



RegioneLombardia

DOCUMENTO STRATEGICO REGIONALE

programmazione comunitaria 2007-2013

DSR

INDICE

Premessa

1. Il contesto di riferimento.....pag. 5
2. L'esperienza della programmazione 2000-2006.....pag. 69
3. Obiettivo 2 “competitività regionale e occupazione” e obiettivi regionali prioritari per la programmazione 2007 – 2013.....pag. 86
 - 3.1 Regione e contesto istituzionale.....pag. 87
 - 3.2 Persona, capitale umano e patrimonio culturale.....pag. 89
 - 3.3 Competitività.....pag. 94
 - 3.4 Sicurezza.....pag. 100
 - 3.5 Sanità, famiglia e casa.....pag. 101
 - 3.6 Ambiente, territorio e infrastrutture.....pag. 106
4. Obiettivo 3 “Cooperazione territoriale europea”pag. 119
5. Fondi strutturali e sviluppo rurale.....pag. 123
6. Integrazione finanziaria e programmatica.....pag. 127
7. Sistema informativo, controlli e valutazione.....pag. 128

Formattato: Rientro: Sinistro:
0 cm, Sporgente 0,8 cm,
Numerazione automatica +
Livello:1 + Stile numerazione:
1, 2, 3, ... + Comincia da:1 +
Allineamento: A sinistra +
Allinea a: 0,63 cm +
Tabulazione dopo: 1,27 cm +
Rientra di: 1,27 cm,
Tabulazioni: Non a 1,27 cm

Premessa

Nello sforzo di migliorare le prestazioni economiche comunitarie, si è definita nel 2000 a Lisbona, una strategia volta a fare dell'Unione Europea, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più prospera e competitiva del mondo.

E' all'interno del contesto tracciato dalla strategia di Lisbona che si colloca il percorso che condurrà alla programmazione comunitaria 2007-2013.

E' ancora in pieno sviluppo il processo di definizione dei documenti comunitari che detteranno le linee relative alla nuova fase di programmazione dei Fondi Strutturali ma, pur non essendo ancora cogenti in quanto non licenziati dal Consiglio Europeo, i contenuti appaiono condivisi tra gli Stati membri e quindi declinabili, sin da ora, come indirizzi fondamentali per l'azione da sviluppare a livello locale.

Le bozze di regolamenti disponibili ad oggi, frutto di un negoziato che si è sviluppato a partire dalle proposte del luglio 2004, permettono di delineare un primo quadro di quello che probabilmente sarà lo scenario dei Fondi stessi, anche se alcuni elementi essenziali sono ancora in discussione.

Tra le novità spiccano, per la sfida che implicano, quelle relative alla minore disponibilità finanziaria dovuta ai costi dell'allargamento dell'Unione, quelle dettate dalla "coabitazione" di FESR e FSE all'interno del medesimo Obiettivo e la fine della cosiddetta "zonizzazione" per quanto riguarda le misure dell'ex Obiettivo 2; appare inoltre ancora da esplorare l'attivazione di strumenti diversi di articolazione della programmazione.

In linea con l'obiettivo della coesione ed in coerenza con le priorità UE di crescita e occupazione, la Regione Lombardia attraverso l'utilizzo dei fondi comunitari e con il volano addizionale delle risorse attivate a livello nazionale, regionale e degli stessi soggetti beneficiari vuole creare condizioni di lunga durata per uno sviluppo competitivo.

Il primo passo consiste nell'identificare gli ambiti prioritari di intervento individuati dalla programmazione regionale confermandone la coerenza con la strategia di Lisbona e le linee guida contenute nelle proposte di Regolamento presentate dalla Commissione.

Il presente documento rappresenta, dunque, il quadro strategico delle politiche regionali - come emergenti dai documenti di programmazione dell'VIII legislatura quali il "Programma Regionale di Sviluppo dell'VIII legislatura" e il "Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006-2008"- nell'ambito del quale assicurare piena attuazione agli obiettivi comunitari che interessano il territorio lombardo: l'obiettivo 2 "Competitività regionale e occupazione" e l'obiettivo 3 "Cooperazione territoriale europea".

E' intenzione della Regione definire una coerente concentrazione delle risorse sugli obiettivi prioritari attraverso una selezione condivisa dei risultati da raggiungere, evitando dispersioni e polverizzazioni, anche considerando le altre disponibilità, regionali e nazionali, in modo che queste si integrino pienamente con quelle comunitarie.

Gli strumenti

Sebbene gli interventi negli Stati membri e nelle Regioni in ritardo di sviluppo restino l'obiettivo prioritario della politica di coesione, a cui viene destinato l'Obiettivo 1 "Convergenza", esistono sfide altrettanto importanti che interessano tutti gli Stati membri della UE come il rapido cambiamento e la ristrutturazione economica e sociale, la globalizzazione del commercio, la tendenza verso una economia e una società basata sulla conoscenza, l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dell'immigrazione, la carenza di manodopera in settori fondamentali ed i problemi dell'inserimento sociale.

In questo contesto, la politica di coesione destinata agli Stati e alle Regioni diversi da quelli in ritardo di sviluppo, a cui è dedicato l'obiettivo 2 "Competitività regionale e occupazione", si articola in una duplice strategia:

- a) programmi di sviluppo finanziati del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per "promuovere il cambiamento economico nelle aree industriali, urbane e rurali rafforzandone la competitività e le attrattive, tenuto conto delle disparità economiche, sociali e territoriali esistenti", concentrati su tre priorità:
- ◆ innovazione e d economia basata sulla conoscenza
 - ◆ ambiente e prevenzione dei rischi
 - ◆ accessibilità e servizi di interesse generale;
- b) programmi di sviluppo finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per sostenere "le politiche che si prefiggono la piena occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e l'inserimento sociale", concentrati su quattro priorità:
- ◆ accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese
 - ◆ potenziare l'accesso all'occupazione e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro
 - ◆ rafforzare l'inserimento sociale e la lotta alla discriminazione
 - ◆ mobilitare riforme nei settori dell'occupazione e dell'inserimento.

La prossima programmazione si arricchirà di un nuovo obiettivo basato sull'esperienza dell'iniziativa INTERREG.

Si tratta del nuovo Obiettivo 3, finanziato dal FESR, destinato a proseguire l'integrazione del territorio dell'Unione sostenendo la cooperazione tra le sue varie componenti su questioni di importanza comunitaria a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale.

Per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera, l'obiettivo prefissato è quello di "promuovere la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra le autorità confinanti, come lo sviluppo urbano rurale e costiero e la creazione di relazioni economiche e reti di PMI".

La cooperazione transnazionale sarà invece concentrata su "priorità strategiche di carattere transnazionale quali la R&S, l'ambiente, la prevenzione dei rischi e la gestione integrata delle acque".

Per favorire la cooperazione interregionale è invece richiesto alla Regione di includere nei propri programmi azioni appositamente destinate, riservando una parte delle risorse agli scambi, alla cooperazione e alla creazione di reti con regioni di altri Stati membri.

Al presente documento farà seguito il Piano Operativo Regionale (POR) che dettaglierà maggiormente le specifiche linee dell'azione regionale.

