

CGIL – CISL – UIL

**Indicazioni
per il Documento Strategico Nazionale
2007-2013**

Premessa

- Scheda 1) [Innovazione e società della conoscenza](#)
- Scheda 2) [Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili](#)
- Scheda 3) [Occupazione e capitale umano](#)
- Scheda 4) [Sicurezza e qualità del sistema agro-alimentare](#)
- Scheda 5) [Turismo e valorizzazione delle risorse naturali e culturali](#)
- Scheda 6) [Infrastrutture](#)
- Scheda 7) [Città](#)

14 luglio 2005

PREMESSA

Per CGIL, CISL e UIL

la valutazione dell'efficacia nell'attuazione delle politiche di sviluppo e segnatamente degli interventi dei Fondi Strutturali, ha come premessa una considerazione del contesto politico-sociale in cui si sono collocate.

Esso, in questi anni, è stato caratterizzato da:

1) **Nessuna certezza di politica economica**

Rispetto alle scelte di fondo, nonostante le indicazioni dei documenti di Lisbona e di Goteborg sulla società dell'informazione e sulla sostenibilità dello sviluppo, a livello europeo si è privilegiata la stabilità finanziaria (patto di stabilità) ed a livello nazionale si è sottovalutata la necessità di orientare e sostenere la crescita economica, limitandosi ad attendere la ripresa internazionale e/o la ripresa del mercato interno (con la manovra di riduzione fiscale). Per la competitività si è scelta la strada "bassa" caratterizzata da una crescita occupazionale senza sviluppo; da scarsa formazione; ampliamento del lavoro parziale e discontinuo e dell'economia sommersa; interventi parziali sulla formazione; scarso sostegno all'innovazione; messa in mora delle pratiche di partenariato coi sindacati e nessun rispetto delle scadenze contrattuali.

Anche per quanto riguarda la collocazione dell'Italia nel contesto del mercato globale si sono combinati una crescente polemica con l'Unione Europea ed un rafforzamento dei rapporti con gli USA, senza però che questo costituisse una chiara indicazione per il processo di internazionalizzazione delle nostre imprese e della nostra economia. In conseguenza di tutto ciò le imprese italiane, mentre si proclamava la loro centralità nello sviluppo e la volontà di liberarle dai lacci e laccioli sindacali e sociali, sono state lasciate sole.

Nessun settore ha avuto un'indicazione di politica economica (dall'agro-industria all'auto all'ICT al turismo ai servizi all'energia).

Gli investimenti in infrastrutture, anche per la difficoltà di erogazione delle risorse pubbliche, non hanno proceduto secondo adeguate priorità (Mezzogiorno, reti energetiche, reti idriche, reti di tele comunicazione, intermodalità, autostrade del mare, trasporto merci su rotaia, reti di collegamento con il traffico locale e le grandi aree urbane).

I lavoratori dipendenti si sono sentiti attaccati nel loro reddito e nei loro diritti; i giovani sono stati dalla precarietà messi nell'impossibilità di programmare il loro

futuro. Sono cambiati profondamente i consumi (anche per la speculazione su molti prezzi messa in campo con l'introduzione dell'euro). Si è registrato un rallentamento dei consumi di base.

Il mercato si è ristretto, si comprano sempre più merci provenienti dall'estero, il grosso del risparmio va verso l'acquisto della prima casa (poiché l'euro garantisce bassa inflazione e bassi mutui nonostante sia esplosa la rendita finanziaria).

Capitale e lavoro hanno perso quote della ricchezza nazionale a vantaggio delle varie forme di rendita. Ciò unisce all'incertezza lo scoraggiamento.

2) **Perdita di competitività**

La perdita di competitività della nostra economia si è riflessa nella ulteriore caduta della nostra quota di esportazione sul mercato mondiale.

Anche il contesto europeo è segnato da difficoltà e debolezze: scarsa funzionalità della finanza pubblica; troppo debole contributo dell'occupazione e della produttività alla crescita, dinamica debole del mercato interno, mancata continuità della crescita.

Rimangono gravi ritardi nel complesso delle politiche di investimento pubblico e privato, con una diffusione ed utilizzazione ancora troppo lenta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Inoltre l'Italia è molto in ritardo in materia di dotazione infrastrutturale, di politiche per la ricerca, e, sia pure con dei miglioramenti, anche per la formazione e la promozione dell'occupazione (in particolare l'occupazione femminile quella dei giovani e quella dei lavoratori oltre i 55 anni).

Manca una coerente politica di sviluppo sostenibile che punti alla efficace valorizzazione delle risorse umane per l'occupazione soprattutto nei settori innovativi dal punto di vista ambientale e per la coesione sociale. Lo sviluppo sostenibile, anche in relazione alla nostra dipendenza energetica, deve promuovere misure di risparmio e di diversificazione (con forte impulso alle energie rinnovabili). Servono politiche dei prezzi e delle tariffe che diano convenienza ai prodotti eco-compatibili e creino loro un mercato, a cominciare da quello pubblico. Oggi è il contrario: ciò che è efficiente sul piano energetico e meno inquinante costa di più ed anche per questo non è concorrenziale nel settore degli acquisti pubblici.

3) **Poca ricerca ed innovazione**

Le ragioni della bassa crescita dell'economia italiana vanno ricercate nell'abbassamento del ritmo di espansione della produttività, in particolare nei settori più innovativi, a cominciare dall'ICT e dai servizi ad esso connessi.

Per determinare un recupero di produttività attraverso il rilancio dell'attività ad alto contenuto di ricerca ed innovazione (anche organizzativa) e della ricerca più generale occorre concentrare gli investimenti pubblici e sostenere quelli privati con consistenti e mirate agevolazioni fiscali e contributive.

Occorre orientare la formazione non solo all'apprendimento dell'uso delle tecnologie, ma alla capacità di operare con autonomia e responsabilità nell'ambito dei processi di innovazione. Lo esigono i modelli di organizzazione del lavoro "orizzontali" e "partecipativi" condizione per valorizzare nelle imprese le capacità e la creatività dei lavoratori. Lo esige l'idea che si viene affermando della conoscenza come bene comune, base dell'innovazione ed orientata a risolvere i problemi che si pongono nei territori e nelle imprese. Il sostegno, dato anche dal Governo italiano, ai progetti di software libero va in questa direzione, anche perché dà valore alla nostra rete di ricercatori e può rispondere alle esigenze specifiche degli Enti locali e delle piccole imprese.

Per quanto riguarda la ricerca occorre definire priorità ed un nuovo sistema nazionale dove si sviluppi la collaborazione tra università, centri di ricerca ed impresa per favorire la nascita di imprese ad alta tecnologia e lo sviluppo di sistemi territoriali integrati.

4) **Politiche attive del lavoro della formazione e dell'istruzione**

La crescita dell'occupazione che ha caratterizzato il paese negli anni passati inizia già nel 2004 a segnare il passo a causa della situazione recessione economica.

Il mercato del lavoro italiano è profondamente mutato negli anni più recenti.

Si sono manifestate significative criticità particolarmente nelle regioni del Mezzogiorno e del Nord Est. Per quanto l'occupazione sia ulteriormente cresciuta tale aumento è tutto da attribuire alla regolarizzazione dei lavoratori immigrati.

Si è registrata una crescita del lavoro a tempo indeterminato, dovuto soprattutto alla ulteriore permanenza dei lavoratori in età avanzata, ma al contempo si è registrata una riduzione del numero degli attivi soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia dovuto in particolare, dopo ben dieci anni, ad una riduzione del tasso di attività della componente femminile per

effetto di un processo di “scoraggiamento” a stare sul mercato del lavoro. Si è andata ampliando l’area del lavoro irregolare e sommerso e comunque senza garanzie di natura contrattuale e prevenzione degli infortuni (con conseguente evasione contributiva e fiscale). Sono ripresi i flussi migratori, in particolare – ma non solo – delle persone con più alti titoli di studio.

