

## L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA RINNOVATA

### 1.2.1. L'attuazione della strategia comunitaria

La Strategia lanciata nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000 è divenuta un riferimento di grande attenzione per l'economia dello spazio comunitario.

Come già inizialmente previsto, il Consiglio europeo del marzo 2005 ha *rilanciato* la Strategia di Lisbona prevedendo una nuova forma di attuazione basata su una responsabilità condivisa tra livello comunitario e Stati membri. La Strategia, che ora è chiamata "crescita e occupazione" si basa sostanzialmente sugli obiettivi iniziali ma supera le carenze evidenziate dal "metodo di coordinamento aperto" delle politiche fra gli Stati membri.

La sua attuazione coinvolge formalmente due livelli di governo:

Europeo	➔	con il Programma comunitario di riforma
Nazionale	➔	con i 25 Programmi nazionali di riforma (uno per ogni Stato membro)

Nel rispetto delle costituzioni nazionali e quindi degli ordinamenti interni, che sempre l'Ue pone a base delle sue politiche, spetta ai diversi Stati membri il coinvolgimento dei livelli di governo regionale e locale. La Commissione europea resta tuttavia aperta al dialogo con i vari livelli di governo.

Il Consiglio europeo ha previsto tale coinvolgimento, in particolare dei livelli di governo sub-nazionale:

*"gli Stati membri definiranno sotto la loro responsabilità "programmi di riforma nazionale tenendo conto delle loro esigenze e della loro situazione specifica. Tali programmi saranno oggetto di consultazione con tutte le parti interessate a livello regionale e nazionale secondo le procedure proprie di ciascuno Stato membro."*

Il cosiddetto *partenariato europeo* per l'attuazione della strategia, in realtà, è chiamato ad essere attivo in tutte le fasi. Non solo quindi nella redazione dei Programmi, ma anche nelle attività di monitoraggio e verifica.

I livelli di governo sub-nazionali (nel caso italiano si tratta in particolare delle Regioni) sono chiamati quindi, dalle decisioni prese a livello comunitario, ad essere soggetti attivi nell'attuazione della strategia in considerazione del fatto che buona parte degli obiettivi ed indicatori di Lisbona sono di competenza regionale.

I loro coinvolgimento, fino ad oggi, è stato in larga parte solo formale.

### 1.2.2. Il Programma italiano: PICO

Il nuovo processo di attuazione ha quindi preso avvio nell'estate del 2005 con la definizione del Consiglio europeo di linee integrate per l'attuazione. Seguendo tali orientamenti generali, la Commissione europea ha elaborato il Programma comunitario e, nell'autunno, gli Stati nazionali hanno presentato i loro Programmi nazionali (l'Italia lo ha denominato PICO = Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione).

Per la elaborazione del documento nazionale, in Italia, è stato costituito un tavolo di lavoro, presieduto dal Capo di gabinetto del Dipartimento per le politiche comunitarie e al quale sono stati

chiamati i dirigenti responsabili di molti ministeri, nonché l'Assessore della Regione coordinatrice dell'area, presso la Conferenza dei Presidenti delle regioni (la Regione Piemonte).

Le Regioni, si sono trovate quindi ad avere un rappresentante politico ad un tavolo tecnico: una situazione anomala.

Alla conclusione dei lavori del tavolo, il documento italiano è risultato redatto con la regia dal Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con altri Ministeri, i cui contributi insieme a quello delle Regioni figurano come allegati al PICO, ma non ne costituiscono elemento di strategia.

Il documento elaborato dalle Regioni è stato unitario, e costituisce la sintesi delle priorità segnalate da ciascuna regione, a loro volta elaborato sulla base dei rispettivi documenti di programmazione. Un lavoro elaborato e difficile se si considera la diversità dello sviluppo economico regionale in Italia.