Formattato: Rientro: Sporgente 1,27 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: a, b, c, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 1,27 cm, Sporgente 1,86 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

Formattato: Rientro: Sporgente 1,27 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: a, b, c, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 1,27 cm, Sporgente 1,86 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 1 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: 1, 2, 3, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: Non a 1,27 cm

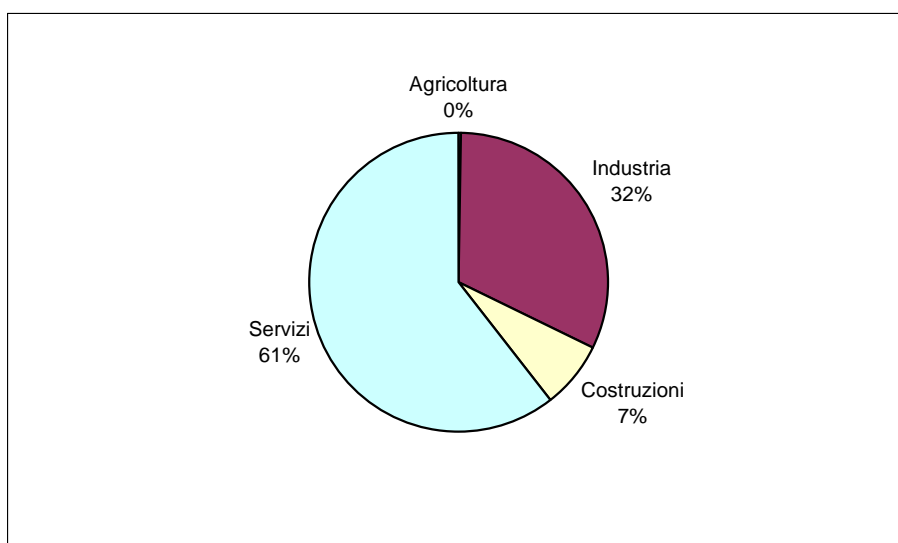
1. Il contesto di riferimento

Il sistema produttivo lombardo

Con oltre 750 mila imprese, 35 mila istituzioni pubbliche e *non-profit*, 850 mila unità produttive, la Lombardia presenta, alla data del Censimento 2001, un numero di addetti¹ pari a quasi 3,9 milioni, ovvero il 20% dell'occupazione complessiva del Paese, gran parte dei quali (3,4 milioni) occupati nelle imprese e i restanti nelle istituzioni.

Poco meno di un terzo degli addetti lombardi appartengono al settore manifatturiero (1.216.823 pari al 31,2%), mentre quasi due quinti appartengono all'industria (1.528.906 pari al 39,2%).

Struttura dell'occupazione – Lombardia 2001



Fonte: ISTAT, 2001 Censimento dell'Industria, servizi e istituzioni

Si tratta di dati di rilievo nel panorama nazionale, tenuto conto che altre regioni tradizionalmente caratterizzate da un'estesa base industriale, quali il Piemonte e l'Emilia Romagna, presentano la medesima incidenza di occupazione manifatturiera, mentre la regione più manifatturiera, il Veneto, supera la Lombardia di soli 3,5 punti percentuali. Ovviamente, gran parte dell'occupazione regionale appartiene al comparto terziario (2.360.272 addetti, pari al 60,5%), in linea con le altre regioni citate ad eccezione del Veneto, al di sotto di 4,6 punti percentuali. Le dotazioni di terziario, pari a 260 addetti per 1000 abitanti, superano non solo quelle del Veneto (234), ma anche quella del Piemonte (234) e dell'intero Paese (222) e sono allineate a quelle dell'Emilia Romagna.

Sebbene i dati non siano perfettamente comparabili a causa della diversa fonte statistica², le evidenze indicano che la produttività media del lavoro nei comparti industriale e terziario è superiore in Lombardia a paragone delle altre regioni.

¹ Addetti delle unità locali delle imprese e delle istituzioni = 3.898.336

² Censimento delle attività produttive 2001 per l'occupazione, Conti economici regionali per il valore aggiunto.

In effetti, in Lombardia il valore aggiunto per unità di lavoro³ nel comparto manifatturiero è significativamente superiore alla produttività del lavoro manifatturiero del Veneto (+15,8%), mentre differenziali più contenuti si rilevano con il Piemonte (+5,5%) e l'Emilia Romagna (+4,7%). Rispetto alla media del Paese, la produttività del lavoro nell'industria manifatturiera lombarda è superiore di 10 punti percentuali. Anche la produttività del lavoro nel comparto terziario è più alta in Lombardia a confronto delle altre regioni, di 10 punti a quella di Veneto ed Emilia Romagna, di 8 punti a quella del Piemonte. Complessivamente, la produttività del lavoro, misurata dal PIL a prezzi di mercato per unità di lavoro, è nel 2001 in Lombardia superiore del 5,7% a quella del Piemonte, del 7,6% a quella dell'Emilia Romagna, del 12,0% a quella del Veneto.

Poiché il differenziale di produttività è, in parte, imputabile all'effetto della diversa composizione settoriale delle economie regionali, data la diversa intensità di capitale per addetto per le diverse industrie, e in parte imputabile agli effettivi differenziali infrasettoriali di produttività, si può stimare⁴ che circa i due terzi della minor produttività rilevata in Veneto e in Emilia Romagna rispetto alla Lombardia, siano imputabili all'effetto mix e quanto rimane a differenziali interni a ciascun settore; nel caso piemontese, il differenziale medio appare invece determinato per circa due terzi dall'effettiva maggiore produttività delle imprese lombarde a paragone delle omologhe piemontesi, per i diversi settori; e solo per la parte restante alla meno favorevole composizione settoriale della propria base produttiva.

Dunque emerge che, nel quadro del Paese e in particolare a raffronto con le altre regioni più sviluppate, la Lombardia presenta tuttora un'estesa base produttiva, con una rilevante componente industriale alla quale si affianca, senza sostituirla, un ampio settore terziario; che l'intero sistema produttivo, sia il comparto manifatturiero sia quello terziario, presentano un positivo differenziale di produttività, evidentemente a vantaggio dell'intera economia della regione, e che tale differenziale dipende sia dalla più favorevole composizione settoriale dell'economia lombarda, sia dalla più elevata produttività delle imprese all'interno di ciascuna industria, per le industrie diverse.

I settori manifatturieri⁵ più importanti, in termini occupazionali⁶, sono innanzitutto quello della fabbricazione e lavorazione di prodotti in metallo e quello meccanico (mezzi di trasporto esclusi) che, con circa 380 mila addetti, da soli contano per quasi un terzo (31,2%) dell'intera occupazione manifatturiera e quasi un decimo (9,7%) dell'intera occupazione lombarda; con i settori della produzione metallurgica e dei mezzi di trasporto, il comparto metalmeccanico somma oltre 470 mila addetti, pari a quasi il 39% degli addetti manifatturieri della regione.

Segue il comparto delle macchine e delle apparecchiature elettriche ed elettroniche e di precisione, formato da quattro distinti settori di attività⁷ di dimensione diversa, che complessivamente conta quasi 140 mila addetti, pari a oltre un decimo (11,3%) dell'occupazione manifatturiera lombarda.

Una riflessione distinta merita tale comparto che in precedenza, costituiva un'importante componente della base economica lombarda e che, in misura più ridotta, continua a connotarla (QL compresi fra 1,4 e 1,6). Le consistenti perdite di attività nella fabbricazione di macchine per ufficio ed elaboratori e nella fabbricazione di apparecchi radio-televisivi e telefonici, hanno fortemente indebolito tale caratterizzazione, sebbene ancora nel 2001 oltre il 40% dei flussi di esportazione settoriale del Paese originino dalla Lombardia. Le specializzazioni che emergono

³ Elaborazione su Conti economici regionali.

⁴ Analisi effettuata sulla base dei Conti economici regionali, disaggregazione a 24 settori.

⁵ Sulla base della disaggregazione ATECO a due cifre: Divisione economica.

⁶ I risultati non sarebbero significativamente diversi se l'analisi fosse condotta sul numero di imprese o sul numero di unità locali.

