

**PARTE PRIMA**  
**LA STRATEGIA DI LISBONA**



## PREMESSA

**N**ei capitoli che seguono è presentata una sintesi delle principali tappe dell'evoluzione della strategia di Lisbona, dalla sua nascita ad oggi, attraverso una descrizione delle attività realizzate a livello comunitario e nazionale.

In particolare nel primo capitolo viene ricostruita in modo sintetico l'evoluzione della Strategia, relativa al primo triennio dell'agenda di Lisbona (2005-2008).

Nel secondo capitolo si illustra in maniera più dettagliata la strategia messa in atto per il nuovo ciclo 2008-2010, secondo le indicazioni emerse nel Consiglio europeo di Primavera 2008, i nuovi orientamenti integrati ed il nuovo Programma comunitario di Lisbona.

Il terzo capitolo invece presenta le attività ed i progressi realizzati nel corso del 2008 per il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla strategia sia a livello comunitario che nazionale, presentando i contenuti del Piano Nazionale di Riforma 2008-2010.





# 1. UN BILANCIO DEL TRIENNIO 2005–2008

2000-2004		
Marzo 2000	Principali eventi	Consiglio europeo di Lisbona – Nasce la strategia di Lisbona
	Risultati	<p>Per fronteggiare la bassa crescita economica, la competizione internazionale e l'allargamento dell'Unione europea, i Capi di Stato e di Governo al Consiglio europeo di primavera decidono di varare una serie di riforme al fine di consolidare il mercato interno, incrementare la ricerca, l'innovazione e l'educazione, affinché l'Unione divenga entro il 2010 "l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica al mondo". Da questo momento le misure da porre in atto per il raggiungimento dell'obiettivo definito hanno preso il nome di "Strategia di Lisbona". Vengono individuati, a tale scopo, anche una serie di valori target al cui raggiungimento gli Stati sono chiamati ad impegnarsi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un tasso medio di crescita economica del 3%;</li> <li>• un aumento del tasso di occupazione dal 61% al 70%;</li> <li>• l'incremento dell'occupazione femminile ad una media superiore al 60% entro il 2010.</li> </ul>
	Criticità emerse	<p>Il raggiungimento dell'obiettivo definito richiedeva l'attuazione da parte di tutti gli Stati membri di una strategia volta a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• predisporre il passaggio verso un'economia e una società basata sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di R&amp;S, accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno;</li> <li>• modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;</li> <li>• sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.</li> </ul>
Novembre 2004	Principali eventi	Il Consiglio europeo promuove la creazione di un gruppo ad alto livello, presieduto da Wim Kok, al quale viene affidato il compito di analizzare lo stato di avanzamento del processo di attuazione della Strategia.
	Risultati	<p>Dalla relazione prodotta dal gruppo emerge che nonostante siano stati compiuti alcuni progressi, l'implementazione delle riforme da parte degli Stati membri risulta essere del tutto insufficiente, evidenziando l'assenza di un'azione politica rigorosa, un coordinamento insufficiente e priorità incompatibili.</p> <p>Il rapporto si conclude con la necessità di promuovere una profonda revisione di Lisbona attraverso la definizione di obiettivi più precisi e ponendo l'accento su due aree principali: produttività e occupazione.</p>
	Criticità emerse	<p>Le problematiche evidenziate nella relazione riguardano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• il forte rallentamento della creazione netta di posti di lavoro;</li> <li>• il mancato raggiungimento dell'obiettivo del 3% di spesa in R&amp;S sul Pil (obiettivo raggiunto solo da 2 paesi);</li> <li>• la scarsa formazione informatica degli insegnanti;</li> <li>• l'impossibilità di dissociare in modo totale i risultati economici dagli effetti negativi sull'ambiente;</li> <li>• il non raggiungimento degli obiettivi di Kyoto per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra.</li> </ul>

2005

Febbraio 2005	Principali eventi	Il rilancio della strategia di Lisbona
	Risultati	<p>A seguito della relazione di Kok, la Commissione decide di concentrare l'attenzione sulle azioni da svolgere piuttosto che sugli obiettivi in cifre da raggiungere. Dalla revisione vengono confermati i seguenti obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un tasso di crescita dell'economia pari al 3%;</li> <li>• un tasso di occupazione pari al 70% della popolazione attiva;</li> <li>• un tasso di partecipazione della forza lavoro femminile attiva pari al 60%;</li> <li>• un tasso di partecipazione per i lavoratori anziani pari al 50% nel 2010.</li> </ul> <p>A livello comunitario, alla Commissione spetta il ruolo centrale di promuovere l'avvio della politica e di garantire l'attuazione attraverso un unico Programma Comunitario per la crescita. A livello nazionale si chiede ai singoli Stati membri di recuperare il ritardo accumulato sull'attuazione delle riforme previste, predisponendo un Piano Nazionale di Riforma (Pnr), basato su linee strategiche definite a livello comunitario.</p> <p>Viene stabilita una programmazione triennale, alla scadenza della quale il Consiglio avrebbe rifocalizzato gli obiettivi della Strategia coerentemente alle priorità dell'Unione e agli obiettivi raggiunti.</p>
Marzo 2005	Principali eventi	Consiglio europeo di primavera
	Risultati	<p>Il Consiglio approva gli "Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)" che definiscono gli indirizzi di massima per le politiche economiche da attuarsi a livello nazionale.</p> <p>Negli Orientamenti integrati vengono definiti gli assi essenziali del rilancio della Strategia, sulla base dei quali gli Stati membri sono stati invitati ad elaborare i loro Piani di Azione. Tali principi sono rivolti a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• promuovere la conoscenza e l'innovazione;</li> <li>• semplificare il quadro regolamentare nel quale operano le imprese;</li> <li>• favorire la competitività delle imprese;</li> <li>• incentivare la crescita dei tassi occupazionali e l'allungamento della durata della vita attiva;</li> <li>• promuovere riforme dei sistemi di protezione sociale;</li> <li>• favorire misure di conciliazione della vita lavorativa con la vita familiare;</li> <li>• favorire le pari opportunità, l'integrazione sociale e incentivare la lotta al lavoro irregolare.</li> </ul>
Luglio 2005	Principali eventi	Il Programma Comunitario di Lisbona
	Risultati	<p>Secondo quanto stabilito nell'ambito della revisione della Strategia la Commissione elabora il Programma Comunitario di Lisbona (PCL), che comprende l'insieme delle azioni di competenza dell'Unione, complementari a quelle contenute nei Programmi Nazionali, ma in ogni caso convergenti verso i medesimi obiettivi della strategia di Lisbona.</p> <p>Il Programma è destinato a far fronte alle sfide sociali, economiche e ambientali. Questi obiettivi vengono declinati in otto azioni chiave da realizzare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno alla conoscenza ed all'innovazione in Europa;</li> <li>• riforma della politica degli aiuti di stato;</li> <li>• miglioramento e semplificazione del quadro regolamentare nel quale operano le imprese;</li> <li>• completamento del mercato interno dei servizi;</li> <li>• realizzazione di un ambizioso accordo nel Doha Round;</li> <li>• eliminazione degli ostacoli alla mobilità delle persone;</li> <li>• messa a punto di un approccio comune nei confronti dell'emigrazione economica;</li> <li>• sostegno agli sforzi miranti ad affrontare le conseguenze sociali della ristrutturazione economica.</li> </ul>

<b>Ottobre 2005</b>	Principali eventi	I Piani Nazionali di Riforma (Pnr)
	Risultati	<p>Gli Stati membri presentano alla Commissione i loro Programmi Nazionali di Riforma, articolati in tre sezioni: politiche macroeconomiche, politiche microeconomiche e politiche per l'occupazione.</p> <p>Il Piano Nazionale italiano per il triennio 2005-2008, denominato "Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione" (PICO), indica cosa lo Stato intende fare per migliorare le condizioni di ambiente economico e sociale ai fini di propiziare crescita ed occupazione, per potenziare la posizione competitiva dell'Italia.</p> <p>Nel PICO vengono individuati cinque obiettivi prioritari: l'ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, l'incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica, il rafforzamento del ruolo dell'istruzione e della formazione come motore della crescita, l'adeguamento delle infrastrutture materiali ed immateriali e la tutela dell'ambiente.</p> <p>I Piani Nazionali sono valutati dalla Commissione europea, che esprime il proprio giudizio sui risultati raggiunti dai singoli Stati membri e sullo stato di attuazione complessivo della Strategia.</p>
	Criticità	<p>Sulla base della valutazione dei Pnr dei singoli Stati membri la Commissione invita il Consiglio a impegnarsi ad avviare una serie di azioni mirate e di durata limitata nei seguenti ambiti: ricerca, istruzione, sostegno alla creazione allo sviluppo delle imprese, sostegno all'inserimento dei disoccupati nella vita attiva, strutture di accoglienza per l'infanzia, politiche energetiche.</p>

2006

Marzo 2006	Principali eventi	Consiglio europeo di primavera
	Risultati	<p>Il Consiglio, sulla base della valutazione della Commissione circa lo stato di attuazione della Strategia, identifica quattro settori d'azione prioritari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• R&amp;S e innovazione;</li> <li>• contesto in cui operano le imprese;</li> <li>• opportunità di lavoro;</li> <li>• politica integrata dell'energia;</li> </ul> <p>nell'ambito dei quali definisce una serie di azioni specifiche, esortando gli Stati membri ad attuarle entro la fine del 2007.</p>
	Criticità	<p>Sono considerati punti sui quali rafforzare gli impegni per favorire la competitività dell'Europa e sostenere la crescita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la lotta all'invecchiamento della popolazione;</li> <li>• l'adozione di politiche macroeconomiche adeguate per attrarre tutti i vantaggi delle riforme strutturali in termini di crescita e occupazione;</li> <li>• il maggiore coinvolgimento nel processo dei cittadini europei per far loro meglio comprendere che riforme tempestive ed adeguate contribuiscono ad una maggiore e meglio distribuita prosperità.</li> </ul>
Ottobre 2006	Principali eventi	Presentazione da parte degli Stati membri delle relazioni annuali sullo stato di attuazione dei Piani Nazionali di Riforma.
	Risultati	<p>Nel suo Rapporto sullo stato di attuazione delle riforme presente nel Pnr il Governo italiano, pur confermando i cinque obiettivi del PICO, opera un cambiamento strategico che riguarda principalmente le azioni necessarie per raggiungere in modo più efficiente ed efficace gli obiettivi stabiliti a Lisbona.</p> <p>Tale cambiamento porta alla definizione di cinque nuove aree prioritarie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• migliorare il funzionamento dei mercati;</li> <li>• incoraggiare la ricerca e l'innovazione;</li> <li>• accrescere la partecipazione al lavoro e favorire l'investimento in capitale umano;</li> <li>• potenziare le infrastrutture;</li> <li>• conciliare tutela ambientale e sviluppo tecnologico.</li> </ul>
	Criticità	<p>Nella valutazione dei Pnr da parte della Commissione emerge un rinnovato e reale impegno riformatore degli Stati membri e un maggior coinvolgimento del Parlamento e delle parti sociali nei confronti della strategia di Lisbona.</p> <p>Tuttavia emergono differenze considerevoli tra i singoli Stati, relativamente ai tempi, all'intensità e all'impegno nell'attuazione delle riforme. Di conseguenza anche i progressi nei diversi ambiti di intervento registrano andamenti discontinui.</p> <p>A livello macroeconomico la crescita economica è imputabile alle riforme varate per il risanamento dei bilanci e all'attenzione alla sostenibilità dei conti pubblici. A livello microeconomico la relazione della Commissione evidenzia che tutti gli Stati membri hanno fissato obiettivi nazionali per incrementare gli investimenti nella R&amp;S e hanno avviato azioni a favore delle imprese e per ridurre gli oneri amministrativi. Sempre nella relazione viene evidenziata la necessità di attuare tutte quelle azioni che rientrano nell'obiettivo "ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese" (liberalizzazioni).</p> <p>Passando alla dimensione occupazionale, la Commissione evidenzia un aumento del tasso di occupazione dovuto al maggior numero di donne e lavoratori "over 45" inseriti nel mondo del lavoro. Criticità sono riscontrate invece nell'inserimento nella vita professionale dei giovani e nella discriminazione di genere. Limitati risultano anche i principi legati alla flessicurezza.</p>





2007

<b>Marzo 2007</b>	Principali eventi	Consiglio europeo di primavera
	Risultati	Nelle conclusioni al Consiglio europeo di primavera si sottolinea la rilevanza dello scambio di migliori pratiche nel contesto della sorveglianza multilaterale e si esorta una maggior cooperazione tra i coordinatori di Lisbona.
	Criticità	Vengono evidenziati i seguenti elementi di attenzione: <ul style="list-style-type: none"> <li>• il perseguimento di una politica economica e finanziaria orientata verso la crescita e la stabilità;</li> <li>• il rafforzamento del mercato interno e della competitività dell'Europa, con particolare attenzione alla stimolazione del potenziale delle piccole e medie imprese, in considerazione del loro ruolo di motore della crescita, della creazione di posti di lavoro e dell'innovazione;</li> <li>• la definizione di regole UE chiare e coerenti, così come procedure di recepimento della normativa comunitaria veloci e corrette e un'efficace applicazione ed attuazione delle norme comuni;</li> <li>• il rafforzamento dell'innovazione, della ricerca e dell'istruzione ribadendo l'importanza di destinare il 3% del Pil alla ricerca e allo sviluppo entro il 2010, ottimizzando le sinergie tra programmi comunitari e assicurarne l'opportuna condivisione delle conoscenze tra tutti i partner.</li> </ul>
<b>Ottobre 2007</b>	Principali eventi	Presentazioni delle relazioni annuali degli Stati membri sullo stato di attuazione dei Pnr.
	Risultati	Il II Rapporto italiano sullo stato di attuazione della Strategia è stato presentato il 23 ottobre del 2007. Oltre allo stato di attuazione delle riforme previste nell'ambito dei 5 settori indicati come prioritari, sono illustrate anche le politiche energetiche, le politiche per migliorare il contesto competitivo e per ridurre gli oneri amministrativi per le imprese. Inoltre, il Rapporto pur mantenendo la distinzione tra parte macroeconomica, microeconomica e politiche per il lavoro, si propone di dare maggior evidenza al posizionamento dell'Italia e ai progressi compiuti rispetto alle raccomandazioni ed indicazioni europee. Una novità di rilievo riguarda la decisione di allegare al rapporto una Nota Aggiuntiva in tema di occupazione femminile: "Donne, Innovazione e Crescita".
	Criticità	I principali progressi compiuti messi in evidenza dalla relazione della Commissione riguardano i seguenti aspetti: <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'aumento della crescita economica dall'1,8% del 2005 al 2,9% nel 2007 e il 2,4% nel 2008 (dati di previsione);</li> <li>• la creazione di circa 6,5 milioni di posti di lavoro, più ulteriori 5 previsti entro il 2009 (con una riduzione del tasso di disoccupazione al di sotto del 7);</li> <li>• Il tasso di occupazione, pari al 66%, si è avvicinato molto all'obiettivo generale di Lisbona del 70%.</li> </ul> <p>Si evidenzia, tuttavia, che non tutti gli Stati membri hanno intrapreso le riforme con uguale determinazione. In alcuni ambiti, per esempio per quanto concerne l'apertura dei mercati e la segmentazione del mercato del lavoro, le riforme continuano a registrare ritardi. Contemporaneamente, a causa del rallentamento dell'economia a livello mondiale, delle perturbazioni dei mercati finanziari e dell'aumento dei prezzi dei beni di consumo, il contesto si sta deteriorando.</p>



## 2. LA STRATEGIA DI LISBONA ED IL NUOVO CICLO 2008-2010

### 2.1 LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA 2008

In seguito alla relazione strategica della Commissione europea<sup>1</sup> del dicembre 2007, il Consiglio europeo di primavera del 13 e 14 marzo 2008<sup>2</sup> avvia il secondo ciclo triennale della Strategia, riconfermando la validità degli orientamenti integrati<sup>3</sup> anche per il periodo 2008-2010 e approvando le raccomandazioni per paese relative alle politiche economiche e dell'occupazione degli Stati membri e della zona euro, elaborate dal Consiglio sulla base delle proposte della Commissione.