Il PICO è, quindi, un documento solo governativo. In esso vengono identificati cinque obiettivi, allineati con i 24 orientamenti del Consiglio europeo:

1. l'ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
2. l'incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;
3. il rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano;
4. l'adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali;
5. la tutela dell'ambiente.

Per ognuno di questi cinque obiettivi vengono indicati provvedimenti legislativi (molti dei quali già adottati) e progetti (in larga parte già in essere o già realizzati al momento di redazione del Piano).

Le Regioni, attraverso la Conferenza dei Presidenti, hanno espresso, al Governo, una loro valutazione non positiva, non condividendo punti sostanziali del PICO.

Rispetto ai contenuti del PICO, le Regioni pongono riserve, oltre che sulla natura strategica del documento, anche sui provvedimenti legislativi indicati nel programma quali strumenti per innescare processi di crescita economica e di qualificazione dell'occupazione. La ricaduta sui territori di tali provvedimenti non apparirebbe positiva e, comunque, si auspica un monitoraggio di tali impatti.

Altro punto di disaccordo è il fattore "risorse finanziarie". Il Governo prevede un finanziamento di questa strategia in larga parte con risorse *una tantum*, non esattamente quantificabili, poiché sono previste come entrate da dismissioni di beni patrimoniali dello Stato. Inoltre, nel riparto di tali risorse fra i cinque obiettivi identificati dal Governo, il 77% (26 miliardi di Euro) viene attribuito alla realizzazione di infrastrutture.

Osservazioni e riserve analoghe sono state espresse anche da molte altre parti sociali, in particolare sindacati e associazioni di categoria.

### **1.2.3. La valutazione del Piano italiano di riforma ad opera della Commissione europea**

Nell'attuazione della strategia, la Commissione europea rappresenta il soggetto che, oltre ad elaborare ed attuare il Programma comunitario, dà indicazioni, raccoglie e sostiene il lavoro degli Stati membri. La valutazione dei Programmi ha quindi il senso di sottolineare le coerenze, ma anche gli scollamenti dei Programmi dagli orientamenti integrati indicati dal Consiglio europeo. In questa

fase, quindi, la Commissione indirizza e guida il lavoro degli Stati cercando di armonizzare l'attuazione nel complesso dello spazio comunitario.

La Commissione europea ha avanzato i seguenti rilievi sul PICO:

- ◆ mancanza di obiettivi fissati (in particolare sulle spese per R&S);
- ◆ mancanza di un esame sulle condizioni di sostenibilità della finanza pubblica;
- ◆ insufficiente attenzione alle politiche attive del lavoro;
- ◆ assenza di una strategia sui trasporti;
- ◆ mancanza di una pianificazione temporale delle azioni e delle procedure di monitoraggio e valutazione;
- ◆ focalizzazione preponderante su linee di azione microeconomiche e minor attenzione alle azioni di ordine macroeconomico ed alle politiche sull'occupazione presenti maggiormente presenti negli allegati al Programma;
- ◆ eccessiva allocazione delle risorse per infrastrutture (70%);
- ◆ il documento dà grande enfasi alle necessità di un aumento del tasso di occupazione e alla riduzione delle disparità regionali (nord – sud), presentando la competizione e la questione regionale come le sfide principali per l'Italia, al contempo però le misure mirate alla risoluzione delle disparità hanno solo un limitato risalto nel PICO;
- ◆ non chiarezza nella distribuzione delle responsabilità e competenze all'interno del Governo nazionale (tra i vari Ministeri coinvolti) e tra Governo Regioni e enti locali;

La Commissione chiede all'Italia di porre maggiore attenzione a: sostenibilità fiscale, sostegno alla competizione, offerta di impiego e tassi di occupazione.

#### **1.2.4. Il processo di attuazione della strategia di crescita e occupazione in Emilia-Romagna**

Dal 2004, con la firma del Patto per la qualità dello sviluppo, la Regione ha elaborato uno strumento per la condivisione e l'attuazione di una strategia per la crescita, in grado di affrontare le sfide imposte da una sempre più ampia apertura dell'economia ai mercati e dalla fase di stagnazione che ha coinvolto anche il nostro territorio.

