)**, composta da un complesso di interventi integrato tra settore pubblico e privato, finalizzato a garantire al sistema economico-produttivo italiano di poter reggere la sfida della competitività internazionale, favorire uno sviluppo sostenibile, creare occupazione qualificata, dando vita a nuove imprese e rafforzando il tessuto di quelle esistenti, spostando su politiche non-prezzo il momento della competizione del prodotto/servizio.

L'innovazione e la ricerca si collocano al centro di tutti gli atti programmatici regionali, con l'obiettivo di elevare le eccellenze dei sistemi regionali, dal punto di vista produttivo, sociale, culturale, artistico, ambientale, e di spostare il tessuto produttivo delle Regioni verso su una frontiera più avanzata sia della qualità della conoscenza (di base, applicata e trasferita), che della cultura dello sviluppo di impresa, nella ricerca del difficile equilibrio tra spinta propulsiva verso l'innovazione e la gestione del rischio relativo a investimenti di capitale, di apertura di nuovi mercati, di gestione del cambiamento.

Tale approccio può, e deve, fondarsi sull'obiettivo che tutto il paese faccia "sistema" attorno alla valorizzazione delle eccellenze, intellettuali e produttive, secondo il criterio che interpreta la ricerca di base quale momento fondante dell'innovazione, che deve potersi sviluppare in maniera integrata con le fasi a valle di applicazione e trasferimento degli output da ricerca, ma che deve essere fortemente interconnessa con tutto il sistema della ricerca internazionale, premessa indispensabile per affrontare la globalizzazione dei mercati attraverso la conoscenza e condivisione dei risultati della globalizzazione della ricerca stessa. E' dunque necessario realizzare un "sistema della ricerca" che organizzi lo sviluppo e l'offerta di innovazione integrando il livello nazionale con la

dimensione regionale: l'azione strutturante relativa alla ricerca di base condotta dalle strutture nazionali, alla quale lo Stato deve dare impulso e garanzia di risorse necessarie per porsi ad un livello comparabile con i sistemi degli altri paesi sviluppati, si deve integrare con un'azione a livello regionale che, più a contatto con le specificità regionali, interviene nelle dinamiche di trasferimento alla realtà dei sistemi locali.

In tal senso la promozione dei processi di innovazione è intesa, dalle Regioni, a tutto campo, per i settori che mostrano maggiori dinamiche e spinte verso l'innovazione di prodotto e di processo (nuovi materiali, nanotecnologie, biotecnologie, ICT, ...) ma anche per i settori produttivi tradizionali, che caratterizzano larghe parti dell'economia e dell'industria italiane: come già prima ricordato tali settori devono essere accompagnati verso la trasformazione, definendo strategie di posizionamento su specifici segmenti di nicchia o, in casi estremi, di completa riconversione delle produzioni, attraverso un processo di evoluzione consapevole, che rispetti i valori territoriale e culturali da cui originano.

In relazione alla struttura dell'impresa italiana e al rapporto numerico esistente tra grandi imprese e PMI e alla tipologia di legami di interconnessione tra queste, le strategie regionali puntano sui circuiti dell'innovazione fondati su reti di PMI e sul collegamento grandi imprese-PMI. Si intende potenziare la capacità delle PMI di reinterpretare prodotti e servizi soprattutto ad elevata intensità di lavoro e, per questo, teoricamente poco adatti a qualificare le economie avanzate. Questa attività di innovazione non deriva solo da investimenti in R&S, ma si fonda anche sulla capacità di valorizzare un patrimonio di conoscenze, competenze e relazioni profondamente radicate nel territorio, come si verifica ad esempio nel ricco tessuto dei distretti.

Il sostegno a tali dinamiche può produrre effetti positivi sul sistema produttivo esistente in termini di produttività e di capacità nell'innovazione dei prodotti, dei processi e delle organizzazioni, favorendo il passaggio dalla competizione basata sui prezzi, a quella basata sui contenuti innovativi dei prodotti, fondamentale per la sopravvivenza delle imprese locali sul mercato globale.

All'interno delle strategie regionali, infatti, è maturata la consapevolezza che la competitività della PMI e la loro capacità di innovazione dipendono in misura sostanziale dal loro legame con il territorio: legame che non si limita alle relazioni con le altre imprese ma riguarda anche il sistema dei soggetti territoriali (associazioni, centri di formazione, centri servizi, istituzioni sociali, etc.).

In tal senso la generazione e gestione del processo innovativo è fortemente dipendente da quello di trasferimento della conoscenza in termini di istruzione superiore e di alta formazione specializzata, di cui al punto precedente della strategia delle Regioni. In particolare ci si propone di affrontare le tematiche che, nella realtà italiana, determinano le maggiori criticità e debolezza di tale processo tramite:

- il sostegno alla creazione di professionalità adeguate, sia per preparazione specialistica che per numero, con particolare riferimento al rapporto tra formazione dei ricercatori in ambito accademico tramite collegamenti con il mondo delle imprese (dottorati e assegni di ricerca presso le imprese stesse);