Va ricordato che il FSE persegue gli obiettivi di accrescere l’occupabilità e la qualificazione delle risorse umane, mediante lo sviluppo dell’imprenditorialità, la flessibilità del mercato del lavoro, l’avanzamento delle pari opportunità e l’innovazione e integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro (SEO). Un simile approccio comporta strumenti e capacità di raccordo fra gli interventi più forti che in passato a partire dai Ministeri responsabili della gestione e delle regioni del Centro Nord con quelle del Sud.

Importanti novità della programmazione 2000-2006 hanno riguardato un maggior decentramento degli interventi verso il livello regionale e provinciale e l’attivazione di politiche e azioni di sistema : istituzione dei centri per l’impiego, la cooperazione integrata fra istruzione e formazione professionale, l’obbligo di accreditamento delle agenzie formative, il rafforzamento di procedure concorrenziali per la selezione dei progetti. I due QCS obiettivo 1 ed obiettivo 3 , per quanto riconducibili a criteri e regole affini, non hanno favorito una gestione ugualmente efficace.

Questa dicotomia va recuperata riprendendo e ampliando il potenziamento della formazione permanente e continua e delle tipologie di progetto riferite all’inserimento o reinserimento lavorativo. Fare dell’apprendimento lungo tutto l’arco della vita un traguardo sociale prioritario e un diritto di cittadinanza esigibile implica che si operi per costruire un sistema nazionale, compatibile nel contesto europeo, di definizione e certificazione dei crediti formativi e degli standard di conoscenze e competenze facenti capo alle famiglie professionali; che la programmazione territoriale pubblica dia indicazioni certe alle attività dei soggetti sociali e si raccordi con questi, come è previsto nel caso dei Fondi paritetici interprofessionali dello 0,30%; che si operi una saldatura più stretta delle politiche dell’istruzione e della formazione con lo sviluppo territoriale e la coesione sociale.

Infine la gestione del sistema richiede che si affinino ulteriormente lo stile e le procedure di concertazione, che caratterizzano, in molti casi, i comportamenti delle Regioni e delle parti sociali nella gestione del Fondo Sociale, e che si identifichi la modalità per mantenere un’istanza di raccordo a livello nazionale tale da favorire il raggiungimento di migliori risultati, particolarmente nel Mezzogiorno.

5) Il Mezzogiorno

La condizione per dare efficacia al nuovo ciclo di intervento dei Fondi Europei nel Mezzogiorno è dunque quella che:

- si definisca una politica di sviluppo nazionale
- che essa si concentri sugli obiettivi di innovazione e sviluppo sostenibile, di integrazione e internazionalizzazione delle imprese,
- che si pratichi una via alta alla competitività caratterizzata da maggiore ricerca, miglioramento dei modelli di organizzazione dell'impresa e del lavoro, formazione diffusa e ricorrente.
- che si favorisca la crescita di competenze dei lavoratori attraverso processi trasparenti di incontro domanda offerta e di politiche attive per il lavoro, favorendo l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, soprattutto dei soggetti esposti a maggiore difficoltà d'inserimento.
- che si rendano più efficienti e trasparenti i processi di "governance" pubblica e pubblico-privata.
- che si riprenda con forza l'azione per contrastare la criminalità organizzata ed affermare legalità.

In assenza di questo la buona programmazione degli interventi ed il miglioramento dell'efficienza amministrativa nella spesa non produrranno quel salto in avanti che appare così necessario. Rimarrà forte la logica dell'aiuto diretto rispetto alla modifica dei fattori di contesto; l'investimento nella singola opera piuttosto che l'integrazione nello sviluppo di un territorio.

La priorità è definire questo cambiamento di cultura nell'idea di sviluppo e stabilizzarlo in una politica.

Questo non si può fare senza riprendere una politica di partenariato tra istituzioni e forse sociali, di mobilitazione comune verso obiettivi condivisi, di creazione di un rinnovato clima di impegno, responsabilità, fiducia.

Promuovere un salto nella qualità dello sviluppo economico e sociale del Paese; valorizzare il nuovo ruolo nello sviluppo delle Regioni e degli Enti locali (ponendo fine a questa fase di sovrapposizione di competenze ed assenza di politiche; confusione nell'individuazione delle funzioni e scarsità di risorse) è fondamentale per il Mezzogiorno, che rappresenta, sia per la dotazione infrastrutturale e di moderne tecnologia, sia per i tassi di occupazione e disoccupazione, sia per la

presenza di una criminalità economica in grado di condizionare ampi settori dell'economia un punto non ancora risolto di tensioni economiche e sociali.

L'allargamento dell'Unione Europea, la crisi politica che essa ora attraversa, possono aggravare gli squilibri tra diversi territori, soprattutto quelli meno in grado di guadagnare terreno in termini di innovazione e competitività.

Il DSN deve quindi indicare una continuità rispetto al modello di programmazione definito in questi anni (garantendo adeguate risorse ed affermando con forza il carattere di aggiuntività del co-finanziamento) ed una discontinuità rispetto ad una più forte capacità di concentrazione degli obiettivi (competitività fondata su innovazione, sviluppo sostenibile, buona occupazione, qualificazione delle risorse umane, rafforzamento del contesto socio economico). Va politicamente riconosciuto il ruolo del partenariato istituzionale e sociale nel definire, controllare, valutare, aggiornare l'insieme degli interventi.

Anche per quanto riguarda la sua collocazione nel mercato globale l'economia nazionale ed il Mezzogiorno non solo hanno bisogno di più integrazione con l'Europa (a cominciare dai flussi turistici o dagli investimenti esteri), ma di una ripresa di politica verso il Mediterraneo (luogo decisivo per una rinnovata cooperazione, dall'agro industria al turismo, dai settori ICT e della ricerca alle fonti energetiche).

INNOVAZIONE E SOCIETA' DELLA CONOSCENZA

La situazione italiana, per quanto riguarda il processo di innovazione, si conferma, preoccupante non tanto nel confronto con Paesi di diverse dimensioni, storia, società, economia, quanto per la costante difficoltà a reperire all'interno del Sistema Italia una progettualità complessiva (nelle scelte politiche, nella formazione, nella ricerca, nella struttura finanziaria e imprenditoriale) ed a dedicare ad essa le risorse necessarie. C'è una difficoltà di ruolo e prospettiva delle grandi imprese, che invece sono fondamentali per la qualità dei prodotti, la ricerca e l'innovazione.

E' sempre più evidente che, per affrontare positivamente la transizione/crisi strutturale che si intreccia al processo di innovazione, sia necessario combinare un rilancio del ruolo delle politiche pubbliche (in materia di ricerca, formazione, amministrazione pubblica, orientamento e sostegno alla riconversione d'impresa e infrastrutturazione, soprattutto del Sud, attraverso reti di comunicazioni a banda larga) con visioni industriali capaci di imprimere una carica innovativa ad intere branche di attività e di attivare competenze e risorse (con un ruolo nuovo e più efficace del sistema del credito e del "venture capital"). E' anche il modo per affrontare la perdita di posti di lavoro in un settore come l'ICT (considerato da sempre tra quelli che avrebbero dovuto contribuire alla crescita occupazionale) ed in generale laddove si sono sviluppati processi innovativi. Qui ci si misura con problemi macro-economici e con la qualità dell'intervento pubblico a sostegno dello sviluppo, ma anche con scelte aziendali e manageriali che possono puntare su modelli organizzativi "labour-saving" oppure partecipativi, cooperativi, in grado di valorizzare le capacità e le potenzialità del lavoro. In questo contesto va incentivata la pratica dei bilanci sociali.