La sfida è importante e l'obiettivo è complesso, soprattutto perché l'Emilia-Romagna, in sintonia con la visione comunitaria, ha posto alla base di tale attuazione la tutela del modello sociale e di solidarietà.

Data la complessità, i soggetti coinvolti nell'attuazione sono molti. In primis, i soggetti che hanno firmato il Patto e che quindi sono impegnati a sviluppare le azioni previste e, accanto a questi, coloro impegnati nel monitoraggio, nella valutazione dell'impatto delle azioni.

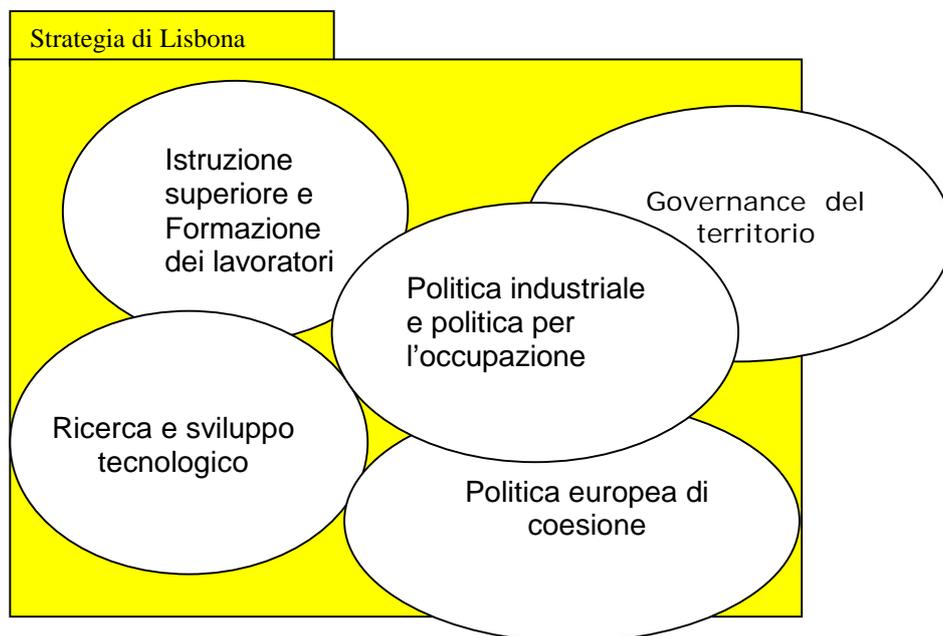
Con il rilancio della strategia comunitaria e con il conseguente ruolo che le Regioni sono chiamate a svolgere (partenariato europeo - Consiglio europeo marzo 2005), il lavoro regionale sulla strategia di Lisbona si arricchisce. Da un lato, come previsto dal Consiglio europeo, è necessario un confronto tra le politiche e gli strumenti di programmazione nazionali e comunitari, dall'altro è conseguente la necessità di un raccordo con le politiche regionali. La strategia è trasversale a molti settori, industriale, formazione, innovazione, telematica, e-government....., in conseguenza, una visione di insieme fornisce un valore aggiunto anche in termini di risorse.

È inoltre oramai chiaro l'orientamento della Commissione ad operare una stretta interconnessione tra la strategia e le politiche dell'Unione (Coesione, Ricerca, Occupazione, Ambiente, Sociale, Trasporti) creando raccordi con i diversi strumenti programmatici (es. programmi della Coesione).

A livello regionale quindi è opportuna una sinergia nel raccordo del lavoro degli attori che già operano per l'attuazione. Raccordo che può avvenire tramite uno strumento di stretto collegamento e contatto ed anche di più ampia diffusione delle azioni (dalla elaborazione di documenti di strategia alle azioni e risultati del monitoraggio delle azioni del Patto e degli indicatori di Lisbona ....).