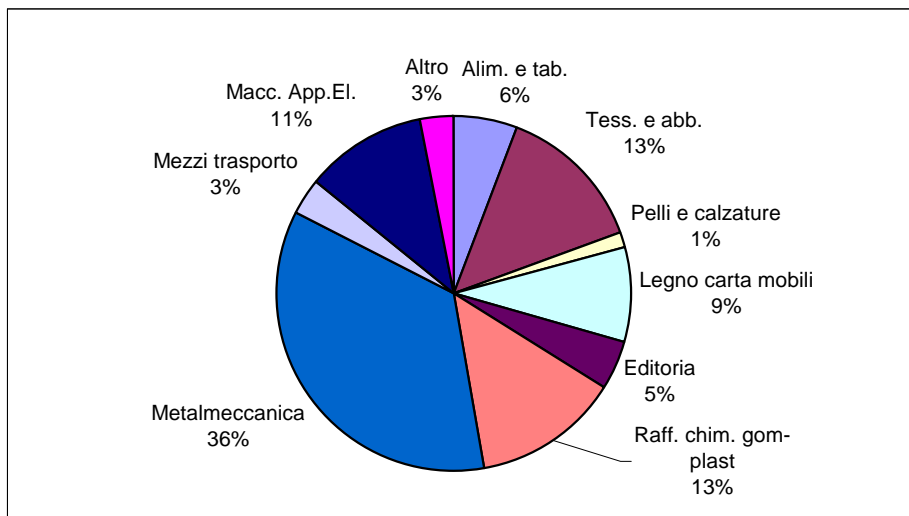
⁷ Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, apparecchi radiotelevisivi e per le telecomunicazioni, apparecchi di precisione, macchine e apparecchi elettrici n.a.c.

più marcate sono ora nel campo della fabbricazione di apparecchiature di distribuzione e controllo dell'elettricità e in quello della fabbricazione di strumenti di misurazione e controllo.

L'industria tessile, con oltre 110mila addetti, pesa per quasi un decimo (9,3%) all'interno della manifattura; assieme all'industria dell'abbigliamento, con ulteriori 50mila addetti, il comparto incide complessivamente per il 13,5% dell'occupazione manifatturiera.

Di peso simile è il comparto della chimica, gomma e plastica, mentre un'incidenza più ridotta presentano gli altri settori manifatturieri: alimentare, legno e carta, arredi, editoria e stampa e, ancora di più, la produzione di calzature e articoli in pelle (1,4% dell'occupazione manifatturiera, 0,4% di quella complessiva lombarda)

Struttura dell'occupazione manifatturiera – Lombardia 2001



Fonte: ISTAT, 2001

Mediante l'impiego di opportuni indicatori⁸ è possibile individuare i settori industriali di specializzazione regionale. Si ripropongono gli stessi settori individuati poco prima, ma secondo un ordinamento in parte diverso, e anche qualche industria in più.

Infatti, primeggia il settore chimico, con una dotazione regionale pari al doppio della media nazionale ($QL=2,0$) in quanto sono concentrati in regione oltre il 40% dei posti di lavoro presenti in Italia, distribuiti fra tutte le diverse attività che lo compongono: dalla chimica di base a quella dei prodotti per usi agricoli, industriali, civili e per la persona, dalla farmaceutica (che con oltre 30 mila addetti concentra poco meno della metà del totale del settore in Italia) al settore delle fibre sintetiche e artificiali. Che le attività chimiche costituiscano un importante settore di specializzazione regionale è anche documentato dai flussi di commercio estero che originano o sono destinati alla Lombardia: infatti, nel 2001 la quota regionale di importazioni (in valore

⁸ Quozienti di localizzazione (QL), definiti come il rapporto fra la percentuale degli addetti in un determinato settore nella regione, e la stessa percentuale nella nazione. Sotto determinate ipotesi, essi possono essere utilizzati per individuare i settori nei quali una regione è specializzata; in tali casi $QL > 1$. Gli addetti utilizzati per il calcolo sono quelli delle unità locali delle imprese e delle istituzioni. I QL sono qui calcolati relativamente al totale degli addetti nell'industria in senso stretto.

corrente) di prodotti chimici sul totale del Paese è oltre il 50%, mentre la quota delle esportazioni è solo di qualche punto inferiore.

In particolare evidenza è anche il settore tessile (QL=1,8), specialmente con le attività che compongono le fasi intermedie della filiera produttiva, ovvero tessitura e finissaggio, mentre quelle più a monte (filatura) e più a valle (confezionamento di prodotti tessili, vestiario escluso, e fabbricazione di articoli in maglieria) pur contando un numero affatto trascurabile di addetti, contribuiscono di meno a connotare la base economica regionale. Per contro, la regione presenta una scarsa specializzazione (anzi una despecializzazione, QL=0,9) nel settore del confezionamento dei vestiti che è invece appannaggio prevalente di altre parti del territorio italiano. Nel 2001, le esportazioni regionali del comparto contano per quasi un terzo dell'intero flusso di esportazioni di prodotti tessili e per l'abbigliamento dal Paese.

Si confermano i settori del metalmeccanico, seppur con QL diversi, compreso fra un massimo pari a 1,8 e un minimo pari a 1,4 e con un peso della regione sul totale dei flussi settoriali di commercio verso l'estero superiore al 30% per quanto riguarda la meccanica e addirittura al 40% per la metallurgia. All'interno di un comparto fortemente articolato e dove sono presenti diversi tipi di attività, dalla fabbricazione e trattamento dei metalli alla produzione di parti, componenti e di prodotti finiti, di particolare rilievo ai fini della specializzazione regionale sono innanzitutto il settore siderurgico (produzione di ferro, acciaio, ferroleghie e soprattutto fabbricazione di tubi e prime trasformazioni di ferro e acciaio) che, con quasi 50 mila addetti, concentra più di un terzo dei posti di lavoro presenti in Italia; inoltre il settore della coltelleria e utensili, con poco meno di 20mila addetti pari ad oltre il 43% del totale in Italia, e quello delle armi e munizioni che, seppur di dimensioni ridotte, conta i due terzi dell'occupazione dell'intero settore.

Si conferma infine il settore dell'editoria, stampa e riproduzione di supporti registrati (QL = 1,6), essendo la Lombardia il principale centro editoriale del Paese, con quasi il 40% degli addetti, sebbene questa posizione di preminenza si sia nel tempo indebolita; le attività di stampa sono invece meno caratterizzanti la regione rispetto alla nazione, sebbene continuo comunque per circa i due terzi dell'occupazione regionale del settore.

È interessante infine notare che nonostante le specializzazioni presenti in Lombardia, esse non sono così caratterizzanti il tessuto produttivo come invece accade nelle altre regioni, dove un numero più limitato di industrie emerge in misura più marcata: per esempio i settori delle macchine per l'ufficio (QL=2,7) e degli autoveicoli (QL=4,1) in Piemonte; i settori dell'abbigliamento (QL=2,0), delle calzature (QL=1,9), degli apparecchi medicali (QL=2,1) e del mobile (QL=2,3) in Veneto; l'industria della fabbricazione di prodotti ceramici (QL=2,1) e delle macchine (QL=2,0) in Emilia Romagna. Dunque, accanto a una ricca gamma di specializzazioni, la Lombardia conserva anche un elevato grado di articolazione della propria base produttiva industriale, tale da caratterizzarla in modo assai distinto dal resto delle regioni industriali del Paese.

Per quanto riguarda il settore terziario, alcuni settori appaiono di un certo rilievo. Innanzitutto quello del commercio all'ingrosso⁹ e degli intermediari del commercio che in Lombardia conta oltre 250 mila addetti e pesa poco meno del commercio al dettaglio¹⁰: si tratta di un campo di attività particolarmente sviluppato e caratterizzante, dato che conta circa un quarto degli addetti totali del settore a scala nazionale (QL¹¹=1,4), con funzioni che non esauriscono la loro sfera di influenza entro i confini regionali, ma si estendono alla scala nazionale e internazionale, in particolare per quanto riguarda il commercio all'ingrosso di macchinari e attrezzature (macchine

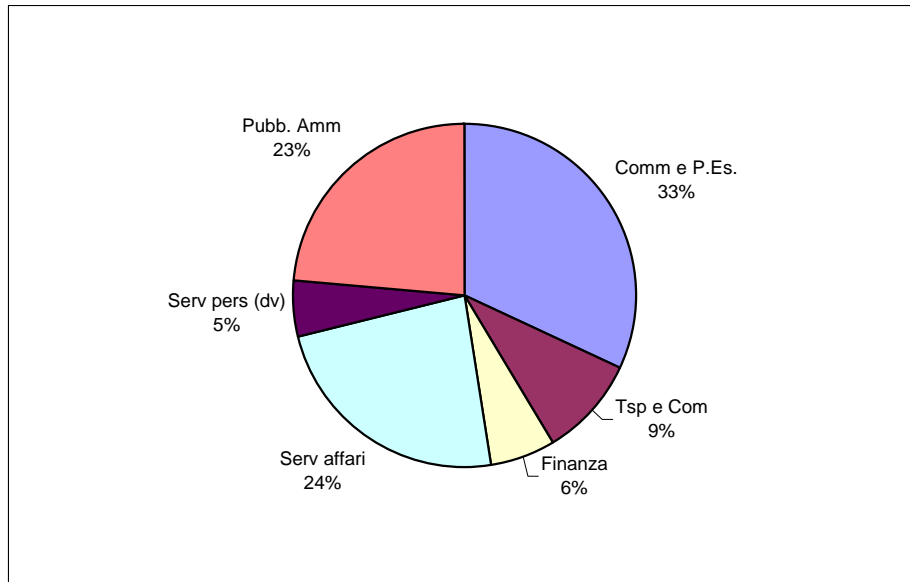
⁹ Esclusi autoveicoli e motoveicoli.