La questione di fondo è come accelerare lo sviluppo senza riguardarlo come fenomeno meramente quantitativo. Esso comporta cambiamenti nella struttura e nell'organizzazione della produzione e dei consumi; la qualità del modo di consumare e di vivere. Ovunque la qualità della domanda aggregata orienta la qualità dell'offerta di ricerca, innovazione e formazione degli organismi pubblici e privati. La politica federale degli USA sulla ricerca, ad esempio, prospetta un quadro chiaro di scelte: il 69% della spesa andrà alla ricerca per la difesa ed a quella spaziale, il 23% alla ricerca bioetica; l'8% a quella sulle fonti energetiche. L'Unione Europea, e nel suo ambito l'Italia, devono dare anch'esse indicazioni relative alle proprie diverse priorità di modo che si costruisca una condivisione tra le forze economiche e sociali delle prospettive della domanda di ricerca ed innovazione. Il livello comunitario deve promuovere questa condivisione del "quanto", del "quando" e del "come" svilupparsi. Per questo il rilancio del processo di Lisbona rimane la sfida centrale di questa fase di costruzione europea, anche in relazione alle priorità per il VII programma quadro della ricerca.

Per dare priorità nell'agenda politica italiana al tema dell'innovazione occorre rilanciare la pratica delle intese tra rappresentanza di imprese ed organizzazioni sindacali che definiscano obiettivi comuni sullo sviluppo, l'occupazione e la competitività con particolare attenzione alla ricerca e l'innovazione.

In Italia è necessario che l'innovazione orienti concretamente lo sviluppo, fissando obiettivi di politica industriale nel settore dell'ICT. Occorre un'azione che investa orizzontalmente l'intero settore produttivo, superando l'artificiosa contrapposizione tra "old" e "new economy" e puntando ad incorporare il massimo di qualità in ogni settore (beni di consumo, terziario, economia sociale, sviluppo locale). Particolare attenzione va rivolta all'integrazione delle capacità di iniziativa del sistema delle PMI; allo sviluppo di infrastrutture moderne e reti immateriali; al trasferimento di ricerca e di competenze

tecnologiche; alla creazione di una nuova industria dei contenuti digitali; alla formazione; alla certificazione di qualità.

In un contesto poco innovativo le imprese sono schiacciate tra costi bassi e forte adattabilità dei Paesi emergenti con rischi evidenti di crisi industriali e perdite di posti di lavoro. Devono anche fronteggiare un processo di delocalizzazione, che, come dimostra la Cina, diffonde nel mondo tecniche produttive, macchinari, produzioni che alzano il livello di competizione su livelli medio-alti.

Per questo occorre accelerare il processo di innovazione fornendo alle imprese informazioni tecniche e scientifiche, organizzative e culturali in modo affidabile e prontamente utilizzabili, costruendo connessioni tra domanda di competenze per l'innovazione delle imprese e offerta di conoscenza proveniente dai centri di ricerca.

Serve anche un processo di crescita dimensionale delle imprese, di aggregazione e cooperazione a livelli territoriali, facendo dei distretti luoghi di innovazione e di avanzamento tecnologico, di trasferimento di capacità produttive, di "partnership" non solo economiche, ma anche sociali per rafforzare la comune condivisione in tutti i soggetti dello sviluppo locale (imprese, sindacati, istituzioni) dell'importanza dei processi innovativi per la qualità e la competitività del sistema.

Questa strategia non solo può far superare la scarsa propensione ad investire in innovazione di molte imprese, ma dà credibilità alla richiesta di regole commerciali chiare e condivise dentro cui affermare clausole sociali ed ambientali e battere fenomeni distortivi come la contraffazione.

In particolare, occorre che nel Mezzogiorno d'Italia crescano gli investimenti tecnologici con una nuova capacità di progettazione e di operatività del partenariato tra istituzioni e forze economiche e sociali come indicato nei Fondi strutturali europei dai Piani per la società dell'informazione.

Negli ultimi anni è cresciuto il contributo che il Sud d'Italia dà all'export nazionali di prodotti high-tech (più di un terzo del totale), anche se l'80% della ricerca e dei brevetti rimane al Nord.

Va quindi corretta la discrepanza tra produzione di beni e produzione di competenze tecnologiche, valorizzando università e centri di ricerca meridionali, spesso, invece, lasciati con pochi fondi e confuse "missioni". Va anche ricordato che la presenza di tecnologie e capitale umano è condizione fondamentale, molto maggiore di altri fattori come il costo del lavoro, per l'attrazione di investimenti, di cui il Mezzogiorno ha grande bisogno (come pure l'Italia, che è in Europa l'ultima come capacità di attrazione di investimenti esteri).

Per dare centralità e forza al processo di innovazione come base di uno sviluppo stabile e sostenibile centrato sulla conoscenza non bastano strutture tecniche, ma occorre la definizione di un Piano di Azione italiano di lungo periodo che indichi obiettivi condivisi tra istituzioni, parti economiche e sociali, creatori e formatori di conoscenze e competenze nella prospettiva di un'alleanza delle forze innovatrici.

In questa direzione è importante che le Regioni si muovano con progetti condivisi di politiche industriali rivolte non semplicemente ad incentivare l'innovazione delle singole imprese, ma a sviluppare infrastrutture moderne e reti immateriali, formazione, certificazioni di qualità, crescita dimensionale ed integrazione tra aziende, sistemi distrettuali.

I patti per lo sviluppo, l'innovazione, l'occupazione di Emilia e Toscana, l'intesa in Campania, per i loro obiettivi ed il metodo fondato su accordi di partenariato istituzionali e sociali, sono importanti indicazioni di un processo che deve generalizzarsi.

Sviluppo Sostenibile ed Energie Rinnovabili

1) Lo stato della sostenibilità della società italiana risulta basso, con l'aggravante della disparità marcata tra il Sud ed il resto del Paese

ECONOMIA

I temi più critici sono i sistemi di produzione e consumo (trasporto ed energia) e competitività (brevetti, costi dell'energia, investimenti privati in ricerca e sviluppo)

- Una crescita eccessiva del trasporto su gomma di merci e passeggeri
La quota di trasporto merci e passeggeri su ferro è del 6,7% rispetto a un obiettivo del 13,7% e la quota di mobilità su gomma è fuori controllo: + 30% tra il 1990 e il 2002.
- Un andamento negativo negli investimenti privati in ricerca sviluppo ed innovazione
Il valore è inferiore allo 0,6% del PIL contro un target del 2%.
- Prezzi crescenti dell'energia (elettricità e gas).
- Scarsa produzione di brevetti rispetto alla media europea
In Italia erano 4341 brevetti registrati al 2003 rispetto a un obiettivo di 17.500 per portare l'Italia sulla media europea.

Tra gli indicatori relativamente positivi abbiamo la produzione agroalimentare di qualità – con 143 prodotti registrati al 2004 in linea col target valutato a 220 al 2012 – e le certificazioni ambientali (Emas, ISO e Ecolabe) che crescono anche se con un ritmo lievemente al di sotto del target definito al 2012.

SOCIETA'

Tra gli indicatori più critici troviamo:

- Ineguaglianza distributiva del reddito
L'Italia risulta il peggior paese in Europa seguito dal Regno Unito
- Occupazione irregolare
Il tasso è il doppio dell'obiettivo: il 14,2% al 2002 rispetto a un target al 2012 del 7,1%.
- Sicurezza nei trasporti
Oltre 6000 morti all'anno rispetto all'obiettivo di un dimezzamento in 10 anni.

▪ Investimenti pubblici in ricerca e sviluppo
Al 2003 era lo 0,54 del PIL rispetto a un target dell'1 entro il 2010 (e 3% sul lungo periodo) Alcuni indicatori mostrano uno stato positivo: aspettativa di vita, investimenti nella sanità e nella sicurezza sociale e abbandoni scolastici prematuri.