Nelle conclusioni al Consiglio di Primavera si esortano gli Stati membri ad indicare, nei relativi programmi nazionali di riforma (Pnr) e nei successivi rapporti annuali sullo stato di attuazione, le iniziative concrete e le politiche intraprese in risposta agli orientamenti integrati, alle raccomandazioni e ai punti da sorvegliare (point to watch) per i singoli paesi. La Commissione è invitata a proseguire la collaborazione con gli Stati membri per sviluppare ulteriormente una metodologia chiara e trasparente di monitoraggio e valutazione delle riforme di Lisbona.

Lo stesso documento invita la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio, per le loro rispettive sfere di competenza, a proseguire i lavori sui 10 obiettivi del Programma Comunitario di Lisbona<sup>4</sup> (PCL) che prevede un programma di riforma strategico per la parte spettante alla Comunità della strategia di Lisbona rinnovata.

Per il nuovo ciclo della Strategia, imperniato sull'attuazione, il Consiglio:

- riconferma i quattro settori prioritari (R&S e Innovazione, Imprese, Occupazione e Ambiente) approvati nella riunione della primavera del 2006<sup>5</sup> quali pietra angolare della strategia di Lisbona rinnovata ed esorta nel contempo a sfruttare maggiormente le sinergie tra tali settori;
- invita la Commissione e gli Stati membri, nel contesto della sorveglianza multilaterale, ad intensificare lo scambio di migliori pratiche avvalendosi dei metodi di coordinamento aperto;
- invita la Commissione e gli Stati membri a rafforzare il coinvolgimento delle pertinenti parti interessate nel processo di Lisbona;
- riconosce il ruolo del livello locale e regionale nel creare crescita e occupazione: una maggiore "appropriazione" del programma per la crescita e l'occupazione a tutti i livelli

<sup>1</sup> Commissione delle Comunità Europee Bruxelles, 11/12/2007 COM(2007) - Comunicazione della Commissione a Consiglio Europeo Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010) "Stare al passo con i cambiamenti".

<sup>2</sup> Consiglio europeo di primavera, Bruxelles 13 e 14 marzo 2008 – Conclusioni della Presidenza.

<sup>3</sup> "Orientamenti Integrati per la crescita e l'occupazione", Bruxelles 12/4/2005.

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, "Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il Programma Comunitario di Lisbona", Bruxelles 20/07/2005 COM(2005) 330.

<sup>5</sup> Consiglio europeo di primavera. Bruxelles 23 e 24 marzo 2006 – Conclusioni della Presidenza.

- di governo porterà ad una definizione delle politiche più coerente ed effettiva;
- sottolinea che anche la coesione economica, sociale e territoriale contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona rinnovata, e accoglie con favore i progressi compiuti nell'orientamento dei fondi di coesione verso i Programmi Nazionali di Riforma e l'attuazione degli orientamenti integrati;
- mette in rilievo l'importanza della stabilità macroeconomica nell'affrontare le sfide a più lungo termine. Si dovrebbe migliorare la qualità delle finanze pubbliche aumentando l'efficienza e l'efficacia della spesa e delle entrate pubbliche, anche mediante sforzi costanti di lotta alla frode fiscale transnazionale, ammodernando la pubblica amministrazione e favorendo misure di finanza pubblica che promuovano la produttività, l'occupazione e l'innovazione;
- riconferma l'importanza della dimensione sociale dell'UE quale parte integrante della strategia di Lisbona e, in particolare, sottolinea l'esigenza di integrare ulteriormente le politiche economica, occupazionale e sociale.

Il Consiglio europeo sottolinea inoltre la necessità, dopo il 2010, di un continuo impegno a livello dell'UE a favore delle riforme strutturali, dello sviluppo sostenibile e della coesione sociale al fine di consolidare i progressi conseguiti nell'ambito della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione. Il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione, il Consiglio e i coordinatori nazionali per la strategia di Lisbona ad avviare la riflessione sul futuro della strategia di Lisbona per il dopo 2010.

### ***Raccomandazioni su “investire nella conoscenza e nell'innovazione” e liberare il potenziale delle imprese***

Nelle conclusioni il Consiglio europeo evidenzia come fattore fondamentale per la crescita futura il pieno sviluppo del potenziale d'innovazione e di creatività dei cittadini europei basato sulla cultura europea e l'eccellenza in campo scientifico. Le iniziative congiunte intraprese dal rilancio della Strategia nel 2005 hanno portato al conseguimento di risultati significativi nei settori della ricerca, della conoscenza e dell'innovazione.

Nel contempo, il Consiglio individua come necessari ulteriori sforzi, anche nel settore privato, per potenziare e rendere più efficaci gli investimenti nella ricerca, nella creatività, nell'innovazione e nell'istruzione superiore e conseguire l'obiettivo del 3% in investimenti nel settore R&S.

Le azioni in merito alle quali il Consiglio europeo esorta gli Stati membri e la Comunità a progredire rapidamente riguardano:

- il modo in cui saranno conseguiti progressi nel raggiungimento degli obiettivi nazionali di investimento in materia di R&S e il modo in cui le strategie di R&S contribuiranno alla realizzazione e ad una migliore governance dello spazio europeo della ricerca;
- l'attuazione o promozione di progetti chiave, quali GALILEO, l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET), il Consiglio europeo della ricerca, il meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi, le iniziative tecnologiche congiunte;
- il potenziamento dell'infrastruttura scientifica in rete e dell'impiego di Internet ad alta velocità;
- la promozione di un mercato europeo dei capitali di rischio per le imprese più innovative;
- un miglior coordinamento degli sforzi volti a migliorare le condizioni quadro dell'innovazione;
- ulteriori iniziative per la programmazione congiunta della ricerca, comprese strategie

- di cooperazione internazionale e il rafforzamento delle infrastrutture di ricerca di interesse paneuropeo;
- lo sviluppo, da parte delle università, di partenariati con le imprese.

***Gli Stati membri e l'UE, per diventare un'economia veramente moderna e competitiva, devono rimuovere le barriere alla libera circolazione delle conoscenze, creando una "quinta libertà" fondata sui seguenti punti:***

- potenziamento della mobilità transfrontaliera di ricercatori, di studenti, scienziati e docenti universitari;
- mercato del lavoro più aperto e competitivo per i ricercatori europei;
- ulteriore attuazione delle riforme dell'istruzione superiore;
- promozione dell'uso ottimale della proprietà intellettuale originata in organismi di ricerca pubblici al fine di potenziare il trasferimento delle conoscenze all'industria;
- promozione dell'accesso aperto alla conoscenza e dell'innovazione aperta;
- promozione dell'eccellenza scientifica;
- lancio di una nuova generazione di infrastrutture di ricerca di livello mondiale;
- promozione del reciproco riconoscimento delle qualifiche.

#### **QUINTA LIBERTÀ'**

##### ***Il dibattito europeo sulla libera circolazione delle conoscenze***

Nell'ambito della relazione strategica sul ciclo 2008-2010 della strategia di Lisbona rinnovata, la Commissione ha evidenziato come i costi della protezione e dell'attuazione delle innovazioni rimangono eccessivamente alti, le licenze relative alla distribuzione dei contenuti continuano ad essere di portata nazionale ed un eccesso di barriere, in primo luogo di natura legale, impediscono la cooperazione transfrontaliera tra università, istituti di ricerca, imprese e ricercatori, ostacolando in maniera sensibile il raggiungimento dell'obiettivo primo della strategia di Lisbona, fare dell'Unione europea "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo".

Proprio alla luce di ciò, la Commissione ha cominciato a parlare della necessità di una "quinta libertà", la libera circolazione delle conoscenze. Ad avviso della Commissione, una dimensione di tale libertà è rappresentata da uno spazio di ricerca autenticamente europeo, dotato di condizioni quadro in grado di stimolare e premiare l'innovazione, ed in cui i programmi comunitari e nazionali di ricerca e sviluppo si dovranno completare a vicenda.

L'Europa deve inoltre mettere in comune le proprie risorse per poter creare una nuova generazione di grandi strutture che possano ospitare laboratori e strumenti.

Alla luce del ruolo chiave svolto dalle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, è opportuno stimolare la concorrenza ed elaborare iniziative di livello nazionale per garantire, entro il 2010, che l'utilizzo della banda larga sia accessibile ad almeno il 30 per cento della popolazione.

Ad avviso della Commissione, la realizzazione della "quinta libertà" richiede, a livello comunitario:

- un miglioramento delle fondamentali condizioni quadro dell'innovazione tramite la creazione di una giurisdizione integrata in materia di brevetti;
- la razionalizzazione delle norme in materia di proprietà intellettuale;
- un miglioramento dell'accesso al capitale di rischio;
- l'eliminazione degli ostacoli alla mobilità transfrontaliera dei ricercatori;
- l'utilizzo comune delle risorse dell'UE e degli Stati membri destinate alla ricerca e sviluppo per garantirne un impiego più efficace;
- l'istituzione di una nuova generazione di infrastrutture di ricerca di livello mondiale;
- un miglioramento della concorrenza nel settore delle connessioni ad alta velocità.

Gli Stati membri, da parte loro, dovrebbero:

- coordinarsi meglio per migliorare le condizioni quadro dell'innovazione;

- indicare il modo in cui essi intendono raggiungere gli obiettivi nazionali di investimento nella ricerca e sviluppo per il 2010 e il modo in cui le rispettive strategie di ricerca e sviluppo contribuiranno alla realizzazione di uno spazio europeo della ricerca;
- eliminare gli ostacoli alla mobilità dei ricercatori tra centri di ricerca pubblici e privati;
- elaborare, entro la fine del 2008, strategie nazionali in cui si elencano le strutture di ricerca di nuova generazione di livello mondiale alla cui realizzazione essi parteciperanno;
- nel quadro dei rispettivi programmi nazionali di riforma, fissare obiettivi nazionali relativi all'impiego di Internet ad alta velocità al fine di raggiungere una diffusione del 30 per cento tra la popolazione dell'UE e la connessione di tutte le scuole entro il 2010.

Il Consiglio, nella sua articolazione "competitività", ha fatto propria la proposta della Commissione nelle proprie raccomandazioni, sottoposte al Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008, invitando:

- gli Stati membri e la Commissione ad intensificare il confronto e la cooperazione al fine di individuare ed eliminare le barriere alla mobilità transfrontaliera delle conoscenze;
- gli Stati membri e la Commissione a migliorare la mobilità e le prospettive di carriera dei ricercatori;
- gli Stati membri ad intensificare l'attuazione delle riforme dell'istruzione superiore;
- gli Stati membri a dare maggior rilievo all'apprendimento permanente e alle opportunità di apprendimento transfrontaliero;
- l'UE a realizzare incrementi significativi nella penetrazione della banda larga;
- la Commissione a presentare la raccomandazione e il Codice di condotta sulla gestione della proprietà intellettuale ("Carta sulla PI") in modo da migliorare lo scambio di conoscenze tra gli organismi pubblici di ricerca ed il settore industriale.

Anche nella relazione del Consiglio, nella sua articolazione ECOFIN, al Consiglio europeo sugli indirizzi di massima per le politiche economiche 2008-2010, sebbene non venga mai esplicitata, si ritrovano gli elementi di fondo della "quinta libertà". In particolare, nella sezione B, dedicata alle riforme microeconomiche volte ad aumentare il potenziale di crescita dell'UE, negli indirizzi di massima dal n. 7 al n. 10, si richiede agli Stati membri di:

- garantire un'offerta sufficiente di ricercatori qualificati, migliorandone le prospettive di carriera e favorendone la mobilità a livello europeo, internazionale ed intersettoriale;
- migliorare i servizi di sostegno all'innovazione, in particolare quelli volti alla diffusione e al trasferimento di tecnologie;
- incentivare il trasferimento transfrontaliero della conoscenza;
- implementare mezzi efficaci ed economici per far rispettare i diritti di proprietà intellettuale;
- garantire l'interoperabilità delle reti allo scopo di creare uno spazio d'informazione senza frontiere;
- promuovere lo sviluppo di reti a banda larga, anche nelle regioni meno servite;
- promuovere iniziative tecnologiche basate su partenariati tra settori pubblico e privato e cooperazione tra gli Stati membri.

### ***Raccomandazioni per liberare il potenziale delle imprese, in particolare le PMI***

Le decisioni adottate dal rinnovo della strategia di Lisbona hanno cominciato a migliorare le condizioni per gli operatori del mercato. È diventato più facile creare un'impresa, in quanto tutti gli Stati membri hanno istituito sportelli unici o meccanismi analoghi che agevolano la registrazione e riducono le formalità amministrative. Il Consiglio europeo sottolinea i progressi realizzati nel 2007 riguardo il miglioramento della regolamentazione e ritiene che siano necessari ulteriori sforzi per apportare miglioramenti decisivi alla competitività delle imprese dell'Unione europea, in particolare le PMI.