¹⁰ Esclusi autoveicoli e motoveicoli.

¹¹ I QL sono qui calcolati relativamente al totale degli addetti nel terziario.

utensili, macchine specializzate per l'industria, macchine per ufficio, computer, ecc.). L'importanza del commercio all'ingrosso è altresì confermata dalla dotazione media di addetti del settore per mille abitanti, in Lombardia superiore del 60% alla media del Paese.

Struttura dell'occupazione terziaria – Lombardia 2001



Fonte: ISTAT, 2001

Anche il settore della finanza, nonostante le limitate dimensioni in termini occupazionali, connota particolarmente la base terziaria lombarda: se infatti gli addetti non raggiungono complessivamente le 150 mila unità, d'altra parte l'indice di specializzazione settoriale mostra valori sistematicamente sopra l'unità per ciascun settore del comparto e valori particolarmente elevati nel settore delle assicurazioni (QL=1,7), equivalente circa a un terzo dell'intera occupazione del settore a scala nazionale, ovvero ad una dotazione per abitante pari al doppio della media del Paese; e nel campo dell'intermediazione finanziaria (*leasing* finanziario, credito al consumo, *factoring*, intermediazione mobiliare, *holding* di gruppi finanziari, *merchant bank*, ecc.), dove si concentra addirittura quasi la metà del totale degli addetti del Paese.

Infine, nel comparto dei servizi agli affari¹² che conta oltre mezzo milione di addetti, si nota in particolare il settore dell'informatica (QL=1,5) con quasi 100 mila addetti pari ad una dotazione per abitante superiore del 70% alla media del Paese, e dove la regione si distingue particolarmente nelle attività di realizzazione di software, di consulenza informatica e di creazione grafica; per contro, si osserva una sottodotazione di addetti impegnati in attività di

¹² Sebbene tale denominazione possa apparire contenere elementi di indeterminatezza, per servizi agli affari si intende qui il complesso di attività vendibili destinate sia ai consumatori sia alle imprese e che non sono già comprese nei comparti del commercio e pubblici esercizi, trasporti e comunicazioni, finanza e servizi alla persona.

R&S, nell'ordine del 10% rispetto al Paese, ma esclusivamente imputabile alla distribuzione dei centri di ricerca che fanno capo al settore pubblico.

Con la sola eccezione della sanità, il comparto terziario lombardo si connota per una sottodotazione di addetti, o comunque una minor dotazione a confronto col resto del Paese, nei servizi più riconducibili alla sfera dell'azione pubblica.

L'evoluzione del sistema produttivo

Tra il 1991 e il 2001 l'industria¹³ lombarda ha registrato un deciso calo di occupazione, pari a oltre il 12% dell'occupazione d'inizio periodo; si tratta di una diminuzione, in termini relativi, pari a un po' meno del doppio di quella media per l'intero Paese (-6,9%).

Al calo occupazionale è corrisposta la scomparsa di poco meno di 5mila unità produttive (3,6% in meno) e di oltre 6mila imprese (-5,2%), ovvero di quasi i due terzi dell'intera diminuzione registrata a livello di Paese. Evidentemente, la diminuzione meno che proporzionale del numero delle organizzazioni al numero degli addetti, si accompagna ad un aumento delle (pur tuttavia ancora ridotte) dimensioni medie delle unità produttive.

Gran parte dei settori industriali sono colpiti da perdite di unità produttive e di posti di lavoro, seppur con intensità diversa.

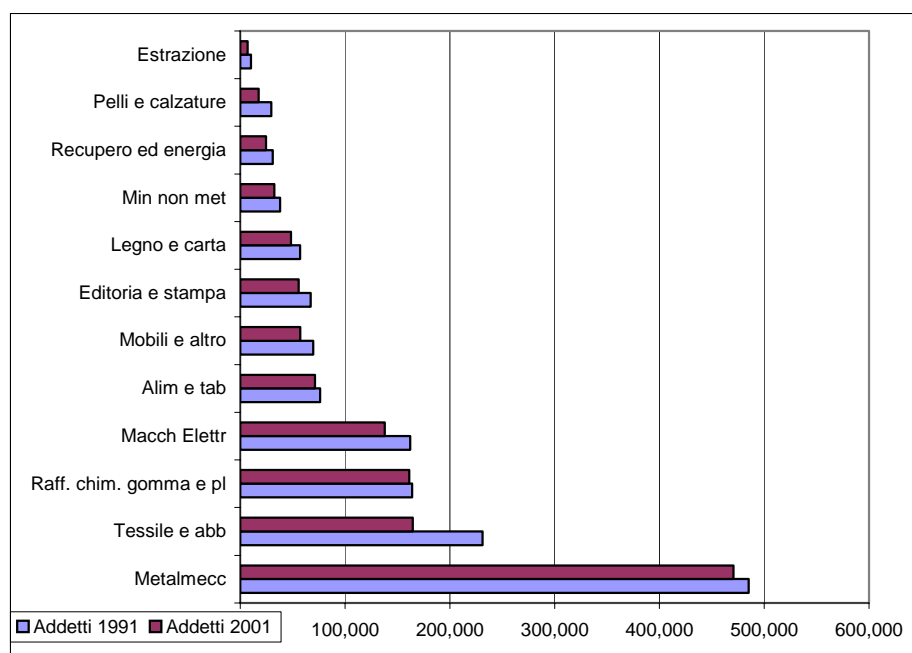
Le maggiori perdite in termini assoluti sono registrate nel comparto tessile-abbigliamento, con quasi 6 mila unità locali in meno e 67 mila addetti in meno (-29%); le perdite sono distribuite fra i diversi tipi di attività, ma risultano particolarmente consistenti e incidenti nella produzione di articoli di maglieria (-13 mila addetti, -37%) e nel confezionamento di abiti (-30 mila addetti, -38%).

Tali perdite diventano 79 mila se si include il settore delle pelli e calzature, che contrae in modo ancora più pesante la propria attività (-42%) a fronte di dinamiche del settore a scala nazionale negative ma più contenute (-15%): l'enorme differenziale, unito al già modestissimo peso occupazionale del settore all'inizio del periodo (1,4% dell'occupazione industriale in s.s.) sembra confermare la definitiva marginalizzazione di questo tipo di attività all'interno del sistema produttivo lombardo¹⁴.

¹³ Industria in senso stretto, escluso il settore delle costruzioni che registra una crescita di circa 34mila unità, quasi in linea con la media del Paese.

¹⁴ Un'ulteriore evidenza al proposito è costituita dalla quota di export della regione sul totale del Paese, che scende dal 13,9% del 1991 all'8,8% del 2001.

Industria in senso stretto – Addetti in Lombardia 1991 e 2001



Fonte: ISTAT, 2001

Nel complesso, la base manifatturiera regionale del “sistema moda” da sola concentra poco meno della metà dell’intera perdita di occupazione industriale.