AMBIENTE

Gli indicatori più critici risultano

- Emissioni di gas a effetto serra

569 milioni di tonnellate di CO² nel 2003 contro un obiettivo del Protocollo di Kyoto di 475 Mt: quasi il 20% in più.

- Uso di prodotti chimici in agricoltura eccessivo e non certificato.
- Prelievo specie ittiche

Lo stock ittico risulta estremamente sovrasfruttato (il nasello è pescato al di sotto dei 50 g. quando la maturità sessuale arriva ai 200 g.)

- Criticità nel ciclo dei rifiuti.

Per la qualità urbana, in quest'ultimo periodo si è fermato il trend di relativo miglioramento registrato fino al 2003. Tra gli indicatori ambientali positivi: calo nella produzione di sostanze ozonodistruttive ed emissioni di composti acidificanti; aumento della superficie delle aree protette. Ancora insufficienti sono le informazioni sullo stato della risorsa idrica e del suolo.

2) In questo contesto occorre fare della innovazione ecologica l'asse portante delle politiche di sviluppo, che includa tra i suoi capitoli proposte finalizzate a far sì che gli interventi nel campo della struttura produttiva, delle tecnologie, dell'istruzione e della ricerca producano, insieme con un miglioramento della performance competitiva, anche beni pubblici globali quali minori disuguaglianze; maggior sicurezza dell'occupazione e del reddito; uno sviluppo quantitativo e qualitativo della produzione e dei consumi tale da renderli sostenibili; un livello più elevato di tutela delle risorse ambientali.

La lotta alle diseconomie che il sistema produce contro i suoi stessi interessi è un primo passo importante per mettere con i piedi per terra una politica di transizione alla sostenibilità.

Per realizzare questo passaggio occorre far maturare le indispensabili volontà politiche. Nel contempo però è altrettanto indispensabile predisporre e rendere praticabili quegli strumenti e metodologie che consentano di integrare la dimensione economica con quella sociale ed ambientale al fine di consentire una valutazione complessiva, preventiva e condivisa della efficacia delle politiche.

Viene, infatti maturando la convinzione che al declino industriale si possa reagire proponendo azioni e politiche basate sulla tutela delle risorse naturali e sull'autosufficienza energetica, sull'innovazione tecnologica e sul coordinamento degli strumenti normativi e procedurali.

Tuttavia è emerso anche che l'ostacolo, registrabile in numerose realtà territoriali, rappresentato dalle situazioni di forte degrado ambientale, di carenza di servizi, di limiti di accessibilità, condiziona fortemente la capacità competitiva del sistema produttivo, soprattutto per quelle imprese che hanno aderito, o sono intenzionate a farlo, ai sistemi di certificazione e di gestione ambientale.

E' in queste realtà, infatti, che emerge con grande evidenza il potenziale differenziale di competitività derivante dalla qualità del contesto territoriale in termini di presenza di

infrastrutture, di servizi alle imprese, di garanzie per la sicurezza e per la legalità, di qualità e di tutela ambientale.

E' necessario sviluppare politiche economiche e industriali che siano in sintonia con le trasformazioni territoriali e con il capitale relazionale e sociale del luogo, al fine di utilizzare al meglio le potenzialità di un determinato territorio in un processo organizzato, partecipato e continuo.

Occorre adottare un sistema integrato finalizzato alla valutazione periodica della performance del nostro sistema economico, produttivo e dei consumi e del suo impatto ambientale e sociale.

In assenza di un sistema di valutazione rigoroso, condiviso e verificabile, tende a prevalere, da parte dei singoli soggetti, un approccio non equilibrato nelle valutazioni e comunque troppo spesso condizionato da specifici interessi.

La mancanza di equilibrio e di convergenza determina molto spesso, come testimonia l'esperienza, situazioni di conflittualità che influiscono in maniera decisamente negativa sull'andamento dei programmi, sia pubblici che privati, con ricadute negative di carattere economico, sociale ed ambientale.

3) Un insieme di considerazioni inducono ad assumere con maggiore attenzione il contributo che le energie rinnovabili possono apportare allo sviluppo in particolare del Meridione.

- Il costo dell'energia legata all'uso dei combustibili fossili e segnatamente del petrolio, molto probabilmente subirà ulteriori incrementi difficilmente riassorbibili da interventi sulle accise e sul mix delle fonti.
- Il rispetto degli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto, anche se ridimensionati dal ricorso agli strumenti flessibili, comunque inciderà sulla economia meridionale, tanto più in presenza della conversione a carbone di importanti centri di produzione di energia.
- La conflittualità ambientale determinata anche da scelte di politica energetica non condivise dalle comunità locali.

Dall'altra parte, va tenuto conto delle condizioni ottimali che soprattutto il Meridione offre allo sviluppo delle diverse forme di energia rinnovabile.

E' fuori di dubbio infatti, come attestano numerose ricerche, che lo sfruttamento dell'energia eolica, quella solare, in particolare quella termica, l'utilizzazione delle biomasse, e la stessa produzione di bio-carburante, possano trovare nel Meridione le condizioni ottimali per svilupparsi.

Al riguardo è utile richiamare lo studio eseguito per conto del CNEL che valutava in non meno di 40.000 gli occupati diretti e indotti derivanti da un programma di sviluppo delle energie rinnovabili nel Meridione (vedi tabella).

Occorre inoltre considerare che un sistema elettrico alimentato con un ricorso massiccio alle rinnovabili, consentirà di soddisfare in modo più capillare la domanda in quanto anche l'offerta è fortemente territorializzata. Questo consentirà una maggiore autonomia, forti risparmi sulle infrastrutture, una maggiore tutela ambientale, minore conflittualità.

Per realizzare questi obiettivi è tuttavia necessario un sostegno economico, finanziario e tecnico-scientifico più deciso a favore di imprese e cittadini, così come è necessaria una maggiore attenzione da parte delle amministrazioni locali nel consentire interventi spesso non previsti dai regolamenti comunali.

STIMA DELL'OCCUPAZIONE NEL MEZZOGIORNO AL 2010

DERIVANTE DALLA ENERGIA RINNOVABILE

<i>Elettrico</i>	A	B
Geotermoelettrico	100	100
Eolico	3.400	3.400
Fotovoltaico	4.000	7.700
Biomasse/Biogas elettrico	14.900	18.100
Rifiuti	1.900	1.900
<i>Termico</i>		
Solare termico	2.700	3.200
Biomasse/Biogas termico	5.400	6.500
Geotermia termica	100	100
<i>Totale</i>	32.500	41.000

A: senza nuovi insediamenti produttivi nel Mezzogiorno

B: con nuovi insediamenti produttivi nel Mezzogiorno

Occupazione e capitale umano

La rinnovata strategia di Lisbona conferma gli obiettivi dati per fare sì che l'Unione europea raggiunga elevati livelli di partecipazione al mercato del lavoro, occupazione e qualificazione delle risorse umane. La proposta che il DSN farà non può prescindere dal contesto comunitario che conta di portare il tasso di occupazione medio al 70 %, quello di occupazione femminile al 60 % e quello di occupazione dei lavoratori anziani al 50%. Per realizzare la società della conoscenza, connessi con questi sono gli obiettivi relativi ai livelli formativi e di istruzione della popolazione : ridurre gli abbandoni scolastici ad una percentuale media non superiore del 10 %, portare almeno all'85% la percentuale della popolazione ventiduenne che abbia completato un ciclo di istruzione secondaria superiore, portare almeno al 12,5% la partecipazione della popolazione adulta in età lavorativa (dai 25 ai 64 anni) ad attività di istruzione e formazione. L'Italia non ha raggiunto nessuno di questi risultati attesi. Consistenti sono ancora le distanze e più accentuate nelle regioni del Mezzogiorno.