Il **miglioramento della regolamentazione** dovrebbe essere considerato altamente prioritario, attraverso le seguenti azioni:

- una intensificazione degli sforzi volti a ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi derivanti dalla normativa UE;
- la presentazione di ulteriori proposte di riduzione degli oneri amministrativi su base permanente;

- un ulteriore sviluppo della capacità delle istituzioni dell'UE in materia di valutazione di impatto.

Il mercato unico rimane il motore essenziale per aumentare il tenore di vita dei cittadini europei e per aumentare la competitività dell'Europa nel mondo globalizzato e migliorarne il funzionamento, consentendo così alle imprese, specie le PMI, e ai consumatori di sfruttarne appieno il potenziale. A tale scopo la Commissione individua come priorità immediate da portare avanti le seguenti misure e azioni:

- assicurare annualmente un seguito effettivo al riesame del mercato unico realizzato dalla Commissione, con particolare attenzione alle azioni necessarie per rilanciare la crescita e l'occupazione eliminando gli ostacoli rimanenti alle quattro libertà del Trattato;
- potenziare gli sforzi per rafforzare la concorrenza nel settore delle imprese erogatrici di servizi di rete (energia, comunicazioni elettroniche) e adottare adeguati quadri normativi;
- assicurare un recepimento e un'attuazione completi, coerenti e tempestivi della direttiva sui servizi e migliorare il funzionamento del "mercato unico elettronico".

Nelle sue conclusioni la Commissione europea punta l'accento sul rafforzamento della politica comunitaria relativa alle **piccole e medie imprese**, la vera spina dorsale dell'economia europea in grado di creare maggiore crescita e occupazione.

Per consentire alle PMI di operare più efficacemente nel mercato unico, la Commissione europea propone le seguenti azioni:

- adozione di una normativa sulle piccole imprese che stabilisca un approccio integrato nel loro intero ciclo di vita in linea con i principi "legiferare meglio" e "innanzitutto pensare in piccolo";
- introduzione, ove giustificato, di esenzioni per le PMI dai requisiti amministrativi della legislazione dell'UE;
- rafforzamento del sostegno a favore delle PMI innovative che effettuano attività di ricerca ad alto potenziale di crescita;
- ulteriore agevolazione dell'accesso ai finanziamenti anche attraverso gli strumenti finanziari dell'UE esistenti;
- promozione di una maggiore partecipazione delle PMI innovative ai poli e negli appalti pubblici.

Un ulteriore indicatore riguarda il rafforzamento della *dimensione esterna* della strategia di Lisbona attraverso le seguenti azioni:

- promuovere il libero scambio e l'apertura dei mercati;
- migliorare il sistema commerciale multilaterale;
- concludere ambiziosi accordi bilaterali con importanti partner commerciali ed accelerare ulteriormente gli sforzi per l'integrazione con i paesi limitrofi ed i paesi candidati;
- garantirsi un accesso affidabile all'energia e alle materie prime strategiche;
- rafforzare le relazioni economiche esistenti con le potenze economiche emergenti;
- promuovere la cooperazione normativa, la convergenza e l'equivalenza delle norme, nell'interesse reciproco dell'UE e dei suoi partner.

### **Raccomandazioni per investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro**

Per quanto riguarda le politiche legate all'**istruzione**<sup>6</sup>, il Consiglio europeo nella conclusione del vertice di primavera ribadisce la necessità di un loro rafforzamento.

Impartire un'istruzione di elevata qualità e investire di più e con maggior efficacia nel capitale umano e nella creatività lungo tutto il corso della vita sono condizioni essenziali

per il successo dell'Europa in un mondo globalizzato. Ciò può favorire il passaggio verso *un' economia basata sulla conoscenza*, creare posti di lavoro migliori e più numerosi.

Investire nell'innalzamento dei livelli dell'istruzione può contribuire inoltre a combattere l'ineguaglianza, la povertà e ridurre la disoccupazione giovanile.

A tal fine il Consiglio europeo invita la Commissione ad elaborare nel corso del 2008 una proposta relativa ad una Agenda rinnovata in grado di rafforzare la dimensione sociale della strategia di Lisbona, tenendo conto delle nuove realtà sociali e lavorative dell'Europa.

Nell'ambito delle politiche legate alla **modernizzazione dei mercati del lavoro**, il Consiglio europeo, in linea con le raccomandazioni delle parti sociali europee dell'ottobre 2007, invita gli Stati membri ad attuare i principi comuni concordati di flessicurezza<sup>7</sup> delineando nei loro programmi nazionali di riforma per il 2008 le modalità di attuazione di tali principi.

La Commissione invita gli stessi Stati a prestare attenzione costante all'occupazione giovanile (in particolare al passaggio dallo studio al mondo del lavoro) e all'occupazione delle persone con disabilità, chiede altresì di aumentare la disponibilità e l'accessibilità economica dei servizi di custodia dei bambini e di approfondire sforzi volti a conciliare la vita professionale con la vita privata e familiare per donne e uomini, a ridurre i differenziali retributivi di genere ed ad attuare il patto europeo per la parità di genere.

## 2.2 I NUOVI ORIENTAMENTI INTEGRATI PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE

Nel primo ciclo della rinnovata strategia di Lisbona (2005-2008) gli Stati membri hanno proseguito nell'attuazione di riforme strutturali, ma ad un ritmo e con un'intensità diversi. Anche se gran parte della ripresa dell'economia UE è dovuta a fattori ciclici, le riforme ispirate dalla strategia di Lisbona hanno accresciuto il potenziale di crescita dell'economia degli Stati membri e hanno anche contribuito a conferire all'economia europea maggiore resistenza nei confronti degli shock esterni, quali il rincaro dell'energia e dei beni di consumo e le fluttuazioni monetarie.

Resta essenziale l'obiettivo di rendere l'Europa una società dinamica, competitiva, basata sulla conoscenza. In tale contesto, si deve attribuire una priorità ancora maggiore alla dimensione sociale, alla flessicurezza, ai cambiamenti nel settore dell'energia e ai mutamenti climatici, all'istruzione e alle competenze quali elementi per rendere più moderni i mercati europei, promuovere l'innovazione e assicurare ai cittadini nuove possibilità in una società basata sulla conoscenza.

Nel prossimo ciclo l'obiettivo comune sarà avvalersi appieno degli strumenti di Lisbona, incluse le raccomandazioni specifiche per ciascuno Stato adottate dal Consiglio nel 2007 in accordo con gli orientamenti integrati, per accelerare l'attuazione effettiva delle riforme ancora da realizzare.

Nel complesso si può affermare che, nel corso del primo triennio dal rilancio della strategia di Lisbona, questa ha contribuito ad accelerare il ritmo delle riforme, grazie anche al nuovo sistema di governance fondato sul partenariato tra il livello europeo e il livello degli Stati membri.

<sup>6</sup> L'istruzione è uno degli elementi del triangolo della conoscenza "ricerca – innovazione – istruzione".

<sup>7</sup> La "flessicurezza" rappresenta l'equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro e aiuta sia i lavoratori che i datori di lavoro a cogliere le opportunità offerte dalla globalizzazione.

Da ciò emerge una importante conclusione: *“viene infatti evidenziato come gli orientamenti integrati costituiscano un quadro molto ampio ed aperto nel quale si inseriscono gli sviluppi strategici essenziali per la crescita e l'occupazione in Europa perchè grazie ad essi nel corso del triennio 2005-2008 si sono avuti importanti passi in avanti verso il raggiungimento degli obiettivi fissati”*.

Per questi motivi la Commissione europea nella sua comunicazione 7652/08 del 14 marzo 2008 conferma gli orientamenti anche per l'ultimo triennio 2008-2010.

## **ORIENTAMENTI INTEGRATI PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (2008-2010)**

### **Indirizzi di massima macroeconomici per la crescita e l'occupazione**

Orientamento n. 1. Assicurare la stabilità economica, ai fini di una crescita sostenibile

Orientamento n. 2. Salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche e dell'economia, come base per l'incremento dell'occupazione

Orientamento n. 3. Promuovere una ripartizione efficiente delle risorse, orientata verso la crescita e l'occupazione

Orientamento n. 4. Assicurare un'evoluzione salariale favorevole alla stabilità macroeconomica e alla crescita

Orientamento n. 5. Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche, strutturali e occupazionali

Orientamento n. 6. Contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante

### **Indirizzi di massima microeconomici volti ad aumentare il potenziale di crescita dell'Europa**

Orientamento n. 7. Incrementare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S, in particolare da parte delle imprese private

Orientamento n. 8. Favorire l'innovazione in tutte le sue forme

Orientamento n. 9. Agevolare la diffusione e l'impiego efficace delle TIC e costruire una società dell'informazione pienamente inclusiva

Orientamento n. 10. Rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale

Orientamento n. 11. Favorire l'impiego sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita

Orientamento n. 12. Ampliare e potenziare il mercato interno

Orientamento n. 13. Assicurare l'apertura e la competitività dei mercati all'interno e all'esterno dell'Europa e trarre profitto dalla globalizzazione

Orientamento n. 14. Creare un contesto imprenditoriale più competitivo e promuovere l'iniziativa privata mediante una migliore regolamentazione

Orientamento n. 15. Promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI

Orientamento n. 16. Sviluppare, migliorare e collegare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari

### **Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione**

Orientamento n. 17. Attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale

Orientamento n. 18. Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita

Orientamento n. 19. Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per chi cerca lavoro e per le persone meno favorite o inattive

Orientamento n. 20. Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro

Orientamento n. 21. Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali

Orientamento n. 22. Assicurare un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi di determinazione dei salari favorevoli all'occupazione

Orientamento n. 23. Incrementare e migliorare gli investimenti nel capitale umano

Orientamento n. 24. Adeguare i sistemi d'istruzione e di formazione alle nuove esigenze in termini di competenze



Per quanto riguarda le misure volte a favorire l'occupazione (Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione: promuovere il modello sociale europeo) gli Stati membri, in cooperazione con le parti sociali, devono condurre le loro politiche allo scopo di conseguire gli obiettivi e di attuare le priorità per le azioni indicate qui di seguito, in modo che posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità sostengano un mercato inclusivo del lavoro. Rispecchiando la strategia di Lisbona, le politiche degli Stati membri promuoveranno in misura equilibrata le seguenti finalità:

- piena occupazione: per sostenere la crescita economica e rafforzare la coesione sociale. A tale scopo, sono necessarie politiche che intervengano contemporaneamente sulla flessibilità dei mercati del lavoro, l'organizzazione e le relazioni di lavoro, la sicurezza occupazionale e la sicurezza sociale;
- miglioramento della qualità e della produttività sul posto di lavoro: le iniziative volte ad aumentare i tassi d'occupazione vanno di pari passo con l'obiettivo di rendere più attraenti i posti di lavoro, di migliorare la qualità sul posto di lavoro, di favorire l'incremento della produttività della manodopera e di ridurre il numero dei lavoratori poveri;
- rafforzamento della coesione sociale e territoriale: occorre intervenire con risolutezza per potenziare l'inserimento sociale, prevenire l'esclusione dal mercato del lavoro, favorire l'occupazione dei più svantaggiati e ridurre le disparità regionali in termini di occupazione, disoccupazione e produttività della manodopera, specialmente nelle regioni in ritardo di sviluppo. È necessario rafforzare l'interazione mediante il metodo aperto di coordinamento<sup>8</sup> nel campo della protezione e dell'inclusione sociale.

### 2.3 IL PROGRAMMA COMUNITARIO DI LISBONA 2008-2010

Il nuovo Programma Comunitario di Lisbona (PCL) rappresenta il contributo della Commissione alla strategia di Lisbona rinnovata. Esso va inteso come controparte dei programmi nazionali di riforma e definisce le iniziative in cui le azioni comunitarie apportano il maggiore valore aggiunto alle riforme intraprese dagli Stati membri ed esercitano la maggiore incidenza sulla crescita e l'occupazione.

Nella comunicazione della Commissione del dicembre 2007<sup>9</sup> viene presentato il Programma comunitario di Lisbona (PCL) per il periodo 2008-2010. La proposta di un nuovo PCL è basata sugli orientamenti integrati e poggia sui quattro settori prioritari definiti dal Consiglio europeo di primavera del 2006. Essa integra le azioni da intraprendere a livello comunitario per il prossimo ciclo, come proposto nella relazione strategica della Commissione per l'adozione al Consiglio europeo di primavera 2008, definendo una serie di azioni ambiziose ma realistiche, da attuare a livello comunitario entro il 2010.

<sup>8</sup> Il metodo di coordinamento aperto è stato creato nel quadro della politica dell'occupazione e del processo di Lussemburgo. Esso è stato definito quale strumento della strategia di Lisbona. Il metodo di coordinamento aperto fornisce un nuovo quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni. Il metodo di coordinamento aperto funziona in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione. Esso si basa essenzialmente sull'identificazione e la definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio), su strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida); e sul "benchmarking", vale a dire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione).

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo "Proposta di programma comunitario di Lisbona 2008-2010", Bruxelles 11/12/2007 COM (2007) 804 def

Il primo programma comunitario di Lisbona per il periodo 2005-2008 ha prodotto risultati importanti. Ad esempio, sono stati registrati progressi nel miglioramento del quadro giuridico del mercato unico, grazie all'adozione della direttiva sui servizi e all'attuazione del piano d'azione per i servizi finanziari. La Commissione è inoltre riuscita a fare progredire il proprio programma per una migliore regolamentazione, mirante ad eliminare i costi inutili ed a rimuovere gli ostacoli all'innovazione. Sono stati sensibilmente incentivati i finanziamenti comunitari dedicati alla crescita ed all'occupazione. Grazie al nuovo quadro normativo della politica europea di coesione tra il 2007 ed il 2013 si renderanno disponibili circa 210 miliardi di euro per investimenti nel settore della crescita e dell'occupazione, con un aumento di oltre il 25% rispetto al periodo 2000-2006. Globalmente, oltre **87** azioni sulle **102** preannunciate nel PCL del 2005 erano già state realizzate entro la metà del 2007.