Una visione di insieme:

Il processo è effettivamente articolato ed estremamente sfaccettato, ma questa complessità, se opportunamente gestita, può rappresentare una grande ricchezza.



### 1.2.5. Il contributo delle regioni europee alla elaborazione dei Piani nazionali

La struttura di studio e ricerca del Comitato delle Regioni (Organo rappresentativo dei poteri regionali e locali in ambito comunitario) ha attivato una analisi articolata sul coinvolgimento delle regioni e dei governi locali nella definizioni dei primi Piani nazionali di attuazione della strategia di Lisbona rinnovata.

Una prima analisi ha indagato il grado di soddisfazione degli enti regionali e locali circa le modalità di coinvolgimento alla preparazione dei Piani nazionali di riforma. Le risposte ad un questionario, hanno evidenziato una scarsa soddisfazione dei governi sub nazionali - in quasi tutti i 25 Stati dell'Unione - circa il loro coinvolgimento nella redazione dei Piani. Allo stesso tempo la ricerca ha messo in luce come il livello governativo dei paesi sia lontano da questa percezione, e resta nella convinzione di avere attivato un soddisfacente partenariato.

In particolare. L'informazione circa la strategia comunitaria è stata piuttosto efficace ed anche la risposta, in termini di partecipazione, dei governi regionali e locali è stata sostenuta. Sono invece state dichiarate totalmente inattese le aspettative di positivo coinvolgimento nella redazione dei Piani e la scelta delle priorità e dei relativi finanziamenti.

L'ostacolo alla positiva partecipazione degli enti regionali e locali è stato identificato dagli stessi nella mancata consultazione. Al contrario i coordinatori nazionali dei Piani hanno imputato la difficoltà di consultazione, alla mancanza di tempo.

In realtà, diversi paesi hanno avviato tavoli di lavoro e consultazioni pubbliche, ma i contributi degli enti sub nazionali, in termini di osservazioni e proposte, non sono stati inseriti in un contesto di elaborazione comune. Al contrario i governi nazionali hanno, prevalentemente, chiesto un contributo su un progetto di Piano già definito, per cui il lavoro delle regioni è stato in larga parte disperso.

Le regioni europee si considerano attori della strategia di Lisbona. Il processo di decentramento e devolution attuato negli ultimi anni in Europa, ha portato gli attori sub nazionali ad assumere responsabilità amministrative e politiche su larga parte dei temi affrontati nella strategia comunitaria sulla crescita e l'occupazione. I loro contributi ai Piani nazionali di riforma si sono concentrati su proposte e contributi in merito alla politica per l'occupazione (adeguamento dei sistemi di istruzione e di formazione; miglioramento dell'incontro da domanda e offerta; piena occupazione e coesione sociale) e a misure di politica industriale, in particolare per le PMI (attrarre investimenti produttivi; cultura d'impresa; ricerca e sviluppo).

In ogni caso queste proposte, e contributi in larga parte scritti in forma di documenti, non sono stati parte dell'elaborazione dei Piani nazionali. Ne discende un forte distacco delle realtà locali i cui governi giudicano che i Piani redatti in questo primo anno di attuazione della strategia, non offrano alcun valore aggiunto per lo sviluppo regionale e locale.

Il lavoro di analisi e studio del Comitato delle Regioni è continuo. Altri studi sul coinvolgimento dei governi regionali e locali nell'attuazione della strategia mostrano un distacco analogo e la necessità di una migliore definizione della stessa strategia a livello territoriale.

Nel 2006 è prevista il primo rapporto di valutazione sui risultati raggiunti con i Piani nazionali al quale segue una eventuale ri-definizione degli stessi.

Il processo di attuazione della nuova strategia è solo al primo atto. Ora c'è ancora tempo e spazio per un migliore partenariato europeo che consenta di portare al successo la più importante strategia comunitaria.