L'utilizzo del FSE nella programmazione 2000-2006, ha contribuito a favorire la partecipazione del maggior numero di persone alla vita formativa ed al lavoro. L'obbligo di rispettare le rigide regole della programmazione comunitaria ha ridotto, almeno in parte, i margini per l'utilizzo occasionale delle risorse, soprattutto nelle regioni del Centro Nord e laddove si è consolidata una migliore capacità di governo è stato possibile attivare politiche di innovazione.

Le azioni di formazione hanno avuto risultati migliori delle azioni di sistema, le attività tradizionali più facile corso di quelle innovative. Sulla base di ciò si potrà verificare quanto la riprogrammazione, da poco effettuata, riesca a modificare il quadro generale e quali siano le buone pratiche per mettere a regime un sistema nazionale di formazione lungo l'arco della vita e di politiche attive per tutti i soggetti in transito nel mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani, alle donne e agli over 45.

Circa le politiche proprie del FSE, è necessario attivare una riflessione che, in rapporto con la definizione di questo Documento Strategico Nazionale, stabilisca gli indirizzi fondamentali per le politiche del prossimo periodo, anche allo scopo di chiarire cosa imputare al Fondo Sociale e cosa invece realizzare con risorse aggiuntive.

Per tali ragione occorre proseguire alcuni interventi già avviati ed in molti casi rafforzarne, soprattutto nel Mezzogiorno, la qualità della gestione.

In particolare:

- Favorire l'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro attraverso lo sviluppo della qualità dei processi di conciliazione tra lavoro e vita privata e della qualità e quantità dei servizi di prossimità, anche allo scopo di rafforzare la coesione sociale.
- Sviluppare e verificare la piena messa a sistema degli strumenti per la trasparenza del mercato del lavoro, ovvero dei servizi per l'occupazione, con l'obiettivo di rendere trasparente l'accesso al lavoro ed efficaci i rapporti tra inoccupati, disoccupati e soggetti preposti alla intermediazione.
- Anticipare i fabbisogni di competenza e di abilità, mettere l'occupazione in sinergia più stretta con le politiche di sviluppo, ricerca e formazione, rafforzando la logica degli accordi locali e settoriali anche per aiutare le PMI a introdurre nuove capacità rivolte all'innovazione.
- Riorganizzare i sistemi formativi per consentire la formazione lungo l'arco della vita ed agevolare la partecipazione alla formazione di tutti i soggetti, anche dei meno qualificati italiani e non, in funzione della loro migliore partecipazione al mercato

del lavoro, del rafforzamento della cittadinanza attiva, anche incentivando iniziative e occasioni di confronto e veri e propri patti formativi tra scuole, centri di FP, università, enti locali, parti sociali.

Tale logica implica una qualificazione dell'insieme del sistema formativo anche allo scopo di risolvere il deficit di scolarizzazione che caratterizza in negativo l'Italia, e l'analfabetismo informatico, che tocca i due terzi della popolazione.

Le priorità di intervento più coerenti potrebbero riguardare:

- la lotta agli abbandoni precoci e alla dispersione scolastica e il rafforzamento delle competenze di base (saper leggere e scrivere, informatica, inglese), attraverso un piano straordinario per la fascia di età 25-64 anni, che potrebbe supportare un rilancio della formazione continua;

- forti interventi sull'orientamento scolastico, universitario e professionale, rafforzando le sinergie tra Centri per l'impiego, CTP e altre agenzie territoriali, individuando, tra le priorità di intervento, metodologie e strumenti per aumentare il numero dei laureati nei tempi dovuti e il rafforzamento, in particolare per le donne, delle discipline scientifiche e tecnologiche;

- il miglioramento delle dotazioni tecnologiche per le strutture formative e scolastiche più periferiche e nel Mezzogiorno.

Occorre rafforzare l'aggiornamento ricorrente di tutti gli operatori (Scuola FP università P.A.) ed i sistemi di accreditamento delle strutture formative private che intervengono sia nel campo della formazione che dei servizi per l'occupazione o dei servizi sociali, in una logica di raccordo e controllo della qualità svolta del sistema pubblico.

Inoltre è necessario :

- Attivare e continuare interventi finalizzati alla lotta alla povertà ed alla esclusione, sia dei soggetti già prossimi al mercato del lavoro, favorendone l'opportuno inserimento, sia di coloro che sono da più tempo esclusi e quindi a rischio di maggiore marginalità sociale e occupazionale
- Attivare e continuare gli interventi indirizzati all'inserimento dei lavoratori immigrati.

Infine e non da ultimo, occorre costruire una combinazione virtuosa tra politiche per l'emersione e politiche a sostegno dello sviluppo locale, con un insieme di interventi:

- maggiore impegno nella lotta alla criminalità;
- semplificazione e riduzione degli adempimenti a carico delle imprese;
- interventi sul "cuneo fiscale" , a cominciare dalle qualifiche e dai salari più bassi;
- rafforzamento della qualità d'impresa e sviluppo di nuove imprese, attraverso la qualificazione del lavoro e per la creazione di lavori di qualità.

Va ricordato che l'UE è intervenuta con più documenti per indicare da un lato la necessità di raggiungere un miglior equilibrio tra flessibilità e sicurezza del lavoro (per arginare la precarietà e l'abbassamento degli standard lavorativi) e dall'altro la necessità di modelli organizzativi nel lavoro e nell'impresa aperti ed orizzontali, in grado di sviluppare tutte le potenzialità insite nell'innovazione tecnologica.

In Italia sindacato ed impresa hanno chiesto un forte impegno al sistema formativo sia per la creazione di nuovi profili professionali, sia per fornire non solo competenze tecniche, ma anche competenze "sociali" fondamentali in un'attività produttiva innovativa (capacità di comunicare, di collaborare in gruppo, di esercitare autonomia e responsabilità nelle decisioni).

Tutto ciò si è scontrato con scelte politico – culturali e modelli organizzativi che hanno invece in larga misura puntato su una combinazione tra struttura gerarchica e flessibilità/precisione nel lavoro, richiedendo spesso più addestramento che formazione.

**Sicurezza e qualità del
Sistema agro - alimentare**

Negli ultimi anni per il settore agro - alimentare si sono aperti almeno due nuovi fronti: quello della sicurezza e quello della qualità, entrambi di enorme rilievo ai fini della sua competitività e dell'apertura di un'area di libero scambio nel Mediterraneo.

Quanto al primo punto, è evidente come i Paesi sviluppati vadano sempre più nella direzione delle garanzie sui prodotti di consumo e scambio e delle salvaguardie nei confronti dei consumatori finali. I segnali di "pericolo", provenienti dal susseguirsi di allarmi ed emergenze sanitarie, ma anche il dibattito e le preoccupazioni, da parte dell'opinione pubblica – in questo caso, soprattutto europea – verso gli organismi geneticamente modificati (OGM), costringono i governi a rafforzare controlli e divieti, a codificare maggiore trasparenza delle etichette e delle informazioni ai consumatori e gli obblighi per le imprese di consentire la rintracciabilità lungo le filiere ittiche ed agroalimentari al fine di una più adeguata gestione dei rischi sanitari, ad applicare gli stessi standard di sicurezza alle produzioni importate.

Quanto al secondo punto, la posizione dell'Unione Europea e lo sforzo fatto per un riconoscimento internazionale dei prodotti tipici, indicativo della volontà di andare nella direzione della qualità del prodotto adeguatamente certificata e riconosciuta, per avere una maggiore riconoscibilità e competitività sui mercati internazionali, soprattutto quelli sviluppati, e per questa via salvaguardare i produttori europei, assume un valore strategico se verrà riproposto come riconoscimento che il processo di globalizzazione può ridurre le disuguaglianze solo rispettando le diversità culturali, ambientali e alimentari, nell'ordine delle produzioni e dei consumi.