Pur avendo registrato un certo numero di successi, il PCL per il periodo 2005-2008 non sempre ha rappresentato un quadro sufficientemente solido per assicurare la priorità necessaria alle azioni previste e accelerarne l'adozione e l'attuazione. Il PCL è stato infatti spesso percepito come il programma di riforma della sola Commissione europea, mentre la sua realizzazione richiede un pieno impegno da parte di tutte le istituzioni comunitarie e di tutti gli Stati membri.

Il nuovo PCL per l'ultimo ciclo della strategia di Lisbona mira a colmare queste lacune. È per questo che la Commissione propone un programma maggiormente incentrato su alcune priorità, limitato a 10 obiettivi chiave realizzabili nel corso del triennio 2008-2010.

Tutti gli obiettivi e le azioni rappresentano un considerevole valore aggiunto a livello comunitario, perché prevedono importanti sinergie con le politiche degli Stati membri e/o altre politiche adottate a livello dell'UE e indicano un forte impatto sulla crescita e l'occupazione, sia direttamente che agevolando ristrutturazioni e adeguamenti.

La Commissione propone che il PCL 2008-2010 definisca dieci obiettivi chiave e azioni corrispondenti basate sugli orientamenti integrati e poggianti integralmente sui quattro settori prioritari.

#### **I DIECI OBIETTIVI CHIAVE DEL NUOVO PCL 2008-2010**

1. Predisposizione di un'agenda sociale rinnovata che contribuirà a colmare le lacune in termini di competenze.
2. Presentazione di proposte per una politica comune dell'immigrazione.
3. Adozione di una normativa sulle piccole imprese per sbloccare il potenziale di crescita delle PMI nel corso del loro ciclo di vita.
4. Riduzione degli oneri amministrativi comunitari del 25% entro il 2012 ed applicazione di un ambizioso programma di semplificazione.
5. Rafforzamento del mercato unico, aumentando la concorrenza nei servizi ed adottando nuove misure per integrare il mercato dei servizi finanziari.
6. Attuazione della "quinta libertà" (la libera circolazione delle conoscenze) e creazione di un vero spazio europeo della ricerca.
7. Miglioramento delle condizioni generali dell'innovazione.
8. Completamento del mercato interno dell'energia ed adozione di un pacchetto di misure relative al cambiamento climatico.
9. Promozione di una politica industriale mirata a un modello di produzione e di consumo più sostenibile.
10. Apertura di nuove prospettive per il commercio e gli investimenti internazionali e creazione di uno spazio comune in materia di normative e standard.

Il PCL presenta i principali obiettivi di riforma economica, per il periodo 2008-2010, che possono apportare il maggiore contributo alla crescita ed all'occupazione a livello comunitario, pur sostenendo e completando gli sforzi nazionali. Questo programma strategico dovrebbe ispirare il lavoro di tutte le istituzioni dell'UE per quanto riguarda la dimensione comunitaria della Strategia per la crescita e l'occupazione. Se altre misure possono dare il loro contributo, le azioni del PCL sono state individuate come le più urgenti e le più importanti in funzione delle riforme economiche che possono essere realizzate nel corso del periodo 2008-2010. La Commissione propone due elementi chiave per garantirne l'attuazione.

In primo luogo, è essenziale che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea concordino obiettivi ed azioni di riforma strategica. Su queste basi il Parlamento europeo e le future presidenze del Consiglio dovrebbero essere invitati ad attribuire il massimo grado di priorità agli obiettivi ed alle azioni del programma comunitario di Lisbona.

In secondo luogo, una verifica rigorosa dell'attuazione del PCL è indispensabile per garantire il rispetto dei termini. Essa potrebbe essere assicurata presentando una relazione annuale di esecuzione sui risultati ottenuti dalla Comunità nel processo di riforma economica, la quale valuti il grado di attuazione delle azioni concrete previste. Questo documento costituirebbe un elemento importante dell'esercizio di sorveglianza multilaterale svolto annualmente in autunno, giacché permetterebbe un esame sistematico dei progressi a livello comunitario insieme a una valutazione tematica delle riforme a livello nazionale.

Anche il Parlamento europeo sarebbe invitato ad esaminare i progressi realizzati. Tale processo sfocerebbe quindi nelle relazioni annuali della Commissione sui progressi compiuti, che indicherebbero l'eventuale necessità di aggiornare il PCL.

## 3. L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA A LIVELLO ITALIANO

### 3.1 IL NUOVO PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2008-2010

Il Piano Nazionale di Riforma (Pnr) presentato dal Governo nel 2005 individuava quattro priorità: liberalizzazioni, semplificazioni, ricerca e innovazione, capitale umano ed infrastrutture, a cui si accompagnava su impulso europeo una più esplicita inclusione delle politiche di stabilità di bilancio e delle politiche attive per il lavoro.

A tre anni di distanza, le politiche contenute nel Pnr 2005 sono state attuate, e hanno avuto effetti positivi, come testimoniano le valutazioni e raccomandazioni della Commissione e del Consiglio. Il Governo, con il nuovo Pnr ha voluto mantenere sostanzialmente invariate le priorità nazionali, così come precedentemente individuate.

#### PRIORITA' NAZIONALI INDIVIDUATE NEL PNR 2008-2010

1. stabilità delle finanze pubbliche;
2. ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
3. incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;
4. adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali;
5. tutela ambientale;
6. rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano;
7. politiche del lavoro (principi comuni di flexicurity).

Di seguito vengono illustrate le riforme attuate dal Governo, seguendo l'impostazione del Pnr, distinte tra politiche macroeconomiche, microeconomiche e politiche del lavoro.

#### POLITICHE MACROECONOMICHE

La descrizione del quadro macroeconomico italiano viene presentata facendo riferimento al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) 2009-2013, deliberato dal Governo il 18 giugno 2008 (in riferimento anche all'andamento dell'economia internazionale).

Nel Pnr si dà risposta alle priorità e alle raccomandazioni che sono state rivolte all'Italia dalla Commissione europea in riferimento ai seguenti punti: consolidamento dei conti pubblici, aggiornamento della riforma delle pensioni, qualità della spesa pubblica e della spesa sanitaria, rapporto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e della politica regionale.

In particolare per quanto riguarda il **consolidamento dei conti pubblici**, nel Pnr si evidenzia come il Governo italiano abbia aggiornato le stime di finanza pubblica per il 2008



e per il quinquennio successivo. Il nuovo quadro descritto e presentato nel DPEF 2009-2013<sup>10</sup>, comporta una revisione in lieve rialzo del rapporto deficit/Pil, che, rispetto all'obiettivo indicato nel Piano (Pnr) presentato nell'ottobre 2007 (2,2 per cento), ha raggiunto un valore pari al 2,5 per cento.

Le nuove stime, contenute nel DPEF 2009-2013, incorporano gli effetti delle misure adottate dal Governo nei primi giorni della legislatura a sostegno della domanda e all'incremento della produttività<sup>11</sup>.

Nell'ottica di continuità con gli impegni assunti in sede europea il Governo, all'atto del suo insediamento, ha sostanzialmente confermato gli obiettivi di finanza pubblica precedentemente concordati. L'indebitamento netto programmato è stato fissato al 2,0 per cento nel 2009, all'1,0 per cento nel 2010 fino a giungere al sostanziale pareggio del saldo nel 2011.

In linea con tale impegno il Governo ha adottato una strategia altamente innovativa, sia per quanto attiene i tempi che i contenuti della propria azione, anticipando a prima dell'estate l'approvazione della manovra finanziaria<sup>12</sup>. Contestualmente al DPEF è stato adottato un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica, che consente l'integrale convergenza tra parte programmatica e parte attuativa, in linea con gli standard di bilancio propri degli altri paesi europei.

Nel complesso la politica di bilancio reperisce risorse (maggiori entrate e minori spese) per 36,7 miliardi, destinandone una quota crescente al consolidamento dei conti pubblici, che a regime raggiunge circa l'84% dell'ammontare complessivo (circa 31 miliardi).

La correzione cumulata netta sul saldo in percentuale del Pil è pari a circa lo 0,6 % nel 2009, si attesta a circa l'1,1 % nel 2010 e raggiunge circa l'1,9 % nel 2011.

L'azione correttiva, perseguita con la politica di bilancio, si concentra principalmente sul contenimento della spesa pubblica primaria attraverso l'applicazione di un limite preventivo alla crescita su missioni, programmi e costi di gestione, ma si avvale anche di altri meccanismi di flessibilità di bilancio.

Questi strumenti, in parte già introdotti<sup>13</sup>, si concentrano sul processo di revisione sistematica della spesa (spending review), sul contenimento della spesa nei settori del pubblico impiego, della finanza decentrata, della sanità e della previdenza. L'insieme delle misure comporta a regime un contenimento netto della spesa per circa 25,5 miliardi.

Il processo di consolidamento della finanza pubblica verso gli obiettivi di medio periodo previsti dal Patto di stabilità e crescita, dopo la pausa di arresto stimata per il 2008



<sup>10</sup> [http://www.governo.it/GovernoAzione/politiche\\_economiche/dpefopen.pdf](http://www.governo.it/GovernoAzione/politiche_economiche/dpefopen.pdf)

<sup>11</sup> Il D.L. n. 93/2008 concernente 'Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie' convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008 n. 126 ha previsto l'esclusione dall'ICI degli immobili adibiti ad abitazione principale a decorrere dal 2008, la detassazione delle prestazioni di lavoro straordinario nel settore privato in via sperimentale per il periodo 1° luglio - 31 dicembre 2008, e la definizione di nuove modalità di rinegoziazione dei mutui contratti per l'acquisto e la ristrutturazione dell'abitazione principale.

<sup>12</sup> La manovra finanziaria, si articola in quattro veicoli normativi: (i) Il D.L. n. 112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; (ii) un disegno di legge recante le norme necessarie per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli indicati obiettivi entro l'anno 2011; (iii) due ulteriori disegni di legge concernenti rispettivamente l'attuazione del federalismo fiscale e norme volte alla costituzione di un codice delle autonomie nonché alla realizzazione di interventi per Roma capitale.

<sup>13</sup> Il D.L. n. 93/2008, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 luglio 2008 n. 126, riconnettendosi alla riforma del bilancio, ha introdotto ulteriori meccanismi di flessibilità, potenziando i margini di discrezionalità sui programmi all'interno di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito, entro il limite del 10 per cento delle risorse previste dal singolo programma.

(anno nel quale è previsto un peggioramento del saldo di bilancio, corretto per il ciclo ed al netto delle una tantum, dello 0,6 per cento), riprende a partire dal prossimo anno. Per il triennio 2009-2011 gli aggiustamenti del saldo di bilancio strutturale sono infatti stimati pari allo 0,6 per cento nel primo anno ed attorno all'1,0 per cento nei due anni successivi.

In materia pensionistica sono stati attuati gli interventi previsti nel **protocollo sul welfare** del 23 luglio 2007<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda il tema del miglioramento della **qualità della finanza pubblica**, nel Pnr vengono indicate le relative azioni intraprese dal Governo, definendole come misure essenziali per la creazione di un ambiente economico solido e promotore della crescita.

Queste comprendono, oltre alla riforma del bilancio, il programma di revisione della spesa pubblica<sup>15</sup> (la spending review) e una maggior qualità di governance fiscale.

Per quanto riguarda la spending review, la manovra varata dal Governo per il 2009-2011 prevede ulteriori misure di razionalizzazione della spesa pubblica sia a livello centrale - attraverso riduzioni di spesa dei ministeri - sia a livello locale - attraverso meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto del patto di stabilità interno, premialità per gli enti locali virtuosi e contenimento dell'uso degli strumenti derivati. La ferma azione del Governo nella lotta all'evasione fiscale e al sommerso porta invece all'introduzione di una serie di misure, tra le quali ricordiamo la predisposizione di un piano straordinario di controlli, l'incremento del 10 per cento rispetto al biennio 2007-2008 dei fondi destinati alle attività di contrasto all'evasione ed il coinvolgimento dei comuni.

Un ulteriore fattore chiave per la qualità della finanza pubblica e lo sviluppo è rappresentato dall'adozione del "Piano industriale"<sup>16</sup> proposto dal Ministro per la Pubblica amministrazione ed Innovazione, che prevede misure volte ad ottimizzare la produttività del lavoro pubblico (introducendo il riconoscimento del merito) e a riorganizzare in modo più efficiente ed efficace la pubblica amministrazione (per assicurare a cittadini ed imprese una maggiore efficacia dell'azione amministrativa, un risparmio dei costi e una migliore qualità dei servizi).

## POLITICHE MICROECONOMICHE

Con riferimento all'obiettivo prioritario di allargamento dell'area di libera scelta per i cittadini e le imprese, il nuovo Pnr illustra le politiche di riforma attuate dal governo in materia di liberalizzazioni, semplificazione e migliore regolazione, riforma della PA, piccole e medie imprese, ricerca e innovazione, infrastrutture e tutela ambientale.

Per quanto riguarda le **liberalizzazioni**, il Governo intende continuare a favorire l'apertura dei mercati e la creazione di un quadro normativo chiaro, per eliminare le distorsioni che impediscono il corretto operare della concorrenza e riducono la competitività dell'economia italiana.

I principali settori in cui si concretizza l'azione del Governo riguardano i servizi privati, il settore dell'energia e i servizi pubblici locali.

<sup>14</sup> Protocollo fra Governo e parti sociali, e contenuti nel disegno di legge governativo del 17 ottobre 2007, hanno trovato attuazione in parte nella Legge 127/2007 ed in parte nella Legge 247/2007.

<sup>15</sup> Programma avviato nel 2007 con l'obiettivo di rendere la gestione contabile più flessibile e orientata al risultato, aumentando la trasparenza dei processi e l'efficiente allocazione delle risorse.

<sup>16</sup> Le misure del Piano industriale sono contenute nel D. L. n. 112 del 25 giugno 2008 convertito in legge n.133/08 del 06 agosto 2008.

Gli interventi di modifica della regolazione nel settore dei **servizi privati** sono stati orientati a rimuovere un insieme di vincoli che in gran parte “protegeva” gli operatori dalla concorrenza, agendo su due ambiti strettamente connessi, relativi al rafforzamento dei diritti dei consumatori nell’ambito di comparti connotati da una concorrenza debole e alla liberalizzazione dell’accesso ad alcuni mercati, prevalentemente attraverso misure di semplificazione degli adempimenti delle imprese e razionalizzazione dei servizi professionali.