Aggiungendo infine il settore degli arredi, che subisce diminuzioni significative (-10 mila addetti, -20%) a fronte invece della tenuta registrata nel resto del Paese, il sistema del “made in Italy” sui prodotti di consumo durevoli e non durevoli (ed esclusi settori di nicchia o ad elevata specializzazione) conta per oltre la metà della contrazione industriale complessiva.

Altri settori registrano diminuzioni consistenti in termini assoluti e relativi: innanzitutto quelli che compongono il comparto delle macchine e apparecchiature elettriche ed elettroniche che perdono complessivamente oltre 24 mila addetti (-15%); le perdite sono particolarmente concentrate e incidenti nelle produzioni di macchine per ufficio e calcolatori (-44%) e di apparecchi trasmettenti e riceventi di radiofonia, TV e telefonia (-35%), dove si sta rischiando la graduale fuoriuscita non solo della Lombardia, ma anche dell’intero Paese, da mercati di prodotti di consumo in forte sviluppo.

Il comparto metalmeccanico realizza una diminuzione del numero degli addetti rilevante in termini assoluti, ma non invece in termini relativi (-15mila addetti, -3%), innanzitutto come conseguenza della contrazione occupazionale nella fabbricazione di mezzi di trasporto (-17 mila addetti, -29%) evidente riflesso dei gravi problemi che affliggono l’industria nazionale, e nella metallurgia (-8 mila addetti, -33%), diminuzioni solo in parte controbilanciate dall’espansione di altre componenti del comparto, in primo luogo le lavorazioni di meccanica generale e in conto terzi (+14 mila, +24%).

Anche nel settore della chimica e farmaceutica, dove, per effetto di scelte strategiche del passato, oggi aziende di piccole e medie dimensioni si confrontano con colossi mondiali, si registra una diminuzione di circa 12 mila addetti (-12%), contrazione di qualche punto più moderata rispetto alla media del Paese, principalmente concentrata nella chimica di base (-5 mila addetti, -25%) e nell'industria farmaceutica (-6 mila, -16%).

Da ultimo, il settore dell'editoria e stampa perde poco meno di 12 mila addetti (-17%); si tratta di una diminuzione relativamente modesta, ma più elevata rispetto alla media del Paese e soprattutto che colpisce più intensamente le attività a carattere editoriale (-26%) che tradizionalmente costituiscono un settore di forte specializzazione regionale.

Per contro, l'unico comparto industriale che mostra occupazione in crescita in misura interessante è quello della gomma-plastica, il quale registra un aumento di poco inferiore alle 10 mila unità (+15%), per i tre quarti concentrato nella fabbricazione di prodotti in plastica.

A fronte della diminuzione dell'occupazione industriale, nel decennio intercensuario si registra un'intensa crescita dell'occupazione terziaria superiore alle 440 mila unità (+23%), delle quali oltre 380 mila (+26%) facenti capo ad imprese, e le rimanenti 63 mila (+14%) ad istituzioni pubbliche (+3%) e non profit (+50 mila addetti, +103%). Tale incremento risulta superiore di circa il 50% a quello medio del Paese e costituisce la risultante di dinamiche settoriali diverse. Corrispondentemente, il numero delle unità locali delle imprese terziarie aumenta di oltre 150 mila unità (+37%) e quello delle istituzioni pubbliche e non profit di circa 16 mila (+50%).

Tra i servizi si osserva innanzitutto il mercato ridimensionamento del commercio al dettaglio¹⁵. Si tratta però di un calo più contenuto di quanto avvenuto nel resto del Paese, in quanto la regione tende a mantenere un differenziale positivo di dotazione per abitante, seppur di ridotta entità. La perdita complessiva ammonta infatti a poco meno di 30 mila unità locali (-19%) e 40 mila addetti (-10%), e si concentra prevalentemente nel dettaglio alimentare (-23 mila addetti, -45%), nel dettaglio in esercizi non alimentari specializzati (-17 mila addetti, -12%) e nel commercio ambulante (-11 mila addetti, -32%) ed è parzialmente controbilanciata dall'espansione del commercio al dettaglio in esercizi non specializzati (+18 mila addetti, +29%) che comprende la grande e media distribuzione organizzata. In diminuzione più contenuta sono gli addetti del commercio di autoveicoli e carburanti (-6%). Come noto, la contrazione occupazionale osservabile nel commercio al dettaglio dipende principalmente da ristrutturazioni organizzative che non preludono la "perdita" di funzioni a favore di altri territori, quanto piuttosto un recupero di efficienza interna al settore.

Variazioni positive di rilievo si registrano nella maggior parte degli altri settori dei servizi.

Nel commercio all'ingrosso e intermediazione commerciale è soprattutto questo secondo tipo di attività che registra un incremento notevole (+20 mila addetti, +50%), gran parte da ricondursi all'esternalizzazione di funzioni aziendali a rappresentanti di commercio. Non a caso, il numero degli addetti indipendenti del settore cresce di quasi 23 mila unità (+82%). Ciò è altresì confermato dal consistente aumento del numero delle unità locali del settore (+27 mila, +49%).

Il comparto dei trasporti realizza un'importante crescita nel corso degli anni novanta, pari a oltre 50 mila addetti (+42%), notevolmente più intensa di quanto avvenga nell'intero Paese (+17%). Al suo interno si registrano incrementi di rilievo in termini assoluti e relativi nei trasporti terrestri (non ferroviari) (+21 mila, +38%), nella movimentazione merci e magazzinaggi (+22 mila, +180%) e nelle altre attività connesse ai trasporti (+10 mila, +96%) che sembrano confermare la crescente importanza delle funzioni logistiche e del ruolo della regione nel contesto nazionale.

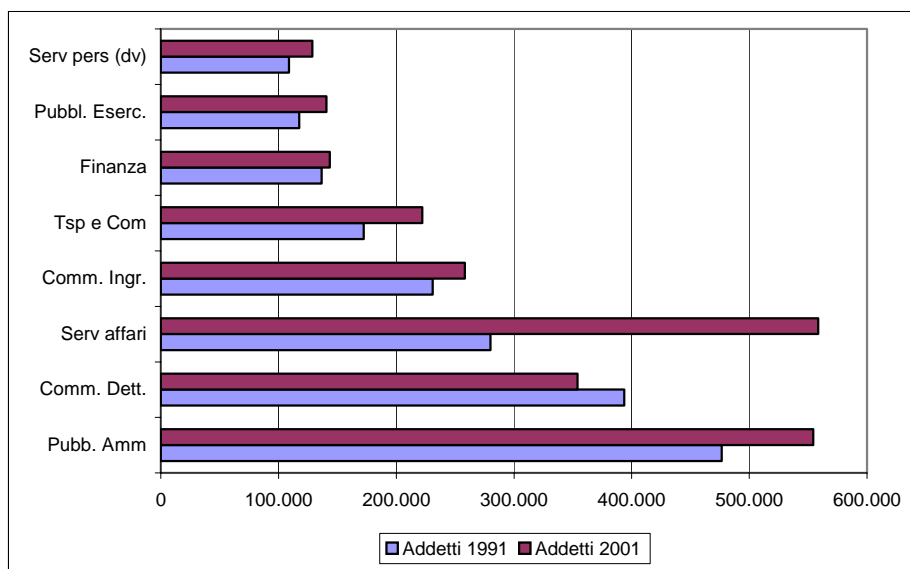
Ulteriori apporti alla crescita terziaria originano dal settore degli esercizi pubblici, soprattutto a riscontro dell'espansione della ristorazione in ristoranti (+25%) e in mense (+57%); e dal settore

¹⁵ Incluso il commercio di autoveicoli e moto e la vendita diretta di carburanti.

dei servizi personali, fra i quali sono compresi i servizi per il tempo libero (cultura, sport, spettacolo, attività ricreative varie) il cui numero di addetti è cresciuto in misura elevata (+36%) e superiore alla media del Paese.