In questa ottica lo sviluppo rurale nelle due sponde del Mediterraneo va promosso mettendo in comune conoscenze tecniche, esperienze organizzative e capacità di realizzazione, tenendo presenti la dimensione mediterranea e globale di riferimento e le opportunità che possono provenire dal partenariato euromediterraneo sul piano commerciale, avendo per riferimento centrale il territorio e le diversità delle vocazioni e dei mercati locali.

L'assunzione di una strategia nazionale di rafforzamento e qualificazione del settore agroalimentare nazionale rappresenta, la premessa essenziale per evitare un deterioramento nel suo posizionamento internazionale.

A livello globale si stanno diffondendo nelle regioni temperate le coltivazioni di viti e olivi. Gli USA, che importano circa il 10% della produzione mondiale di olio d'oliva, si rivolgono ancora prevalentemente all'area del Mediterraneo, con una crescita di importazione dalla Tunisia e dalla Turchia. Intanto molti investitori italiani e spagnoli vanno in Cile per produrre quantità suppletive di olio.

I produttori "storici" come l'Italia sono sempre più sfidati sul terreno della qualità e specificità della produzione e delle reti e servizi di commercializzazione.

Le performance positive registrate nei territori e dalle aziende mostrano l'importanza di promuovere distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità, ovvero di quei sistemi produttivi locali caratterizzati dal paesaggio rurale e dalla tipicità dei prodotti agroalimentari, di sintesi di economia e cultura, tradizione e innovazione.

L'Italia ha un sistema agricolo che si colloca ai primi posti in Europa. In questo contesto il "made in Italy", che già oggi nel comparto agroalimentare rappresenta uno dei punti di forza, di prestigio e "riconoscibilità" del nostro Paese sui mercati mondiali, va adeguatamente sostenuto. Tale sostegno deve risolversi nella valorizzazione delle produzioni di qualità ad alto valore aggiunto, per quanto riguarda l'aspetto interno, e, per

quello esterno, nella costituzione di un'Agenzia per promozione dei prodotti agroalimentari italiani con l'obiettivo di consolidare i mercati dove siamo già presenti (Germania, Francia, Inghilterra, USA) e di conquistare nuovi mercati. Ma deve anche mettere in campo procedure di controllo e di salvaguardia dei propri marchi per evitare falsificazioni che alla fine si risolvono in un danno economico e di immagine dei nostri prodotti.

Le ragioni e le esigenze degli operatori agricoli paiono, dunque, spingere verso la modernizzazione e la qualificazione del comparto agricolo e agroalimentare al fine di superare gli ostacoli e misurarsi con nodi e passaggi strutturali, partendo dal riconoscimento politico del valore e del peso del settore nel sistema economico nazionale. Va tenuto presente, in particolare, che il settore alimentare italiano (ed europeo) è fondamentalmente costituito da PMI (su 70 mila imprese censite dall'ISTAT solo 6.700 superano i 10 dipendenti).

I progetti di ricerca per innalzare la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari devono avere particolare attenzione alla PMI.

Vanno sostenuti, relativamente all'agricoltura, i principi della cooperazione per l'ammodernamento e la ristrutturazione del settore nonché lo sviluppo rurale integrato;

- l'assistenza tecnica e la formazione delle risorse umane;
- la diversificazione delle produzioni e la riduzione della dipendenza alimentare;
- la promozione di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente.

**Turismo e Valorizzazione delle Risorse
Naturali e Culturali**

1) Il quadro d'insieme del turismo italiano non è positivo, con un forte calo di arrivi e dal volume d'affari dal 2000 in poi dovuti a ragioni internazionali (terrorismo, guerre, tensioni politiche), finanziarie (la rivalutazione dell'euro), economiche (la crisi del potere d'acquisto in particolare di lavoratori dipendenti e pensionati; una forte speculazione sui prezzi).

Nel Mezzogiorno l'industria turistica è molto al di sotto delle sue potenzialità, nonostante i continui richiami alla sua importanza e la sua centralità in molti PIT.

Manca all'Italia una politica per il turismo, a cominciare dalla individuazione di una sede di confronto permanente - come doveva essere il Comitato della legge 135/2001 - tra Governo nazionale, Regioni, Enti locali e rappresentanze economiche e sociali.

Ciò consentirebbe l'individuazione dei punti di difficoltà dell'intero sistema e delle specificità territoriali, nonché la messa in comune degli strumenti più idonei ad affrontarli e la verifica allargata ed il monitoraggio dei loro effetti.

La globalizzazione, ed insieme la forte specializzazione, costringe a misurarsi quotidianamente con la continua ridefinizione dei modelli che regolano le attività economiche, il sociale, gli assetti territoriali, l'interazione culturale.

A questo riguardo occorre non cedere alla tentazione di una liberalizzazione a tutti i costi, che finisce col marginalizzare culture, territori e soggetti ritenuti scarsamente competitivi e/o appetibili dalla domanda e nemmeno a quella di legiferare su tutti i singoli aspetti di un problema, con conseguenze di inefficacia e burocratizzazione. Occorre invece, saper coniugare l'apporto delle amministrazioni pubbliche, con il loro bagaglio di esperienze e di normazione, con quello delle imprese private e delle loro organizzazioni, con le loro capacità di stare sul mercato e ancora con le rappresentanze sindacali e dei consumatori e del terzo settore, portatrici di bisogni e di valori imprescindibili per uno sviluppo competitivo ma sostenibile.

In questa direzione, occorre saper utilizzare:

- le competenze e le conoscenze accumulate dai soggetti pubblici ai vari livelli, consolidando anche le novità espresse nella legge 135/2001;
- le capacità delle Regioni e delle singole aree omogenee di esprimere progetti innovativi che, partendo dall'offerta delle strutture di accoglienza, usufruiscano in modo ottimale delle potenzialità di settori contigui (come i trasporti e le infrastrutture, l'agricoltura, l'ambiente, i beni culturali, lo sport), e comincino a fare sistema, come previsto dall'art. 5;
- l'esperienza delle organizzazioni di impresa nel promuovere il prodotto e nell'intercettare nuovi segmenti di domanda con offerte differenziate;
- l'innovazione insita nelle istanze delle organizzazioni dei consumatori o in quelle del terzo settore per sperimentare nuove modalità di offerta, più sensibili all'utenza, al rispetto per l'ambiente e per il patrimonio culturale, e nuovi strumenti di sostegno della domanda (anch'essi previsti dalla 135/2001);
- le conoscenze delle organizzazioni dei lavoratori e delle imprese sul fronte della formazione e della nascita di nuove figure professionali.

I principi di corresponsabilità, di volontarietà, di partecipazione stanno alla base di questo percorso e vanno coniugati con un progressivo affinamento degli strumenti e delle metodologie da utilizzare.

La stretta collaborazione tra Amministrazione centrale, Regioni e Autonomie locali risulta un fattore imprescindibile e prioritario per costruire sul territorio progetti innovativi e sinergici, superando l'antagonismo che per una lunga fase ha caratterizzato i rapporti fra questi soggetti e sostituendolo con uno spirito di cooperazione, cui gli operatori economici e sociali possano stabilmente e in modo trasparente e non contraddittorio far riferimento per proporre, valorizzare e promuovere concretamente le proprie iniziative.

2) A questo riguardo, la valorizzazione dei Sistemi Turistici Locali, intesi come sintesi dinamica tra domanda e offerta in un determinato territorio, dà definitivamente forma a un nuovo modo di concepire il turismo. Essi sono, a differenza dei distretti industriali cui comunque si ispirano, luogo di produzione e insieme di consumo, di perseguimento e di creazione di un made in Italy del tutto peculiare, che prende forma nella qualità e nelle relazioni culturali, sociali, produttive di un determinato territorio.