I principali risultati raggiunti riguardano i settori delle comunicazioni, dei servizi assicurativi RC-auto, della vendita dei farmaci, dei servizi bancari e professionali.

Novità sono state introdotte anche nel comparto della distribuzione dei carburanti; con la legge del 6 agosto 2008 n.133 infatti sono stati eliminati tutti i vincoli che impediscono l’ingresso di altri operatori nella distribuzione dei carburanti in rete in Italia.

Nel settore dell’energia, gli interventi hanno riguardato sia la domanda che l’offerta di energia elettrica e gas, con l’obiettivo di avviare la completa apertura dei mercati e lo sviluppo di un’effettiva concorrenza, creando al contempo gli strumenti per un’adeguata tutela dei consumatori nel mercato liberalizzato.

Con la legge 133/2008 si è proceduto ad innovare anche il settore dei **servizi pubblici** locali al fine di favorire la concorrenza e la libera prestazione dei servizi, di assicurare il diritto degli utenti all’accessibilità dei servizi, nonché di garantire ai medesimi un livello essenziale della qualità delle prestazioni ed un adeguato livello di tutela.

Tra le priorità del Governo vengono segnalate la semplificazione amministrativa e la riduzione degli oneri amministrativi. A testimonianza di ciò vi è l’istituzione di un apposito Ministro per la Semplificazione Normativa.

Nel corso del 2007, per l’attuazione della policy di better regulation, il Governo si è dotato di un apposito Piano di Azione per la Semplificazione e la qualità della regolazione (PAS 2007), che è stato oggetto di verifica tramite monitoraggi semestrali, da cui è emerso un risparmio da parte delle imprese di oltre 4 miliardi di euro rispetto alla vecchia procedura modificata grazie agli interventi di riduzione degli oneri già operativi.

Con l’introduzione della legge n.133/2008 è stata approvata una importante tranche di interventi normativi in materia di semplificazione. In particolare, è stato per la prima volta applicato lo strumento “taglia-leggi” (art. 24), grazie al quale sono state espressamente abrogate più di tremila leggi obsolete<sup>17</sup>.

Da menzionare anche l’introduzione del “taglia-oneri” (art. 25), con cui il Governo ha impresso una forte accelerazione al processo di misurazione e riduzione e si è dotato degli strumenti indispensabili a garantire l’effettivo conseguimento dell’obiettivo di riduzione del 25% degli oneri burocratici<sup>18</sup>.

Altra linea di azione è quella del “taglia-enti” (art. 26), finalizzata a sopprimere tutti gli enti pubblici non economici che hanno esaurito le loro funzioni e sono divenuti “inutili”.

Infine, si sta procedendo alla redazione di un nuovo Piano di Azione per la Semplificazione che si baserà sugli esiti delle ampie consultazioni svolte.

Particolare attenzione poi viene rivolta alla Politica intrapresa dal Governo italiano in favore delle **piccole e medie imprese** (PMI).

<sup>17</sup> È in programma una nuova applicazione del taglia leggi, volta, oltre che alla riduzione dello stock normativo esistente, a costituire la base per un’operazione di riordino normativo incentrata sull’adozione di testi unici e sulla semplificazione della normativa esistente.

<sup>18</sup> Viene prevista l’adozione di un programma di misurazione e di un efficace sistema di riduzione degli oneri fondato sulla responsabilizzazione delle amministrazioni, sulla consultazione degli *stakeholders* e sulla pianificazione e la realizzazione delle attività di misurazione e riduzione con obiettivi e tempi definiti.



Il principio del *“Think small first”* (**pensare innanzitutto in piccolo**), che è alla base della Carta europea delle PMI, di recente rafforzato dalla adozione il 25 giugno 2008 dello Small Business Act da parte della Commissione<sup>19</sup>, è considerato essenziale anche per la politica industriale italiana, tenuto conto del contesto economico del Paese<sup>20</sup>.

In risposta alle indicazioni europee, l'azione del Governo si è concretizzata, attraverso l'impegno del Ministero dello Sviluppo Economico, anche nella revisione ed implementazione delle misure di seguito descritte.

1. La modifica della normativa sullo sportello unico per le attività produttive, che prevede tra le altre cose, l'immediato avvio di attività imprenditoriali con la semplice dichiarazione di inizio attività (art.38 della legge n.133/08).
2. L'istituzione del libro unico del lavoro, che sostituendo il libro matricola, il libro paga, il registro presenze, il registro d'impresa, i libri del lavoro a domicilio e dell'orario dell'autotrasporto rappresenta una misura di semplificazione di grande rilevanza per le imprese.
3. L'attuazione della SEPA, ovvero la Single Euro Payments Area (Area Unica per i Pagamenti in Euro).
4. Il sostegno all'internazionalizzazione delle PMI, attraverso le missioni di sistema in Paesi con economie emergenti. In particolare, sono state organizzate 21 missioni all'estero negli ultimi quattro anni, con il coinvolgimento di oltre 7.300 imprese (98% delle quali PMI), che hanno partecipato a oltre 36.000 incontri di business, organizzati nei vari Paesi (tra cui Cina, Brasile, Messico, Kazakistan, Egitto, Algeria, Tunisia, Sudafrica, India).
5. L'aumento di interventi mirati alla educazione alla imprenditorialità e formazione per le PMI. In particolare la promozione della cultura di impresa è uno dei punti nodali del progetto *“Rete delle imprese formative simulate”*<sup>21</sup>.

Il Piano, nella sezione dedicata alla descrizione delle politiche intraprese dal Governo per favorire e incentivare la **ricerca e innovazione**, evidenzia innanzitutto quali siano le caratteristiche e le criticità che il nostro Paese dimostra di avere nel settore in esame. Infatti, attraverso l'analisi della composizione degli investimenti in R&S per settori istituzionali, si dimostra che nonostante i progressi, la composizione degli investimenti in R&S in Italia è caratterizzata da una più bassa quota di spese sostenuta dalle aziende<sup>22</sup>.

Una delle cause principali di questi risultati risiede nella struttura del nostro sistema produttivo, caratterizzato da una quota elevata di piccolissime imprese, che rappresentano il 95% del totale.

In questo quadro le priorità dell'Italia riguardano:

1. la necessità di incrementare la dimensione media delle imprese, anche favorendo forme consortili, avviando in tal modo un processo capace di favorire un maggiore assorbimento di forza lavoro qualificata;

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione europea – “Una corsia preferenziale per la piccola impresa”. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola impresa (un “Small Business Act per l'Europa”), Bruxelles 25/6/2008 COM (2008) 394 DEF.

<sup>20</sup> Da un punto di vista quantitativo i dati ufficiali (fonte Eurostat) confermano che le imprese nell'Europa a 27 sono circa 24 milioni, con una dimensione media di sette addetti. Le micro, piccole e medie imprese (secondo la definizione comunitaria in pratica tutte le imprese che hanno meno di 250 addetti) costituiscono oltre il 98% del totale in termini di numero, circa i due terzi del totale in termini di addetti, meno della metà del totale in termini di valore aggiunto. La stessa fonte precisa che l'Italia “pesa” sul totale per il 25% (circa sei milioni di imprese), con una dimensione media che è la metà di quella europea (3,5 addetti per impresa).

<sup>21</sup> Le istituzioni scolastiche, con il sostegno del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, hanno messo a punto un modello di impresa formativa simulata che, da oltre 10 anni, coinvolge centinaia di scuole e migliaia di studenti, consentendo loro di apprendere a scuola in un contesto operativo e organizzativo simile a quello aziendale.

<sup>22</sup> Suddividendo la spesa R&S per tipo di ricerca, in Italia la ricerca di base rappresenta il 27,7% del totale (di cui il 62% sostenuto dalle università), la ricerca applicata il 44,4% (di cui il 53,8% affrontato dalle imprese) e lo sviluppo sperimentale il 27,9% (84,8% del quale è sostenuto dalle aziende).



2. lo sviluppo del sistema ricerca e la sua apertura internazionale anche nelle regioni svantaggiate;
3. il rafforzamento del rapporto tra università e imprese, attraverso la realizzazione di network per l'innovazione, che è stata negli ultimi anni incoraggiata da una serie di misure fiscali a sostegno della ricerca scientifica e tecnologica.

In particolare, la legge finanziaria 296/2006 ha previsto lo strumento del credito d'imposta a favore degli investimenti in ricerca e sviluppo pre-competitivo, elevando lo sgravio al 40 % delle spese sostenute qualora i costi di ricerca e sviluppo siano riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca. Il decreto 297/99, con il sostegno ai distretti tecnologici ha favorito una maggiore integrazione locale tra università e imprese. Anche la possibilità per le università di trasformarsi in fondazioni, prevista dal DL 112/2008 si muove nell'ottica di creare una maggiore interazione, favorendo investimenti privati nel settore dell'istruzione superiore e della ricerca universitaria.

Il Piano evidenzia come il Governo italiano intenda promuovere la ricerca e l'innovazione anche attraverso il **QSN 2007-2013**<sup>23</sup>, individuando due priorità per le politiche pubbliche comunitarie sia nazionali che regionali. La Priorità 2 (Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività) assume l'obiettivo di carattere generale di rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese, per contribuire alla competitività e alla crescita economica, sostenere la massima diffusione e l'utilizzo di nuove tecnologie e servizi avanzati, innalzare il livello delle competenze e conoscenze scientifiche e tecniche nel sistema produttivo e nelle istituzioni.

La Priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" assume tre obiettivi generali: a) accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche; b) promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale; c) qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi e i servizi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio.

Vengono poi forniti all'interno del Pnr i risultati ottenuti attraverso il Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007, che indicava tra i principali interventi il lancio di 12 grandi programmi strategici nelle aree salute dell'uomo, farmaceutica, biomedicale, manifatturiera, motoristica, avionica, materiali avanzati, telecomunicazioni, agroalimentare, logistica avanzata, ICT ed energia. Il mondo delle imprese, delle università e degli enti pubblici di ricerca ha aderito con grandissima convinzione all'invito del Ministero: a fronte di una disponibilità di 1.100 milioni di euro, sono pervenute oltre 740 idee progettuali, le migliori delle quali sono state poi trasformate in oltre 150 progetti esecutivi distribuiti lungo i predetti 12 programmi, al momento in piena fase di svolgimento. Ad oggi sono stati finanziati con lo strumento del credito rotativo agevolato 116 progetti, per un importo pubblico complessivo pari a 897,1 milioni di euro.

Tra gli altri interventi attuati per favorire la ricerca e l'innovazione da parte del Governo

<sup>23</sup> Le priorità indicate nel quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 sono: Priorità 1: Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; Priorità 2: Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività; Priorità 3: Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo; Priorità 4: Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale; Priorità 5: Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo; Priorità 6: Reti e collegamenti per la mobilità; Priorità 7: Competitività dei sistemi produttivi e occupazione; Priorità 8: Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani; Priorità 9: Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; Priorità 10: Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

nel Pnr viene data evidenza anche alla politica di sostegno ai distretti tecnologici, che stanno assumendo una posizione sempre più rilevante nei processi d'innovazione dei sistemi produttivi regionali, svolgendo un ruolo di catalizzatori nei progetti di ricerca nazionali ed europei, sostenendo l'internazionalizzazione delle imprese innovative e sviluppando programmi di aggiornamento e alta formazione tecnico scientifica.

Attraverso le norme previste dal decreto 297/99 è stato possibile attuare forme di intervento fortemente innovative che vedono impegnati congiuntamente MIUR e amministrazioni locali tramite accordi di programma. Questi accordi rappresentano un modello di sviluppo che coinvolge, in un disegno strategico unitario, oltre alle imprese e al mondo scientifico (università ed enti) anche operatori della finanza privata e amministrazioni locali.

Tramite le azioni individuate e coordinate nell'ambito degli accordi di programma, si sta dando luogo alla realizzazione e al sostegno di quei distretti high-tech che rappresentano un forte elemento di novità nella politica di sviluppo del territorio. Distribuiti nelle 20 regioni italiane con specializzazioni nei principali settori di ricerca, rappresentano un presidio fondamentale per la competitività dell'Italia.

Per l'avvio e il sostegno ai distretti, il Ministero ha impiegato risorse pubbliche, sostanzialmente derivanti dal Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca<sup>24</sup>, per un totale di oltre 370 milioni di euro.

Per la **Regione Lazio** nel settore **dell'aerospazio-difesa** sono stati ammessi alle agevolazioni 3 progetti, per un finanziamento totale di circa 7 milioni di euro.

#### DISTRETTI TECNOLOGICI ATTUALMENTE OPERATIVI

Applicazioni wireless (Piemonte), Biomedicina molecolare (Friuli Venezia Giulia), Biotecnologie, ICT, Materiali avanzati (Lombardia), Materiali polimerici e compositi (Campania), Meccatronica (Emilia Romagna), Microelettronica (Sicilia), Nanotecnologia (Veneto), Sistemi intelligenti integrati (Liguria), Aerospazio<sup>25</sup> (Lazio), Energie rinnovabili (Trentino), ICT e sicurezza (Toscana), Innovazione Sicurezza e Qualità degli Alimenti (Abruzzo), Agro-industria (Molise e Puglia), High-Tech (Puglia), Tutela dei rischi idrogeologici (Basilicata), Logistica, Beni culturali (Calabria), Biomedicina e delle Tecnologie per la Salute (Sardegna), Trasporti navali, Agro-bio e pesca eco-compatibile (Sicilia), Nanomicrotecnologie e materiali speciali (Umbria).

Allo scopo di accelerare il processo di raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo, il MIUR assieme a ministeri ed agenzie analoghi di altri Stati europei, è stato uno dei principali artefici dell'ideazione e della costruzione di nuove iniziative inerenti lo spazio europeo della ricerca<sup>26</sup>.

Con lo stesso scopo è stata attuata la revisione del regolamento dell'ANVUR<sup>27</sup> (che mira ad accentuarne la terzietà e l'indipendenza allo scopo di assegnare le risorse in base al merito e ai risultati ottenuti), sono stati inoltre avviati una revisione delle procedure dei con-

<sup>24</sup> In linea con l'obiettivo di Lisbona e con le indicazioni dei Consigli europei di primavera in materia di ricerca e sviluppo, tra il 2006 e il 2008 sono state introdotte due famiglie di misure di agevolazione per la ricerca. La prima famiglia è composta da misure fiscali di vantaggio, mentre la seconda famiglia di misure è costituita da un contributo statale in favore di progetti riguardanti i distretti produttivi adottati dalle Regioni per complessivi 40 milioni di euro.