Anche nel comparto dove l'attività prevalente è svolta da organizzazioni pubbliche e non profit, si registra uno sviluppo consistente, ma al proprio interno differenziato. Innanzitutto, il settore dell'istruzione mostra incrementi occupazionali assai ridotti come conseguenza della forte contrazione occupazionale nelle imprese del settore (-5 mila addetti, -40%) e una modesta espansione del ruolo delle organizzazioni pubbliche e non profit (+10 mila, +6%); tale incremento è inoltre la risultante di un aumento del numero degli addetti nella formazione primaria e soprattutto in quella universitaria (+60%), mentre si contrae significativamente il personale dell'istruzione secondaria (-12 mila, -11%). Al contrario, il settore della sanità e assistenza registra importanti incrementi, equamente ripartiti nelle due funzioni principali, ma tali da raddoppiare il numero degli addetti in funzioni assistenziali; interessante è altresì notare che nella sanità lombarda cresce più che proporzionalmente il ruolo delle imprese (+51%) rispetto a quello delle organizzazioni pubbliche e non profit (+32%), le quali però contano ancora per i tre quarti dell'intera occupazione del settore.

Servizi – Addetti in Lombardia 1991 e 2001



Fonte: ISTAT, 2001

È però il comparto dei servizi agli affari quello che nel corso degli anni novanta contribuisce in misura determinante alla crescita terziaria della regione. Con un incremento di circa 280 mila addetti e quasi 120 mila unità locali, tale comparto raddoppia le proprie dimensioni, concentrando i maggiori guadagni nel settore immobiliare (+44 mila addetti, +185%), nell'informatica (+52 mila addetti, +115%) specialmente fornitura di software e consulenza informatica e, soprattutto, nel settore delle altre attività professionali e imprenditoriali (+180

mila addetti, + 89) che racchiude otto gruppi di attività nel campo dei servizi alle imprese¹⁶. Una quota importante dello sviluppo del comparto si accompagna alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, in particolare nel settore immobiliare dove il numero di indipendenti cresce di oltre 40 mila unità (+254%) e in quello delle attività professionali (+72 mila addetti indipendenti, +94%), mentre nel settore dell'informatica il fenomeno assume proporzioni più moderate (+13 mila indipendenti, +102%).

Al marcato calo dell'occupazione industriale non corrisponde una contrazione del prodotto¹⁷ del comparto che, nel decennio intercensuario, invece cresce in termini reali di circa 11 punti percentuali¹⁸, approssimativamente un punto in meno di quanto avviene in media nel Paese. Nel comparto terziario, il prodotto cresce di oltre 20 punti in termini reali, un punto in meno della variazione media del Paese. Complessivamente, il prodotto aumenta di circa 17,2 punti reali, equivalente ad un tasso medio annuo di crescita dell'1,6% e inferiore, seppur di scarti decimali, a quello del resto del Paese. Si tratta di un risultato molto basso in assoluto, a confronto del decennio precedente quando la Lombardia era cresciuta ad un tasso annuo del 2,4%, ma in discreto recupero nella seconda parte del periodo (fra il 1991 e il 1995 l'economia lombarda era cresciuta ad un tasso medio annuo dell'1,1%, dal 1995 al 2001 dell'1,7%), tanto più che nella seconda metà degli anni novanta le dinamiche nominali, in particolare quelle del cambio, hanno prodotto effetti benefici sul potere d'acquisto delle famiglie che hanno però attenuato la percezione delle criticità della bassa crescita reale.

Le dinamiche reali del valore aggiunto (VA) dipendono però sia dall'impiego effettivo del lavoro che, meglio che dal numero degli addetti, può essere misurato in termini di unità di lavoro equivalenti (UL); sia dell'evoluzione reale della produttività del lavoro (VA/UL). In effetti, dal confronto della Lombardia con il resto del Paese (tab 2.1), si può osservare che:

- a. l'occupazione complessiva (più precisamente l'impiego di lavoro) è cresciuta di più poiché la maggior perdita di occupazione industriale è stata più che controbilanciata dall'espansione dell'occupazione terziaria;
- b. la produttività è cresciuta di meno poiché, a fronte di una crescita paragonabile della produttività industriale, nel comparto dei servizi si è verificato un aumento decisamente inferiore mentre aumentava la quota di occupazione terziaria e quindi l'incidenza sulla media della produttività complessiva della regione.

La maggior crescita dell'impiego di lavoro non è stata dunque sufficiente a controbilanciare la minor crescita della produttività reale e ha di conseguenza comportato un aumento del prodotto regionale inferiore a quello del Paese.

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,5 cm, Numerazione automatica + Livello: 1 + Stile numerazione: a, b, c, ... + Comincia da: 1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,5 cm + Tabulazione dopo: 1,14 cm + Rientra di: 1,14 cm, Tabulazioni: Non a 1,14 cm

¹⁶ Specificamente: 74.1 – Attività legali, contabilità consulenza fiscale e societaria; studi di mercato e sondaggi di opinione; consulenza commerciale e di gestione; 74.2 – Studi di architettura, ingegneria e altri studi tecnici; 74.3 – Collaudi e analisi tecniche; 74.4 – Pubblicità; 74.5 – Ricerca, selezione e fornitura di personale; 74.6 – Servizi di investigazione e vigilanza; 74.7 – Servizi di pulizia e disinfestazione; 74.8 Altri servizi alle imprese (attività fotografiche, imballaggio e confezionamento, servizi di reprografia e traduzioni, call center, ecc.).

¹⁷ Valore aggiunto al costo dei fattori ai prezzi di base (al lordo si.f.im.).

¹⁸ Elaborazioni su Conti economici regionali ottenute raccordando sull'anno 1995 le due serie storiche disponibili e aggregando i settori in modo tale da renderli comparabili.

Evoluzione del sistema produttivo lombardo e italiano: variazioni percentuali 1991-2001

	VApk		UL		VA/UL	
	Lom	Ita	Lom	Ita	Lom	Ita
Industria	+11,0	+12,3	-7,9	-6,9	+20,4	+20,6
Industria in ss	+11,7	+15,3	-12,1	-9,8	+27,2	+27,9
Manifattura	+12,6	+15,4	-11,8	-9,2	+27,7	+27,1
Servizi dv	+20,6	+21,3	+11,1	+8,3	+8,6	+12,0
Totale	+17,2	+18,1	+2,0	+0,1	+14,9	+18,0
VA: Valore Aggiunto			pk: prezzi costanti			
UL: Unità di Lavoro equivalenti			dv: destinabili alla vendita			

Fonte: elaborazioni IReR su Conti economici regionali

La risultante di tali dinamiche si riflette sulla struttura dell'apparato produttivo lombardo che, nel corso del decennio intercensuario, evolve in senso terziario in modo più moderato di quanto in precedenza descritto sulla base dei censimenti (per i quali lo *shift* in termini di addetti ammonta a oltre 7 punti) giacché comporta invece lo spostamento di soli 4 punti percentuali di prodotto e di lavoro da un comparto all'altro (tab. 2.2).

Struttura del sistema produttivo lombardo: Valore Aggiunto, Unità di Lavoro e Addetti (% di colonna)

	VApc		VApk		UL	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Agricoltura	2	2	2	2	3	3
Industria	39	34	40	36	40	36
Industria in ss	33	30	36	32	33	30
Manifattura	31	27	32	29	32	29
Servizi	60	64	58	62	57	61
Totale	100	100	100	100	100	100
pc/pk: prezzi correnti/costanti						

Fonte: elaborazioni su Conti economici regionali

Sull'andamento economico regionale incidono anche fattori di natura endogena relativi al mix strutturale e settoriale dell'economia lombarda e alla dimensione media delle sue imprese, alla propensione investire in ricerca, innovazione e formazione.

Dal punto di vista strutturale l'economia lombarda è stata protagonista in questi dieci anni di una metamorfosi che ha trasformato la base produttiva, come sopra evidenziato, caratterizzata oggi da un buon grado di terziarizzazione.