Inoltre, pur senza nulla togliere alla potestà legislativa e programmatica delle Regioni, i sistemi turistici locali nascono da un processo di iniziativa dal basso che vede in primo piano le capacità degli Enti locali territoriali, delle imprese che lì agiscono e delle comunità di riferimento.

E' necessario sviluppare la funzione programmatica locale e definire un progetto di sviluppo turistico a partire dalla funzione ospitale di un determinato territorio, facendo leva sulla sua intelligenza collettiva, sulla sua attitudine a fare impresa ed a investire in termini innovativi; sulla capacità di mettere in gioco, all'interno di una visione unitaria, tutte le risorse del territorio, coinvolgendone e coordinandone gli attori e traducendo il tutto in azione concreta.

Il processo non è né semplice, né lineare e, pertanto, è necessario non sottovalutare fin dall'inizio le criticità presenti nel contesto italiano al fine di porvi rimedio e di anticiparne i possibili impatti negativi.

In particolare, va posta attenzione all'assetto giuridico e societario dei Sistemi Turistici Locali, anche cercando criteri omogenei tra le diverse Regioni per il loro riconoscimento; al rischio di complicare ulteriormente il già affollato quadro "istituzionale" di riferimento; all'accordare preferenza alla nascita dal basso dei Sistemi, cosicché rispondano effettivamente a insiemi integrati; alla scarsità di risorse prevista dal Fondo Nazionale, soprattutto in un momento di restrizione economico-finanziarie quale l'attuale.

3) A conferma di quanto già detto in precedenza, va considerato strategico il fattore lavoro, sollecitando un'adeguata formazione professionale a tutti i livelli, non ultimo quello relativo al personale pubblico e privato a contatto con i turisti.

Ciò infatti, determina la qualità dell'offerta turistica.

In questo contesto sono decisivi gli interventi per superare il precariato ed i subappalti, ridurre la stagionalità e le esternalizzazioni nonché una corretta applicazione dei contratti di lavoro.

L'offerta turistica italiana, è spesso connotata da un pullulare di imprese di piccole dimensioni, molte delle quali a carattere familiare.

Questo richiede agli operatori di aprirsi ad un rapporto di forte integrazione e collaborazione che permetta agli stessi di conseguire una riduzione dei costi a fronte di un servizio più completo ed appetibile.

La diffusione della rete informatica rende in molti casi obsoleta l'intermediazione turistica, quantomeno nelle forme fin qui praticate. Ne sono prova le molte situazioni di crisi non solo nazionali dei grandi "tour operators" e delle agenzie di viaggio. E' quindi necessario percorrere nuove strade meno "mass marketing", pur sfruttando logiche di offerta integrata.

E' necessario favorire tutte le operazioni che puntino alla integrazione dei servizi capaci di fare sistema, che conseguentemente siano in grado di creare nuova occupazione qualificata, legata alle nuove professionalità emergenti, con quadri dirigenti, stabili, preparati e motivati, che valorizzino la cooperazione tra imprese e tra pubblico e privato nelle sue forme più avanzate e collaborative.

Infrastrutture

Occorre concentrare prioritariamente l'attenzione e le risorse sugli obiettivi che seguono:
1) va data certezza di esecuzione e rapido completamento alle opere che hanno già in corso cantieri aperti ed assumere come scelta strategica la realizzazione delle opere previste per il Mezzogiorno.

2) Occorre accelerare la realizzazione delle opere che riguardano il miglioramento della connessione della rete elettrica nazionale con le reti elettriche degli altri Paesi, nonché di nuove strutture per l'importazione di gas naturale. Si tratta di opere che non necessitano di finanziamenti pubblici, in quanto finanziate direttamente dalle aziende del settore.

3) Occorre realizzare il miglioramento delle reti idriche.

4) Tra i progetti di opere infrastrutturali pervenuti al MIT e tra i progetti già approvati dal CIPE e non ancora cantierati, occorre dare priorità alla realizzazione delle infrastrutture di carattere intermodale, che connettono le reti di trasporto marittima, ferroviaria e stradale/autostradale.

La tempestiva realizzazione delle infrastrutture intermodali è, infatti, di importanza strategica per il nostro Paese, in quanto il rapido e crescente sviluppo delle economie dell'Estremo Oriente ha ulteriormente rafforzato la centralità del Mediterraneo.

Il Mediterraneo è oggi uno dei crocevia fondamentali del commercio mondiale. E' per questo che al sistema dei porti italiani ed alla logistica che ad esso fa riferimento si presenta l'occasione storica di porsi di nuovo come uno dei principali "hub" nella rete dei traffici internazionali.

5) In quest'ottica è importante realizzare e rendere operative le strutture di supporto e le reti tecnologiche idonee a favorire lo sviluppo della navigazione a corto raggio e delle cosiddette "autostrade del mare" al fine di consentire una loro gestione con le migliori garanzie di efficienza e sicurezza.

E' stata importante l'inclusione delle "autostrade del mare" tra le azioni previste nell'ambito dell'iniziativa europea per la crescita ed il rilancio della competitività delle economie europee e la costituzione di una struttura dedicata presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

6) Tra le opere di carattere unimodale (strade, ferrovie), dovranno essere prioritariamente eliminati i vincoli e le strozzature insiti nell'attuale configurazione della rete nazionale dei trasporti, sviluppando e rendendo efficiente, in particolare, il sistema di trasporto merci su rotaia.

7) Occorre identificare e completare gli interventi per una ottimizzazione delle connessioni fra il sistema delle principali arterie nazionali di traffico terrestre e le reti di traffico locale, a scala regionale, provinciale e dei grandi agglomerati urbani.

8) Occorre identificare ed impostare gli interventi di sistema per elevare la qualità della mobilità delle persone e della movimentazione delle merci nelle grandi aree urbane.

CITTA'

1) I programmi integrati ed in particolare Urban hanno prodotto esperienze rilevanti, in grado di modificare il funzionamento delle amministrazioni locali, esercitando un notevole influsso sulle dinamiche di rigenerazione sociale, favorendo contemporaneamente lo sviluppo di processi virtuosi dal punto di vista economico sia per gli operatori chiamati a cooperare nei progetti sia per le ricadute occupazionali positive; assicurando un visibile miglioramento della qualità della vita complessiva delle zone interessate.

Il loro ormai decennale utilizzo autorizza anche una analisi complessiva non solo dei risultati positivi, ma anche della applicazione dei programmi integrati nel contesto italiano e della necessità o meno del loro utilizzo anche per il futuro.

La prima riflessione riguarda la valutazione del contesto politico che è notevolmente mutato rispetto alla metà degli anni 90.

Le condizioni che hanno favorito l'avvio della fase sperimentale sembrano molto lontane. Il primo ciclo di programmazione 1994-1999 coincise con una fase di consolidamento della politica comunitaria europea. Per favorire una reale integrazione degli stati membri della UE si decise di intervenire anche con sostegni economici che potessero favorire da un lato il riequilibrio economico complessivo del nuovo territorio comunitario, dall'altro garantendo visibilità e credibilità di rappresentanza alle istituzioni europee aumentando la capacità di penetrazione nelle politiche dei singoli Stati.

In questo momento le difficoltà politiche della Comunità Europea, con l'arresto del processo di ratifica Costituzionale e le difficoltà nella definizione dei nuovi fondi strutturali, non favoriscono certamente un nuovo e robusto impegno a favore delle politiche urbane.

In Italia inoltre la crisi delle politiche economiche basate sull'aumento del deficit, il progressivo smantellamento delle politiche di trasferimento agli Enti locali, in particolare nel Mezzogiorno, e le diffuse difficoltà nell'attuazione dei piani urbanistici avevano favorito una diffusa attenzione per gli interventi integrati, anche perchè molti comuni hanno visto nel sostegno economico offerto dai fondi strutturali l'occasione per rilanciare le proprie economie.