<sup>25</sup> All'interno dei distretti tecnologici attualmente operativi rientrano anche quelli relativi a bioscienze e cultura, attivati dopo la redazione del Pnr.

<sup>26</sup> Tra le iniziative va evidenziata l'istituzione del Consiglio europeo della Ricerca, il potenziamento di strumenti già esistenti come le piattaforme tecnologiche europee e le iniziative tecnologiche congiunte JTT, i progetti ERA-Net. Infine nell'ambito delle Infrastrutture di ricerca di particolare rilievo è la creazione dell'European Strategy Forum for Research Infrastructures (ESFRI).

corsi universitari e il piano straordinario per il reclutamento dei ricercatori (previsto nella Finanziaria 2009 con uno stanziamento di 40 milioni di euro).

### **La politica delle Regioni per la ricerca e l'innovazione.**

Le Regioni hanno introdotto una propria disciplina in materia di ricerca e innovazione mediante un'estrema variabilità di approcci e metodologie, sia nella definizione degli obiettivi che nella scelta degli strumenti. Infatti, alcune Regioni si sono dotate di uno strumento legislativo specifico, altre si avvalgono, ad esempio, di Piani strategici. In coerenza con tali strumenti, le Regioni e le Province autonome hanno definito nel Documento Unitario di Programmazione (DUP) la strategia complessiva della politica regionale unitaria, considerando prioritario, nell'insieme, il rafforzamento di un modello di società basato sulla conoscenza, orientato verso l'alta tecnologia e strettamente legato al territorio, del quale si valorizzano le eccellenze. E' obiettivo comune favorire l'integrazione di ricerca e dimensione produttiva, nonché l'internazionalizzazione e l'utilizzo dei risultati come motore di sviluppo per altri settori (energia, ambiente, occupazione, sanità, agricoltura, etc)<sup>28</sup>.

Gli interventi a sostegno della ricerca e dell'innovazione saranno finanziati, nella maggior parte dei casi, nell'ambito della nuova programmazione comunitaria 2007-2013 (POR FSE e POR FESR), integrati con altre risorse regionali e nazionali, e saranno principalmente attuati attraverso Accordi di Programma Quadro, protocolli di intesa, PIA, Bandi della Progettazione Integrata.

In risposta alle linee di indirizzo comunitarie sulla better regulation, alcune Regioni hanno ritenuto prioritario il riordino normativo e la semplificazione delle procedure pubbliche a sostegno della ricerca e dell'innovazione. Tra tali esperienze, che vengono indicate nel Pnr come best practices, viene segnalata la legge regionale per la "**Promozione della Ricerca e sviluppo, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico**" (L.r. 13/2008) approvata dalla **Regione Lazio** con l'obiettivo di armonizzare e mettere a sistema gli istituti di ricerca pubblici e privati, università e mondo dell'alta formazione, grande e piccola impresa per un nuovo sistema di governance della materia.

Un altro ambito approfondito nel Pnr e ritenuto particolarmente strategico riguarda il capitolo infrastrutture, per il quale vengono indicate le novità introdotte con la "manovra finanziaria del 2009". A tale riguardo la strategia del Governo comprende un'azione mirata a promuovere lo sviluppo duraturo mediante una serie di iniziative innovative, tra cui la concentrazione degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate a favore di settori strategici, con riferimento, tra l'altro, alle infrastrutture, anche energetiche, alle reti di telecomunicazione e ai servizi di trasporto. È stato infatti predisposto un Documento di programmazione delle infrastrutture, allegato al DPEF 2009-2013, che riporta lo stato di attuazione del Programma strategico delle opere. Questo in particolare ha subito una variazione di dotazione di risorse; infatti il costo totale passa da circa 173.400 milioni di euro ad oltre 174.000.

In particolare il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è impegnato nella realizzazione dei progetti che costituiscono il master plan delle infrastrutture di trasporto dell'Unione europea, nonché il master plan delle infrastrutture di collegamento con i paesi vicini<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> L'Agenzia di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) è stata istituita dal D.L. 3 ottobre 2006, n. 262 (convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, commi 138-142).

<sup>28</sup> Per un approfondimento si rimanda al Pnr 2008-2010.

L'altra novità riguarda l'impegno, che l'Italia ha assunto per la realizzazione delle infrastrutture di rete a banda larga sul territorio nazionale. Il Governo ha adottato una strategia che ambisce a realizzare una rete di nuova generazione entro il 2013. Si tratta di un contributo decisivo allo sviluppo economico, tecnologico e infrastrutturale dell'Italia stimato, in termini di Pil annuo, tra 1,5 e 2 punti percentuali<sup>30</sup>. Un investimento totale di circa 10 miliardi di euro che si aggiunge a quelli previsti nel "Programma per la copertura infrastrutturale a larga banda". Tale programma rientra nella politica di interventi, avviata dal Ministero delle Comunicazioni in coordinamento con le regioni Emilia Romagna, Liguria, Lazio, Marche e Umbria, per la costruzione di infrastrutture di rete a banda larga nel periodo 2007-2009, il cui finanziamento ammonta complessivamente a 97 milioni di euro, di cui 67 milioni erogati dal Ministero delle Comunicazioni e 30,2 milioni dalle singole regioni.

Il Governo difende e valorizza la **risorsa ambiente** e promuove, con progetti concreti e con un'adeguata azione culturale, una politica ambientale che, coniugando tutela e sviluppo, consente di difendere l'ecosistema e permette di realizzare quegli interventi di cui il Paese ha bisogno.

La questione ambientale viene così assunta come uno dei nodi centrali per programmare uno sviluppo sostenibile della nostra società, in linea con gli obiettivi posti dalla strategia di Lisbona.

Nel Pnr vengono indicate le priorità politiche in questo campo e delineate le priorità di intervento in aree precise, quali: gestione delle risorse idriche, bonifiche delle aree pubbliche, rifiuti, tutela e conservazione delle biodiversità, qualità dell'aria ed energia pulita (in riferimento agli obiettivi di Kyoto).

La politica regionale, affiancandosi al costante impegno della politica ordinaria, svolge un ruolo importante nel sostenere gli investimenti nel settore energetico e offre un rilevante contributo agli obiettivi europei su fonti rinnovabili, risparmio energetico e riduzioni delle emissioni di gas effetto serra.

In materia di energie rinnovabili le regioni e le province autonome esercitano funzioni di indirizzo e coordinamento, definiscono gli interventi di governance di sistema ed emanano norme per la certificazione energetica degli edifici e linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia.

Un importante intervento di governance è costituito dalla programmazione dello sviluppo del comparto, messo in atto da numerose regioni attraverso l'elaborazione dei piani energetici, nei quali vengono fissati gli obiettivi da perseguire per il raggiungimento delle finalità indicate nel Protocollo di Kyoto. I piani energetici mirano all'individuazione dei presupposti per un corretto sviluppo del sistema energetico regionale, all'aumento dell'efficienza energetica nei settori produttivo, abitativo, terziario e agricolo, e al miglioramento dei sistemi di distribuzione e di trasporto dell'energia.

La programmazione di interventi finalizzati al rispetto degli impegni di Kyoto è completata con azioni orientate alla sostenibilità ambientale dello sviluppo, quali il contrasto ai fenomeni di inquinamento atmosferico, la bonifica e il recupero delle aree e dei siti inquinati e la protezione della natura. Gli strumenti di attuazione della politica regionale contribui-

<sup>29</sup> Si tratta del Corridoio 1 (asse ferroviario Berlino – Verona – Bologna – Roma – Reggio Calabria – Palermo), del Corridoio 5 (Asse ferroviario Lione – Torino – Milano – Trieste – Lubiana – Budapest), delle Autostrade del Mare e dell'Asse ferroviario Genova – Rotterdam.

<sup>30</sup> Questo modello è contenuto nell'art. 14 del disegno di legge AC 1441 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", che prevede una dotazione di 800 milioni di euro per il periodo 2007/13 a valere sui fondi FAS.

scono in maniera diretta a garantire caratteristiche di sostenibilità ambientale ai processi di crescita.

In tale contesto la gran parte di regioni e province autonome è caratterizzata dal comune obiettivo di garantire una maggiore indipendenza energetica attraverso tecnologie rispettose ed efficienti che, in primis, permettano di ridurre i consumi.

## POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

In tema di politiche per l'occupazione, nel Piano viene evidenziata la necessità di un profondo ripensamento dell'impianto complessivo del **sistema italiano dell'istruzione**, attraverso una revisione dell'intero quadro normativo, ordinamentale, organizzativo ed operativo.

Il Governo, attraverso gli interventi finalizzati alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse economiche nel quadro globale di riassetto della spesa pubblica, mira a realizzare una nuova governance territoriale dell'istruzione e della formazione valorizzando l'autonomia delle unità scolastiche e coinvolgendo le regioni e le autonomie locali.

Le altre misure specifiche da attuare ai fini di una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali prevedono:

- la revisione degli ordinamenti scolastici;
- la riorganizzazione della rete scolastica;
- l'uso efficace delle risorse umane delle scuole;
- il sostegno per l'accesso all'istruzione (tetti di spesa per il corredo di libri scolastici, introduzione del Patto di corresponsabilità tra scuola e famiglia e la Carta dello studente).

Al quadro di rinnovamento si aggiungono la costruzione e l'implementazione di un sistema nazionale di valutazione basato sugli apprendimenti, che prevede una rilevazione censuaria dall'a.s. 2008-2009.

In continuità con i provvedimenti di riforma adottati negli anni precedenti, il Governo ha previsto l'assolvimento dell'obbligo scolastico "finalizzato al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18° anno di età", oltre che nei percorsi scolastici, in quelli di istruzione e formazione professionale, anche sperimentali. Con ciò vengono portati a sistema i percorsi sperimentali triennali, che hanno usufruito, oltre al FSE e a risorse stanziare sui singoli bilanci regionali, di un finanziamento statale pari a circa 200 milioni di euro l'anno, cui si sono aggiunti circa 40 milioni di euro nel 2007.

Le amministrazioni centrali e le regioni si sono impegnate a definire, entro il 2008, il repertorio nazionale delle figure professionali e i relativi standard formativi minimi. Si intendono, inoltre, confermare gli interventi promossi negli anni precedenti, quali: l'alternanza scuola lavoro; la riorganizzazione del sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS); la riorganizzazione dell'istruzione tecnica e professionale di Stato, sul versante della scuola secondaria superiore; l'obbligo di recupero delle insufficienze formative entro l'anno scolastico.

Con riguardo alla politica di coesione, nell'ambito del QSN 2007-2013, la strategia operativa dei programmi nazionali per l'istruzione 2007-2013 è fondata su due obiettivi principali:

- più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento di giovani e adulti;
- ulteriore riduzione della dispersione scolastica e maggiore attrattività della scuola, valorizzando il ruolo della scuola come motore per l'inclusione sociale, nonché il collegamento delle scuole con il loro territorio.

Il QSN 2007–2013 ha incluso l'istruzione tra gli "Obiettivi di servizio" alla cittadinanza, considerati essenziali per lo sviluppo del Mezzogiorno, assieme alla gestione dell'acqua e dei rifiuti ed ai servizi di cura. Al conseguimento di tali obiettivi è correlato un sistema di premialità con una verifica della situazione al 2009 ed al 2013. In questo quadro, i programmi per l'istruzione 2007–2013 contribuiscono all'impegno dell'Italia a ridurre il tasso degli early school leavers al 10% ed alla riduzione, secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE, della percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura dal 35% al 20% e in matematica dal 48% al 21%.

Al raggiungimento degli obiettivi di servizio sopra descritti concorrono anche le regioni, tramite azioni co-finanziate in particolare dal FSE, attraverso gli interventi dell'asse "capitale umano" dei POR, che mira proprio alla qualificazione del sistema di istruzione e formazione per elevare il livello di competenze della popolazione e ridurre, soprattutto nelle aree dell'obiettivo Convergenza, il fenomeno della dispersione scolastica.

Per quanto riguarda le iniziative dirette ai lavoratori occupati (formazione continua), l'impegno del Governo prosegue attraverso la valorizzazione del sistema di governance del lifelong learning a livello settoriale e territoriale. Il sistema finanziario è alimentato dai fondi paritetici interprofessionali, il FSE e i trasferimenti annuali di Stato e regioni.

Il miglioramento della qualità dell'offerta formativa viene perseguito attraverso l'accREDITAMENTO delle strutture formative<sup>31</sup>, la valutazione degli apprendimenti nel sistema della formazione professionale<sup>32</sup>, la definizione di standard professionali, formativi e di riconoscimento e certificazione delle competenze e analisi dei fabbisogni professionali ed occupazionali.

L'obiettivo del Governo per favorire la formazione e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, è quello di intervenire sugli interessi strategici della scuola e dell'impresa: per la scuola si tratta di essere percepita come risorsa e fattore di sviluppo del territorio; per l'impresa si tratta di diventare impresa formatrice.

Il Governo intende intervenire in modo radicale sulla formazione con un piano straordinario che ponga al centro dell'attenzione i fabbisogni formativi del sistema produttivo. Un punto decisivo, infatti, è la programmazione formativa basata sull'analisi dei fabbisogni di figure professionali e competenze.

Sul versante del collegamento tra istruzione e mondo del lavoro va evidenziato il ruolo dell'apprendistato, che consente l'accesso di molti giovani al mercato del lavoro, la cui riforma, attuata dal Governo nel primo provvedimento in materia di lavoro, sottolinea il ruolo dell'impresa come agenzia formativa. L'apprendistato è stato oggetto di un'intensa attività legislativa da parte delle regioni che ne hanno disciplinato gli aspetti formativi.

Sempre in tema di apprendistato ma con riferimento alla tipologia "alta formazione", è stata avviata da parte delle regioni un'importante sperimentazione. I datori di lavoro hanno ora la possibilità di attuare convenzioni con le università al fine di meglio integrare programmi formativi e domanda di lavoro del sistema economico territoriale.

L'Italia si riconosce nei principi comuni di flexicurity approvati dal Consiglio dei Ministri del lavoro dell'Unione. Il Governo intende avviare un programma organico di semplifica-

<sup>31</sup> Stato e regioni garantiscono la qualità dell'offerta formativa finanziata con risorse pubbliche. La Conferenza Stato-Regioni del 20 marzo 2008 ha fissato gli standard minimi nazionali delle strutture. Le regioni, attraverso i PO FSE 2007-2013 si sono impegnate a sostenere il perfezionamento del sistema secondo una tempistica precisa concordata con la Commissione europea. E' stata, peraltro, applicata, in via sperimentale, in alcuni dei principali enti di formazione professionale, la Guida italiana per l'autovalutazione delle strutture scolastiche e formative.