Questa trasformazione tuttavia non è senza ripercussioni per l'economia regionale, in particolare per ciò che riguarda la produttività complessiva del sistema lombardo condizionato dalla bassa produttività settoriale per addetto del terziario. Il travaso di lavoro dal manifatturiero al terziario quindi ha consentito di mantenere inalterati i positivi differenziali di produttività rispetto al resto del Paese; ma non ha generato i classici benefici sulla crescita che derivano dall'aggiustamento strutturale.

Anche la specializzazione settoriale lombarda ha contribuito a determinare l'andamento della competitività del sistema lombardo. La diversificazione produttiva ha giocato in una doppia direzione. Da una parte ha attenuato gli effetti della crisi di alcuni settori a basso contenuto tecnologico (tessile e abbigliamento soprattutto), particolarmente colpiti dalla concorrenza dei prodotti cinesi. Dall'altra ha l'effetto di moderare la transizione del nostro sistema imprenditoriale a un assetto tecnologico, non sfruttando il circolo virtuoso che interessa i settori dell'alta tecnologia e della conoscenza ancora poco diffusi nel tessuto produttivo regionale.

La parziale transizione verso settori e imprese ad alta tecnologia ha fatto emergere nuovamente l'importanza di poter sfruttare le economie di scala tipiche della grande dimensione. In realtà in questi dieci anni si è assistito ad un'ulteriore contrazione della dimensione media delle imprese lombarda passata dai 5 ai 4,2 (Istat 2001) addetti a fronte di una media italiana e europea rispettivamente pari a 8,7 e 15,4.

La dimensione delle imprese lombarde ne condiziona sia l'attitudine alla ricerca e sviluppo, allo sviluppo del capitale umano e alla proiezione internazionale, fattori critici per determinare quale sentiero di sviluppo seguirà l'economia regionale. In realtà la dimensione economica delle imprese almeno di quella manifatturiere lombarde va modificandosi; infatti il 20% delle imprese intervistate dichiara di appartenere ad un gruppo, il che equivale a dire che la dimensione media delle imprese lombarde e quindi le potenzialità del sistema produttivo sono superiori a quelle che si potrebbe dedurre semplicemente soffermandosi al dato censuario. In effetti, dai dati aggregati sulle spese di ricerca e innovazione e sulla proiezione internazionale delle imprese emergono segnali confortanti. Innanzitutto la proporzione della spesa di ricerca derivante dalle imprese soddisfa almeno nella proporzione i criteri fissati a Lisbona (74% del totale regionale nel 2002). In secondo luogo la regione conferma globalmente di avere un buon grado di proiezione internazionale: gli investimenti esteri in entrata rappresentano nel 2003 il 2,3 % del PIL; la regione Lombardia polarizza il flusso di investimento esteri in entrata nel nostro Paese ed è l'origine dei maggiori flussi di investimento sull'estero.

La proiezione internazionale delle imprese e del sistema lombardo è confermata anche dai dati ICE sulle partecipazioni e controllo di imprese estere. In termini di addetti e fatturato la quota lombarda è pari almeno al 25% di quella nazionale.

Imprese estere a partecipazione italiana

Imprese estere a partecipazione italiana	2000	2001	2002	2003
<i>Imprese estere partecipate al 1.1.</i>				
Italia	12.306	13.083	13.807	14.104
Lombardia	4.831	5.064	5.331	5.265
<i>Addetti delle imprese partecipate</i>				
Italia	969.426	1.070.048	1.140.182	1.146.902
Lombardia	344.571	404.843	424.620	389.550
<i>Fatturato delle imprese partecipate (milioni euro)</i>				
Italia	265.757	276.385	286.038	267.017
Lombardia	89.104	93.772	93.833	76.433

Fonte: REPRINT - Politecnico di Milano - ICE

Il tessuto produttivo lombardo non è certo confinabile al settore industriale e dei servizi ma è contraddistinto dalla presenza di un sistema di piccole e piccolissime imprese artigiane (oltre 260mila per un'occupazione che supera i 600.000 addetti) che hanno costituito il nerbo del modello di benessere diffuso lombardo e che sono chiamate oggi a importanti sfide, non solo per sopravvivere in un mercato globale che alza il livello della competitività, ma anche per rilanciare il ruolo del capitale umano proprio là dove pesa di più, nelle processi produttivi ad alto contenuto di manodopera.

La Lombardia ospita 16 distretti industriali, alcuni dei quali di rilevanza nazionale e internazionale (moda e design) che sono stati un vero e proprio modello di sviluppo locale e continuano a configurarsi come un punto di forza per la competitività regionale, anche se, negli ultimi anni, la crisi di alcuni settori (primo fra tutti il tessile) ha fatto sentire pesantemente i suoi riflessi anche sul sistema distrettuale.

Ai distretti classici si sono aggiunti 5 metadistretti, che rappresentano aree tematiche di intervento di tipo orizzontale, non limitate territorialmente, riguardanti biotecnologie alimentari, altre biotecnologie non alimentari, design, materiali e moda. I metadistretti seguono una logica di sviluppo che tiene conto della delocalizzazione delle filiere e della crescita di settori innovativi, come quello dei materiali o quello delle biotecnologie, nei quali la componente di ricerca diviene rilevante rispetto a quella di produzione in senso stretto.

A questi raggruppamenti di imprese, territoriali o virtuali, si affiancano quelli che si possono definire dei macro-cluster di servizi, ovvero attività di servizi avanzati alle imprese, che siano in grado di competere a livello internazionale, e con particolari punte di eccellenza e di concentrazione nell'area milanese.

Anche l'agricoltura lombarda ha saputo raccogliere le sfide della globalizzazione dei mercati internazionali. Il sistema agroalimentare della regione Lombardia è il principale a livello nazionale ed uno dei più importanti a livello europeo. Il valore della produzione agroindustriale¹⁹ si aggira attorno agli 11 miliardi di euro, con una quota superiore al 15% del totale italiano. Questo settore ha fatto registrare notevoli progressi sia dal punto di vista della dimensione imprenditoriale che è andata crescendo, sia dal punto di vista della pratica innovativa che oramai fa parte della cultura dell'impresa agricola lombarda

¹⁹ Calcolato sommando il valore della produzione agricola ai prezzi di base e il valore aggiunto dell'industria alimentare.

Caratteristiche del sistema agro-alimentare lombardo e italiano - 2001

	Unità misura (fonte)	Lombardia 2001	Italia 2001	Lombardia/ Italia 2001
Numero aziende agricole	numero (a)	74,501	2,594,825	2.9%
Imprese agricole iscritte registro CCIAA	numero (d)	60,083	1,021,288	5.9%
Superficie agricola utilizzata	.000 (a)	1,025	13,206	7.8%
Lavoratori nelle aziende agricole	.000 (a)	158.3	5,715	2.8%
Unità di lavoro agricoltura, silvicoltura, pesca	.000 (b)	112.6	1,346	8.4%
Numero imprese alimentari	numero (c)	7,415	66,936	11.1%
- di cui artigiane	numero (c)	5,592	52,891	10.6%
Addetti industrie alimentari	.000 (c)	80.5	446.8	18.0%
- di cui artigiane	.000 (c)	19.7	164.2	12.0%
Unità di lavoro industria alimentare	.000 (b)	71	454	15.7%
Unità locali attività connesse (1)	numero (c)	4,229	35,913	11.8%
Addetti UL attività connesse (1)	.000 (c)	9	119	7.7%
Valore aggiunto ai PB agricoltura	milioni di euro (b)	3,805	30,882	12.3%
Valore aggiunto ai PB industrie alimentari	milioni di euro (b)	4,338	22,602	19.2%
Totale produzione agroindustriale (2)	milioni di euro (b)	10,603	68,674	15.4%
Importazioni agroalimentari	milioni di euro (b)	6,081	25,963	23.4%
Esportazioni agroalimentari	milioni di euro (b)	2,796	18,202	15.4%

(1) Servizi connessi all'agricoltura e zootecnia, caccia e attività connesse; forestazione, pesca, piscicoltura e servizi connessi