Inoltre è proprio di quegli anni la profonda ristrutturazione del sistema politico, con la nascita, grazie alla riforma elettorale che introduceva l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Regione, di un nuovo protagonismo locale.

Adesso la spinta dei nuovi municipalismi sembra non avere più l'energia di dieci anni fa. I comuni, inoltre, si trovano sempre più nelle condizioni di dover fare i conti con il minore sostegno economico dello Stato. La riforma costituzionale appare un processo perlomeno confuso ed il nuovo assetto regionale non sembra adeguatamente sostenuto dalle istituzioni nazionali, abbandonato tra le onde dei processi economici globalizzati in cui le eccellenze sembrano essere unicamente garantite da processi di progressiva privatizzazione dei servizi.

La struttura di sostegno locale dei progetti ha dimostrato un notevole punto di fragilità perché troppo collegata al bisogno di visibilità che il sistema politico comunale imponeva alla figura del nuovo sindaco, invece di incentrarsi nella creazione di una nuova struttura di raccordo delle professionalità interne alle amministrazioni, e di una rete di partenariato sociale in grado di governare dinamiche di negoziazione, concertazione e partecipazione.

I promotori istituzionali avrebbero dovuto prestare più attenzione alla definizione di processi di integrazione capaci di favorire, attraverso la valutazione di buone pratiche, standard qualitativi elevati e porsi come fautori di processi di crescita e scambio tra tutti gli attori coinvolti, puntando sulla valorizzazione del partenariato socio-economico e sulla partecipazione dei cittadini.

La carenza di un piano di coordinamento e l'assenza di efficaci pratiche di democrazia partecipata hanno causato uno sviluppo abnorme di strumenti che spesso si sono sovrapposti l'uno all'altro, ed una proliferazione incontrollata di pratiche e di interventi.

L'aspetto della ricerca di coordinamento delle azioni, della definizione degli spazi dei singoli strumenti e della definizione architettonica del manufatto sono sicuramente aspetti a cui si dovrà dedicare maggiore attenzione.

Nella implementazione dei progetti, inoltre, spesso si è verificata una notevole difficoltà nella gestione dell'aspetto di formazione e gestione del progetto,. In molti casi questo aspetto ha assorbito buona parte delle risorse e in molti casi ci si è dovuti affidare al sostegno di professionalità esterne, riducendo il processo auspicato di ammodernamento amministrativo.

Il processo di monitoraggio e di rimodellamento del progetto non sempre è avvenuto attraverso spazi di apprendimento collettivo nella direzione di un miglioramento delle pratiche di "governance", ma si è tramutato nel mutamento dei settori coinvolti o degli obiettivi.

Il monitoraggio è sicuramente una delle pratiche più importanti del processo progettuale.

Questo strumento prezioso andrebbe sostenuto e rafforzato nell'ottica di costruire sinergie non solo finalizzate al successo della singola azione ma anche per garantire attraverso il loro coinvolgimento la creazione di nuove capacità interne alle amministrazioni pubbliche.

L'aspetto economico riveste sicuramente un aspetto fondamentale che influisce in maniera diretta e indiretta sulle scelte di pianificazione.

Tuttavia la valutazione dell'impatto economico apportato da e con l'attuazione dei progetti non può prescindere da una attenta contestualizzazione a cominciare da un processo evidente di degrado delle aree urbane periferiche.

Infatti la fase degli interventi dei programmi integrati Urban era rivolta a conseguire, mediante la riqualificazione dei centri urbani e la loro rivitalizzazione, anche la bonifica di ambienti storicamente degradati, in cui avevano proliferato fenomeni di criminalità vecchia e nuova e fenomeni di organizzazione delittuosa di varia natura.

Questo obiettivo è stato raggiunto parzialmente, nel senso che non è andato ad effetto in tutte le esperienze, e, dove lo è stato, non del tutto in modo esauriente. Si sono registrati tre aspetti che non possono essere trascurati:

- **primo, laddove i piani di riqualificazione si sono concentrati soprattutto nei centri storici si è finito per esasperare un divario fra le aree bonificate e quelle aree radiali e periferiche in cui gli interventi sono risultati minori o addirittura inesistenti. Tale squilibrio, evidente anche in grandi città meridionali, ha avuto l'effetto di un trasferimento di flussi di criminalità nelle aree più degradate;**
- **secondo, che nella bolla di investimenti immobiliari si è registrato un inserimento di capitali di origine incontrollata e di operazioni edilizie avviate o controllate da gruppi criminali;**
- **terzo, infine, e in conseguenza della presenza delle iniziative di natura extralegale, si è andata anche ampliando l'area di lavoro irregolare, sommerso, o comunque senza garanzie di natura contrattuale e di prevenzione degli infortuni.**

Si tratta di tre tipi di fenomeni collegati strettamente tra loro ed inaspriti sia dalla pesante congiuntura economica sia dal problema dell'immigrazione irregolare e che debbono costituire un segnale d'allarme per il loro carattere organico e continuativo, tali da accentuare i problemi della sicurezza insieme con quelli che riguardano le condizioni di lavoro.

I risultati dei programmi integrati Urban sono risultati positivi per quello che riguarda gli obiettivi diretti, come le misure di riduzione della disoccupazione o lo sviluppo delle micro

economie locali (artigiane e commerciali), diversamente si è assistito ad una difficoltà diffusa nella partecipazione della imprenditoria privata all'investimento.

Inoltre le opere di riqualificazione delle aree centrali che caratterizzano i progetti delle città, in particolare del Sud, non sono sempre state accompagnate da misure di sostegno tese a garantire che la rivalutazione fondiaria dovuta agli interventi non favorisse forme speculative con la conseguente espulsione dei ceti popolari residenti.

2) Nonostante i risultati attesi siano contraddittori, la progettazione integrata rimane lo strumento urbanistico moderno più convincente, ma il mutare delle condizioni impone una attenta rimodellazione degli interventi.

La forte stagnazione economica del quadriennio 2001-2005, la preoccupazione per i conti pubblici, la recessione economica in atto, e la tentazione di svendere anche l'ultimo granello di sabbia del patrimonio pubblico potrebbe guidare le azioni del governo italiano, provocando nel contesto pianificatorio complessivo situazioni di grave difficoltà.

Il rilancio della pianificazione integrata è invece strumento essenziale per garantire un adeguato sviluppo strutturale e favorire la ripresa della competitività economica complessiva.

Inoltre gli adeguati standard ambientali introdotti con la ratifica dei trattati sull'ambiente permettono lo sviluppo di interventi ad alto livello di ricerca tecnologica.

Lo sviluppo sociale di forme concertative per la risoluzione di situazioni conflittuali (come le operazioni di pianificazione) senz'altro favorisce lo sviluppo di una cultura democratica necessaria ad uno stato moderno.

Il miglioramento complessivo della qualità della vita collettiva ed individuale non può prescindere da adeguate condizioni abitative, da un rilancio di una politica sociale per la casa e da una politica industriale sostenibile del settore delle costruzioni.

Il rilancio della progettazione integrata in Italia è da considerarsi strumento utile a ridisegnare un percorso di sviluppo in grado di ridare fiducia ai cittadini.

Un nuovo protagonismo istituzionale capace nei suoi vari livelli di garantire coordinamento alle azioni, supporto legislativo, e forte tensione imprenditoriale sono sicuramente importanti anche per l'aumento dell'efficienza amministrativa, evitando che il miglioramento professionale apportato dalla sperimentazione di questi anni vada perduto, favorendo, inoltre con una struttura di riferimento trasparente ed efficace, la partecipazione di professionalità esterne.