<sup>32</sup> Vengono sperimentati i metodi dell'indagine OCSE PISA nella formazione professionale assumendo come indicatore d'impatto i risultati conseguiti dagli allievi.

zione e deregolazione del lavoro che, senza abbassare il livello di tutela del lavoratore e della lavoratrice, è rivolto a liberare sia l'impresa sia il prestatore d'opera da adempimenti burocratici e formali e a facilitare così l'occupazione riducendone i costi indiretti.

Il Libro verde sul futuro del modello sociale, pubblicato nel luglio scorso, sul quale è stata aperta una consultazione pubblica, sottolinea che l'obiettivo è creare un welfare delle opportunità che assicuri le necessarie tutele ma che preveda anche responsabilità e comportamenti attivi per i soggetti che ne beneficiano.

Tra le altre priorità perseguite da Governo italiano e trattate nel Pnr, c'è la lotta al **lavoro sommerso**.

Gli interventi che si sono susseguiti nel corso degli anni finalizzati all'emersione del lavoro irregolare si distinguono in misure preventive e misure sanzionatorie quali: la comunicazione preventiva dell'assunzione, di cessazione e trasformazione del rapporto di lavoro ai Servizi per l'impiego e l'inasprimento delle sanzioni amministrative.

La lotta al lavoro sommerso rappresenta una delle priorità strategiche anche per le amministrazioni territoriali. Alcune regioni (Lazio, Liguria, Puglia) hanno approvato leggi specifiche sul lavoro irregolare; altre invece hanno adottato misure in materia all'interno delle leggi regionali sul mercato del lavoro.

Sono state intraprese azioni anche per la riorganizzazione dei **Servizi per il Lavoro**, per il miglioramento della loro integrazione a livello territoriale. La strategia messa in atto dal Governo tende alla valorizzazione del ruolo di "regia" pubblica dei servizi per il lavoro sul piano dell'organizzazione dell'intero sistema del mercato del lavoro misto pubblico-privato, come punto di snodo tra interventi in materia di politica attiva e passiva per l'occupazione.

Sul lato della domanda di lavoro, è stata ampliata l'offerta dei servizi alle imprese con particolare riguardo al reclutamento e alla preselezione dei lavoratori<sup>33</sup>; sul lato dell'offerta è stato attuato un effettivo raccordo tra CPI e formazione professionale portando ad un intervento tempestivo dei servizi per l'impiego<sup>34</sup>.

Considerando, inoltre, il nuovo ruolo assunto dagli operatori privati nel mercato del lavoro, molte Regioni hanno previsto, attraverso interventi di regolazione, un regime di accreditamento regionale delle strutture.

Sul versante della collaborazione interistituzionale, a partire da maggio 2007 è attivo un tavolo tecnico congiunto tra il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Province per la predisposizione del nuovo Masterplan dei Servizi per il Lavoro. Gli argomenti oggetto di approfondimento sono: i livelli essenziali delle prestazioni; gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle attività dei servizi; le risorse e gli obiettivi per il consolidamento del sistema<sup>35</sup>.

Un'ulteriore linea di intervento ha interessato la definizione di standard di sistema. Ad esempio, le comunicazioni che tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, devono effettuare ai servizi competenti sono inviate esclusivamente per via telematica utilizzando un unico modello standard. Questa semplificazione delle procedure abbatte i costi di circa il 30% (costo stimato dalle aziende per compilare e trasmettere le comunicazioni con i metodi

<sup>33</sup> La quota di Centri per l'Impiego (CPI) che offrono tali servizi è passata dal 49,6% del 2006 al 55,2%, nel 2008 e che nello stesso periodo si è ridotto il differenziale tra il Nord e il Sud del Paese.

<sup>34</sup> Al riguardo, si registra un incremento di quasi 13 punti percentuali (dall'81% del 2006 al 93,8% del 2008) della quota di CPI che offrono ai lavoratori servizi di raccordo con la formazione professionale. Il miglioramento riguarda sia il Centro Nord (dall'85,1 al 98,4%) che il Sud (dal 75 all'87,3%).

<sup>35</sup> In tale contesto, negli ultimi anni, è stata dedicata notevole attenzione alla costruzione partecipata del Sistema Informativo del Lavoro, come strumento dello Stato, delle Regioni, delle Province e degli enti locali finalizzato alla rilevazione, all'elaborazione e alla diffusione dei dati in materia di lavoro. Nell'autunno del 2008 sarà predisposta una bozza di Accordo tra Stato e Regioni che definirà tempi e modalità di completamento del sistema.



“cartacei”) e il sistema produce in tempo reale una base informativa utile alle politiche del lavoro, migliorando in modo considerevole la disponibilità e l’affidabilità dei dati.

Al fine di sostenere **l’occupazione femminile**, l’Italia ha promosso una serie di strategie che intervengono su vari versanti, dalla riorganizzazione del lavoro, alla promozione di nuovi modelli culturali ispirati ad una piena condivisione delle responsabilità familiari tra uomo e donna, sia, infine, su quello della riorganizzazione del territorio in ottica family friendly, con più servizi di supporto, di migliore qualità, di più facile accessibilità e più coordinati con i tempi di lavoro.

In tale ottica una delle priorità perseguita dal Governo è rappresentata dallo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; nel 2007 è stato infatti varato il piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, che identifica come obiettivo specifico il potenziamento degli stessi. Ciascuna regione predispone al riguardo un piano d’azione (ad esempio, gli interventi dei programmi FESR in questo campo sono inclusi nel quadro delle strategie regionali per la promozione dell’inclusione sociale e dello sviluppo urbano).

Un’altra importante novità nel settore dei servizi per la prima infanzia è costituita dal finanziamento, per l’anno scolastico 2007-2008, di un servizio educativo sperimentale, che integra l’offerta degli asili (0-3 anni) e della scuola dell’infanzia (3-5 anni), rivolto ai bambini dai 2 ai 3 anni (c.d. progetto “sezioni primavera”).

In chiave più generale, con riguardo alle politiche di conciliazione tra tempi di lavoro e vita familiare, la promozione dell’occupazione femminile richiede interventi selettivi e multisettoriali che vanno dalle decontribuzioni, alle offerte di servizi fino alla flessibilità dell’orario di lavoro e dell’organizzazione aziendale. Il Governo intende attuare una più efficace politica dei servizi, che valorizzi la sussidiarietà e lo sviluppo di servizi privati, sostenuti non da interventi pubblici diretti ma indiretti (erogazione di voucher o riconoscimento di detrazioni fiscali). A ciò si aggiunge una più ampia e qualificata rete dei servizi, il rafforzamento delle politiche di sostegno del congedo, del part-time, del reingresso nel mondo del lavoro. Si segnala l’introduzione, con gradualità, del cosiddetto quoziente familiare, uno strumento per una fiscalità più giusta e più equa e che può sostenere la scelta di avere figli. Sul piano delle azioni positive in materia di conciliazione, si evidenzia il proseguimento della sperimentazione di accordi contrattuali per la conciliazione di tempi di vita e di lavoro<sup>36</sup>.

Il Governo intende attuare un rilancio delle **politiche per l’inclusione sociale**. Nel rapporto sull’inclusione, in via di stesura, si formalizza, infatti, per la prima volta a livello di Governo nazionale, un programma di interventi coerente e specificamente finalizzato ad azioni di maggiore conoscenza e sostegno per le persone che versano in condizioni di estremo disagio economico, in particolare i senza dimora, gli anziani oltre i 65 anni con la sola pensione minima, le famiglie con un solo genitore (spesso donna) e con figli minori a carico, quelle con figli portatori di disabilità o di disagio psichico. Proprio la famiglia costituisce, infatti, un obiettivo prioritario e un target per le politiche dei prossimi anni.

<sup>36</sup> In virtù di tale misura, ad oggi, sono stati approvati 459 progetti per un finanziamento complessivo di circa 30 milioni di euro. In particolare, per il 2007 sono stati stanziati 21 milioni di euro e, per il 2008, 18,4 milioni di euro.



## 4. ENTI E ORGANIZZAZIONI CHE SI OCCUPANO DELLA STRATEGIA DI LISBONA.

### COMITATO DELLE REGIONI [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

Il Comitato delle Regioni è l'assemblea politica che dà voce agli enti locali e regionali dell'Unione europea. Istituito nel 1994, ha consentito di affrontare due questioni fondamentali, la prima relativa alla considerazione delle esigenze locali e regionali nei processi decisionali a livello comunitario, la seconda riguardante il coinvolgimento dei cittadini alla crescita dell'UE. Il Comitato delle Regioni viene consultato ogni volta che vengono avanzate nuove proposte in settori che interessano la realtà locale e regionale, quali la coesione economica e sociale, le reti transeuropee, la sanità pubblica, l'istruzione e la cultura, la politica occupazionale, la politica sociale, l'ambiente, la formazione professionale e i trasporti.

Il Comitato è composto da 344 membri, nominati dal Consiglio europeo, su proposta degli Stati membri, per quattro anni. Ciascun Paese sceglie i propri membri seguendo procedure distinte, ma ogni delegazione nazionale riflette l'equilibrio politico, geografico e regionale/locale del rispettivo Stato membro.

I membri sono rappresentanti eletti di enti locali e regionali oppure soggetti che rivestono in tali enti cariche di rilievo. Il Comitato organizza i propri lavori attraverso sei commissioni specializzate:

1. Affari costituzionali, *governance* europea, spazio di libertà, sicurezza e giustizia - CONST,
2. Politica di coesione territoriale - COTER,
3. Cultura, istruzione e ricerca - EdUC,
4. Politica economica e sociale - ECOS,
5. Relazioni esterne e cooperazione decentrata – RELEX,
6. Sviluppo sostenibile – dEVE.

Ad esse spetta il compito di esaminare in dettaglio le proposte sulle quali il Comitato viene chiamato a formulare un progetto di parere dove vengono esposti i punti in cui concorda con le proposte della Commissione europea e i punti che invece, a suo avviso, devono essere modificati. Il parere delle commissioni viene poi discusso durante una delle cinque sessioni plenarie che si svolgono ogni anno. Se la maggioranza lo approva, esso viene adottato come parere del Comitato delle Regioni e trasmesso alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio europeo.

In seno al Comitato delle Regioni è stata creata, nel 2005, la **Piattaforma di Monitoraggio su Lisbona** (LPM)<sup>37</sup>, che consente agli enti locali e regionali di mettere in risalto le pro-

<sup>37</sup> <http://lisbon.cor.europa.eu/>

prie attività nell'attuazione della strategia per la crescita e l'occupazione e il proprio grado di coinvolgimento a livello nazionale. La piattaforma fornisce indicazioni sulle dimensioni locali e regionali della Strategia medesima offrendo informazioni utili per una valutazione sulle modalità e sulle caratteristiche del contributo di tali soggetti.

A tal fine, sulla base della revisione della strategia di Lisbona nel 2005, che richiedeva agli Stati membri un maggior coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'implementazione delle politiche, il Comitato delle Regioni decise di avviare due iniziative, finalizzate a sostenere la costruzione di un vero partenariato tra tutti i livelli di governo:

- un sondaggio sul coinvolgimento degli enti locali e regionali nella preparazione dei Programmi nazionali di riforma (settembre 2005);
- una analisi delle dimensioni locali e regionali dei Piani nazionali di riforma presentati dagli Stati membri (dicembre 2005).

Nell'ambito della prima iniziativa, il CdR invitò gli enti regionali e locali a manifestare il loro interesse a partecipare a un progetto di monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi di Lisbona. All'invito risposero 140 enti regionali e locali, ai quali fu spedito un questionario in cui venivano richieste informazioni sul loro livello di coinvolgimento nella pianificazione, nell'attuazione e nel controllo dei Programmi nazionali di riforma e dei quadri di riferimento strategico nazionali (qRSn), nonché dati specifici sulle iniziative da loro avviate nel quadro di Lisbona. L'analisi dei 65 questionari ricevuti evidenziò un insufficiente livello di coinvolgimento nella preparazione dei Piani nazionali di riforma e una considerazione limitata dei contributi regionali da parte delle autorità centrali.

La necessità di maggior coinvolgimento fu evidenziata da parte del Comitato delle Regioni, nella sua dichiarazione adottata il 24 febbraio 2006 e presentata al Consiglio di primavera.

Sulla base della dichiarazione, il Consiglio europeo di primavera del 2006, nelle sue conclusioni, chiese al Comitato delle Regioni di presentare una relazione a sostegno del partenariato per la crescita e l'occupazione a conclusione del primo ciclo di governance di Lisbona (2005-2008).

Il Comitato ha dato dunque avvio al progetto della Piattaforma di Monitoraggio<sup>38</sup> per aumentare il coinvolgimento degli enti territoriali e per poter valutare in maniera più strutturata e sistematizzata il loro coinvolgimento nel processo di governance della Strategia.

Ad oggi la piattaforma può contare sulla partecipazione di 114 membri tra regioni e città<sup>39</sup>, altri enti territoriali e le associazioni europee e nazionali di autorità locali e regionali.

L'adesione alla Piattaforma viene realizzata a seguito di specifici inviti a manifestare interesse pubblicati dal CdR<sup>40</sup>.

I membri della piattaforma sono coinvolti principalmente nel processo di monitoraggio e hanno pieno accesso a tutte le sezioni della piattaforma per lo scambio di opinioni, di esperienze, di best practice e per partecipare ad attività di cooperazione anche attraverso la partecipazione agli eventi previsti (seminari, conferenze, ecc.).

Le attività svolte della piattaforma sono:

1. il monitoraggio (per valutare la situazione);

<sup>38</sup> La Piattaforma interattiva di controllo di Lisbona è accessibile dal novembre 2006 sul sito web del CdR: [http://www.cor.europa.eu/it/activities/lisbon\\_strategy.htm](http://www.cor.europa.eu/it/activities/lisbon_strategy.htm)

<sup>39</sup> Analizzando la distribuzione delle regioni e delle città con riferimento alla politica di coesione, emerge che la maggior parte dei membri della Piattaforma appartengono all'obiettivo Competitività e Occupazione, seguito dall'obiettivo Convergenza che include oltre 1/3 dei membri.

<sup>40</sup> Con l'ultima chiamata a manifestare interesse del 2008 anche la Regione Lazio è entrata a far parte della Piattaforma di Monitoraggio.

2. l'analisi comparativa (per garantire la trasparenza sul piano europeo e trarre degli insegnamenti dalle buone pratiche);
3. l'interattività (grazie agli scambi mediante il sito Internet e l'organizzazione di workshop).

Gli strumenti attraverso cui la piattaforma opera sono:

1. il sito web interattivo contenente dati statistici regionali/locali dettagliati e connessi alla strategia di Lisbona, un centro di conoscenza, una sezione dedicata alle "top stories" e un forum in cui i membri della piattaforma hanno la possibilità di scambiarsi opinioni e dati su questioni di particolare rilevanza;
2. Workshop e incontri in cui discutere temi legati alla strategia di Lisbona.

### ***Le attività di analisi della piattaforma di monitoraggio per il 2008***

Nel corso del 2007 hanno partecipato alla Piattaforma, rispondendo al questionario predisposto, 80 dei 104 membri e dall'analisi è emerso quanto segue:

1. nonostante le regioni si sentano fortemente coinvolte in tutte le policy areas che riguardano Lisbona, ben il 53% degli intervistati non percepisce che la strategia di Lisbona stia contribuendo al loro sviluppo nello stesso modo (è il cosiddetto Paradosso di Lisbona);
2. le principali priorità evidenziate dalle regioni e dalle città sono: migliorare i mercati e favorire l'imprenditorialità e l'innovazione; incrementare l'occupazione e valorizzare il capitale umano e favorire la protezione ambientale;
3. le priorità emerse sono: adattarsi ai cambiamenti climatici; far fronte alle sfide demografiche e assicurare una migliore regolamentazione;
4. la politica regionale e i fondi strutturali sono considerati strumenti fondamentali per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona. Ciò è ulteriormente evidenziato dalla introduzione, nei programmi operativi, di requisiti di earmarking che richiedono alle regioni di destinare percentuali definite di risorse della politica di coesione al perseguimento di obiettivi comuni alla strategia di Lisbona.

A seguito di una nuova fase di ampliamento nel corso del **2008**, la Regione Lazio è entrata a far parte della Piattaforma di Monitoraggio su Lisbona come membro ordinario, insieme a: i Länder Brandenburg e Saarland (Germania), la provincia di Łódź (Polonia), la Regione Sicilia ed i comuni di Milano, Firenze, Bolzano e Cremona (Italia).

Quindi per il terzo anno consecutivo, la Piattaforma di Monitoraggio su Lisbona ha lanciato il suo esercizio di monitoraggio, profondamente modificato rispetto ai precedenti per renderlo più snello e meglio rispondente agli sviluppi del processo di Lisbona.

La Piattaforma ha pertanto stabilito di costituire quattro gruppi di lavoro in riferimento alle priorità tematiche indicate dall'ultimo Consiglio europeo di primavera per il nuovo ciclo di Lisbona (2008–2010): investire nella conoscenza e nell'innovazione; liberare il potenziale imprenditoriale, soprattutto per le PMI; investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro; fronteggiare i cambiamenti climatici e favorire l'energia rinnovabile.

L'attività dei gruppi di lavoro si è sviluppata lungo un percorso a tre fasi, tra luglio e ottobre.

Durante la prima fase, i membri dei gruppi hanno avuto la possibilità di sottoporre alla discussione commenti e proposte relative all'agenda dei lavori, potendo suggerire anche l'aggiunta di nuovi temi di dibattito. Alla luce di questo confronto, in agosto, è stata stilata, da parte del team della Piattaforma, una nuova lista di tematiche, aprendo così la seconda fase di discussione.

In questa seconda fase, che si è conclusa a metà settembre, i membri dei gruppi hanno sottoposto al dibattito alcuni contributi sintetici relativi all'approccio, alle politiche, ai documenti programmatici ed ai progetti con cui la rispettiva istituzione ha affrontato le tematiche in esame.

Nella terza fase, il team della Piattaforma ha redatto una bozza di documento finale che è stata sottoposta ai gruppi di lavoro il 7 ottobre, durante il loro incontro agli "Open Days", in cui vengono illustrati i risultati ottenuti dall'analisi dei questionari compilati dai membri del LMP, la cui preparazione da parte del team di lavoro del CdR e la relativa compilazione da parte degli esperti dei governi locali e regionali è un punto centrale per la missione del LMP.

Tali risultati confluiranno infine nel parere del Comitato delle Regioni sulla strategia di Lisbona, richiesto dalla Commissione europea, e saranno oggetto di confronto in sede di dialogo territoriale, dove verranno discussi con la Commissione europea e con l'attuale e la futura presidenza in vista del Consiglio di primavera del 2009.

## LIME WORKING GROUP

Il Lisbon Methodology Working Group (LIME WG) è stato istituito nell'ottobre del 2006<sup>41</sup>, nell'ambito del Comitato di Politica Economica del Consiglio Economia e finanza (ECOFIN) con il mandato di sviluppare un framework metodologico per tracciare, analizzare e «modellizzare» le riforme strutturali attuate nell'ambito della strategia di Lisbona.

Il Consiglio ECOFIN ha considerato, difatti, che "il monitoraggio e la valutazione delle riforme fosse un fattore importante per il successo della strategia di Lisbona" in quanto solo attraverso la valutazione trasparente dei progressi compiuti con l'attuazione delle riforme strutturali si sarebbe stati in grado di assicurare la congruenza tra le aree politiche individuate ed i risultati delle iniziative messe in atto dagli Stati membri.

L'attività del LIME GROUP si è articolata nell'individuazione di tre metodi di lavoro:

**1. Metodo I: Tracciatura e monitoraggio delle riforme strutturali:** consiste in una griglia di monitoraggio che raccoglie e classifica secondo variabili predefinite, le misure messe in campo dai vari Stati membri attraverso il Programma nazionale di riforma, per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona, fornendo un primo contributo alla valutazione degli effetti delle politiche di riforma.

In particolare al LIME WG è stato affidato il compito di definire nuovi requisiti di reporting per la tracciatura e il monitoraggio delle riforme strutturali attuate attraverso i Programmi nazionali di Riforma. A questa prima attività è collegato anche lo sviluppo di un database sulle riforme microeconomiche (MICREF) e l'alimentazione del database sul mercato del lavoro (LABREF) sviluppato dal Labour Market Working Group;

**2. Metodo II: Analisi a livello microeconomico dell'impatto delle riforme sui fattori che determinano la crescita (LAF Lisbon Ass Framework):** tale metodo comprende una valutazione della performance relativa dei paesi nelle diverse aree di policy al fine di individuare quali ulteriori politiche di riforma potrebbero essere ulteriormente attuate. In particolare, il LAF si basa sull'analisi di 12 componenti del Pil, sulla valutazione degli indicatori relativi a 20 ambiti di politica generale e sui collegamenti tra i primi e le performance

<sup>41</sup> Il gruppo di lavoro è composto da rappresentanti delle autorità nazionali (nel numero massimo di 3 per ciascuno Stato membro), la Commissione europea, la BCE e l'OCSE. Il LIME ha iniziato i lavori nel febbraio 2007.

nei secondi. Il LAF, pertanto, si candida ad essere strumento di supporto per la Commissione e gli Stati membri alla sorveglianza multilaterale, al dibattito sulle riforme ed alla definizione e all'aggiornamento delle politiche.

**3. Metodo III: Analisi degli effetti macroeconomici conseguenti alle riforme tramite modelli di simulazione:** prevede la valutazione dell'impatto congiunto di una serie di riforme in chiave di aggregati economici, effetti dinamici delle riforme, effetti di secondo impatto ed esternalità. Il lavoro si basa anche su uno scambio delle migliori pratiche in materia di approcci di modellizzazione.

L'attività del LIME WG ed i risultati fin qui ottenuti sono di importanza strategica per Lisbona, rappresentando un supporto al lavoro che gli Stati membri sono chiamati a svolgere per la definizione delle nuove *sfide chiave* per il periodo 2008/2010.

A tal fine i risultati del lavoro svolto dal LIME WG in questi anni potrà costituire una base analitica di partenza utile per una più efficace ed efficiente definizione delle sfide da affrontare anche in termini di un maggiore livello di copertura delle policy areas e di qualità dei dati.

### **CIACE - COMITATO INTERMINISTERIALE PER GLI AFFARI COMUNITARI** ***www.politichecomunitarie.it***

Il **CIACE** è il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

Il CIACE rappresenta una sorta di "Gabinetto degli affari europei" il cui obiettivo è quello di consentire, attraverso uno strumento sufficientemente snello e di facile convocazione, l'approfondimento delle tematiche riguardanti la partecipazione del nostro Paese all'Unione europea, coordinando tra loro i Ministri interessati alle materie poste, di volta in volta, all'ordine del giorno.

Il CIACE, per la preparazione delle proprie riunioni, si avvale di un **Comitato tecnico permanente** istituito presso il dipartimento per le Politiche Comunitarie. Questo ha il compito di predisporre il Rapporto sullo stato di attuazione del Programma nazionale di Riforma in base agli indirizzi politici definiti dal CIACE sulla strategia di Lisbona. Il Comitato tecnico permanente svolge anche il ruolo di coordinamento delle amministrazioni competenti sulle varie tematiche di interesse per la Strategia.

Nella versione integrata del Comitato partecipano anche le regioni e le autonomie locali, garantendo di fatto un confronto e una forma di collaborazione continua e operativa con le parti sociali.

### **LISBON REGIONS NETWORK** ***http://www.lisbonregionalnetwork.eu/***

IL Lisbon Regions Network (LRN) è il network costituito da 15 regioni che dimostrano di avere un interesse verso la strategia di Lisbona a livello locale e regionale.

E' stato costituito nel marzo del 2004, con l'intento di contribuire allo sviluppo futuro della strategia di Lisbona a livello europeo, nazionale e locale, stimolando l'impegno dei vari livelli di governo nel favorire la crescita e l'occupazione.

Le regioni che partecipano al Network sono: l'Aquitania, la regione autonoma di Bratislava, Brussel, Helsinki, Land Hessen, Lisbona e Tagus Valley Region, la provincia di Randstads, l'Emilia Romagna, Riga City and Region, Slovenian Business & Research Association, Sofia Municipalità, la regione di Stoccolma, di Valencia, il West Midlands ed infine la regione di Wielkopolska.

Gli obiettivi fondamentali perseguiti dal network riguardano principalmente i seguenti punti:

- sottolineare la dimensione locale e regionale della strategia di Lisbona all'interno dei contesti nazionali ed europei, contribuendo allo sviluppo del prossimo ciclo della strategia di Lisbona;
- stimolare la comunicazione a tutti i livelli di governo (da quello locale a quello europeo) sulle opportunità e i cambiamenti che le politiche regionali subiranno attraverso l'implementazione della Strategia;
- supportare i governi regionali e gli stakeholders alla partecipazione attiva al processo di implementazione della strategia di Lisbona.

In sintesi il LRN può essere considerata una piattaforma di scambio di informazioni e pratiche sia sulle politiche e strumenti adottate a livello locale, regionale e nazionale secondo i pilastri di Lisbona e Gothenburg, sia sugli strumenti di multilevel governance.

Il LRN offre anche analisi concrete sugli impatti che i diversi obiettivi stabiliti dalla Strategia hanno sulle politiche locali e regionali, permette inoltre di sviluppare ed alimentare un dibattito sui temi dell'Agenda di Lisbona attraverso seminari, workshops e pubblicazioni.

### **LISBON COUNCIL** ***www.lisboncouncil.net***

IL Lisbon Council per la Competitività Economica e Sociale è un network formato da un gruppo di esperti incaricati di definire ed articolare una strategia per gestire le attuali e future sfide economiche e sociali del nostro tempo. Tali strategie sono incentrate soprattutto sull'inclusione sociale e sulla sostenibilità ambientale.

Il Network, fondato nel 2003 in Belgio, è un'organizzazione senza scopo di lucro, composto da i seguenti principali gruppi di lavoro:

- **Board of Economists,**
- **Climate Change Action Group,**
- **Innovation Forum,**
- **New Leaders for Lisbon,**
- **Forum for the Future.**

Tra le iniziative principali organizzate dal Lisbon Council si ricordano i vertici incentrati sui temi fondamentali per la strategia di Lisbona: crescita e occupazione.

Nel marzo 2008 è stato convocato il quinto Summit in preparazione del Consiglio UE di primavera a cui hanno partecipato circa 200 partecipanti provenienti da 12 Paesi europei. La discussione si è concentrata sullo stato dell'economia europea e su altri argomenti che vanno dal cambiamento climatico al capitale umano.

Nell'ambito dell'evento è stato lanciato l'European Growth and Jobs Monitor 2008, che rappresenta un'importante classifica sulla competitività sviluppata congiuntamente dal Lisbon Council e Allianz SE.

Il Monitor europeo 2008 per la crescita e l'occupazione (The 2008 European Growth and Jobs Monitor) è un'indagine annuale sui progressi economici e sociali in Europa. L'obiettivo del Monitor si sostanzia nella valutazione dei fattori di crescita, alla base della prosperità e della coesione sociale in Europa, con particolare attenzione ai temi energetici e ambientali. A tal fine il Monitor elabora un indicatore sintetico chiamato "indicatore di Lisbona", che indica il risultato complessivo del Paese di riferimento, non in un mero confronto con gli altri Stati in esame, ma rispetto al percorso di raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

### **BUSINESS EUROPE**

**<http://www.businesseurope.eu/>**

E' la confederazione delle imprese europee, raggruppa 39 associazioni di categoria imprenditoriali e datoriali di 33 paesi EU, con l'obiettivo di lavorare insieme per la crescita e la competitività in Europa. Per l'Italia ne fa parte Confindustria.

Nel complesso rappresenta più di 20 milioni di piccole, medie e grandi aziende.

Elabora lo "European Reform Barometer", che fornisce una analisi completa delle riforme strutturali dei 27 Stati membri dell'Unione europea realizzate nell'ambito della strategia di Lisbona.

La relazione presenta una valutazione sui progressi compiuti dai singoli Stati membri e una serie di raccomandazioni agli Stati membri e alle istituzioni europee, alcune delle quali differiscono da quelle indicate dalla Commissione europea.