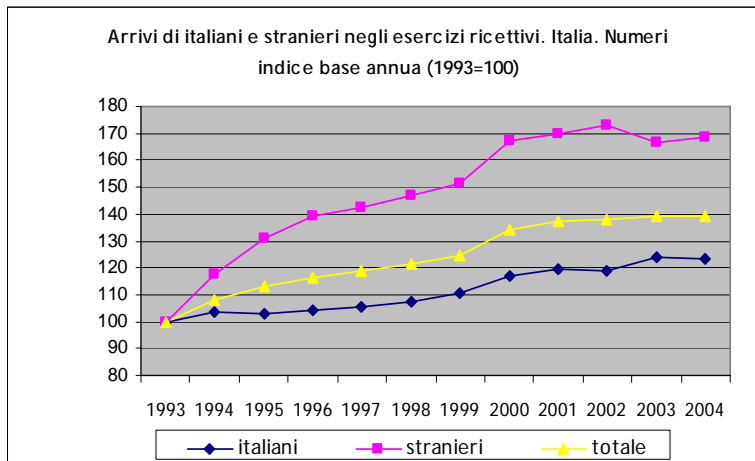
(2) Valore produzione agricola + VA industrie alimentari

Fonti: (a) V Censimento Generale dell'Agricoltura; (b) ISTAT e Regione Lombardia, (c) VIII Censimento dell'Industria e Servizi; (d) Infocamere

Il turismo in Lombardia

Il turismo in Italia riveste una notevole importanza dal punto di vista economico come capacità di generare ricchezza e occupazione.

Dal 1993 il flusso turistico, a livello nazionale, evidenzia una costante crescita nel totale degli arrivi, ma disaggregando il dato nelle due componenti italiani e stranieri, si nota, per questi ultimi, una tendenza alla riduzione dei flussi tra il 2002 ed il 2003 ed una leggera ripresa nel 2004. Infatti “nelle strutture ricettive italiane si è registrata una modesta crescita degli arrivi (+0,3% rispetto al 2003) a cui ha corrisposto un calo delle presenze²⁰ (-2,2%).



Queste ultime hanno subito una contrazione più marcata per la componente italiana della clientela (-2,5%) rispetto a quella straniera (-1,7%). La diminuzione delle presenze è stata più accentuata negli esercizi complementari (-3,8%), mentre per gli alberghi si è registrata una flessione più contenuta pari al -1,4%.²¹

Regioni	Arrivi	Presenze	Permanenza media	% sul totale	
	Valori Assoluti X 1.000			Arrivi	Presenze
Veneto	12.062	54.559	4,52	14,04	15,82
Lazio	9.944	27.996	2,82	11,58	8,12
Toscana	9.711	35.250	3,63	11,31	10,22
Lombardia	9.493	26.470	2,79	11,05	7,67
Emili Romagna	7.752	36.288	4,68	9,03	10,52
ITALIA	85.890	344.932	4,02	100,00	100,00

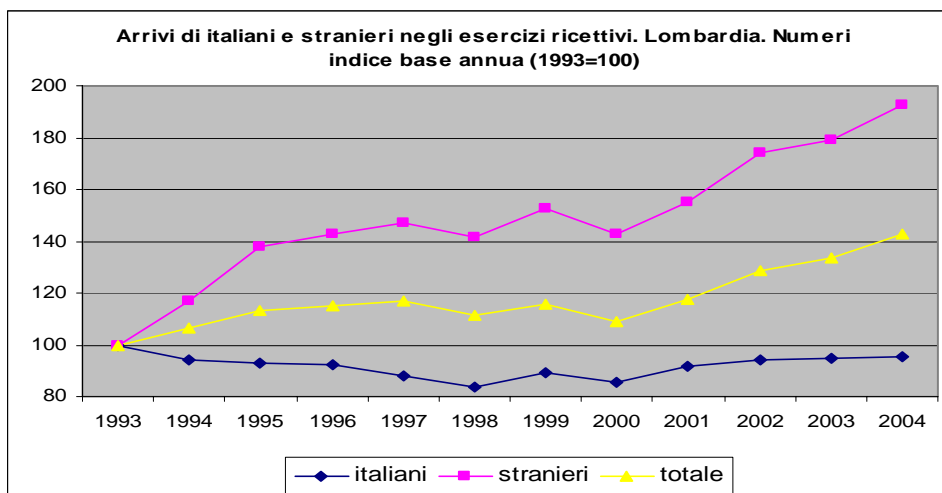
Dalle prime stime effettuate dall'Istat nel 2004 la Lombardia si posiziona al quarto posto per quanto riguarda gli arrivi (11,05%) mentre per le presenze, a causa di una permanenza più contenuta nel tempo (la tipologia di turismo prevalente è quella per affari), la nostra regione apporta una quota relativamente più bassa nel contesto nazionale pari al 7,67%. La permanenza media è scesa gradualmente negli ultimi anni, ed è pari a quasi 3 giorni (inferiore alla media nazionale che supera i 4 gg.), confermando la tendenza del turista di visitare molti luoghi in minor tempo.

²⁰ Presenze: numero delle notti trascorse dai clienti nelle strutture ricettive.

²¹ Vedi 'Il turismo nel 2004' ISTAT febbraio 2005. www.istat.it

Trend e congiuntura del turismo lombardo. 22

L'esame del trend degli arrivi dei turisti in Lombardia delinea una tendenza ad una crescita più accentuata, rispetto al quadro nazionale, in particolare il flusso degli stranieri in questi ultimi anni non accenna a diminuire, contrariamente a quanto succede in Italia.



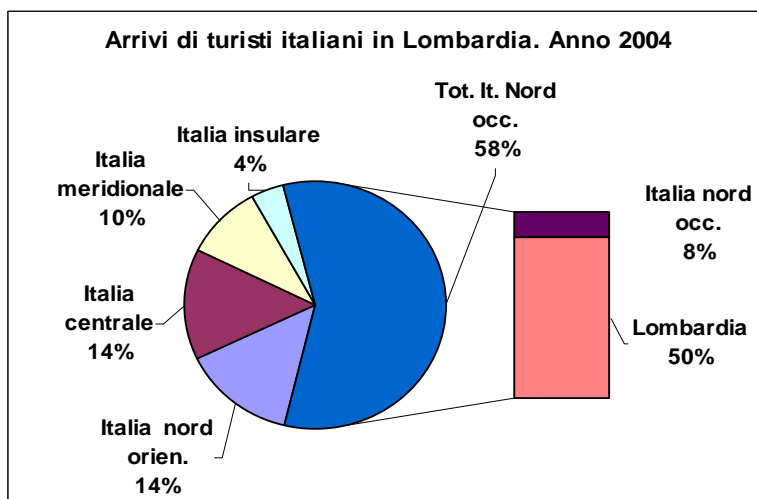
In merito ai movimenti turistici lombardi nel 2004 il flusso totale di clienti nell'insieme degli esercizi ricettivi ha fatto registrare più di 26 milioni di giornate di presenza per un complesso di quasi 9,5 milioni di arrivi.

MOVIMENTO CLIENTI	2003		2004		
	Valori assoluti	Var. % rispetto al 2002	Valori assoluti	Var. % rispetto al 2003	
ITALIANI	Arrivi	4.832.479	4,03	5.139.429	6,35
	Presenze	13.764.261	0,92	13.820.388	0,41
	Perman. media	2,8		2,7	
STRANIERI	Arrivi	4.050.472	3,13	4.354.041	7,49
	Presenze	12.207.757	2,02	12.649.022	3,61
	Perman. media	3,0		2,9	
TOTALE	Arrivi	8.882.951	3,62	9.493.470	6,87
	Presenze	25.972.018	1,43	26.469.410	1,92
	Perman. media	2,9		2,8	

Il confronto con il 2003 rileva una sostanziale stabilità nella media delle permanenze giornaliere ed una crescita negli arrivi pari al 7% circa.

Per i turisti stranieri, si segnala un maggior incremento percentuale sia per gli arrivi (+7,49%), sia per le presenze (+3,61%).

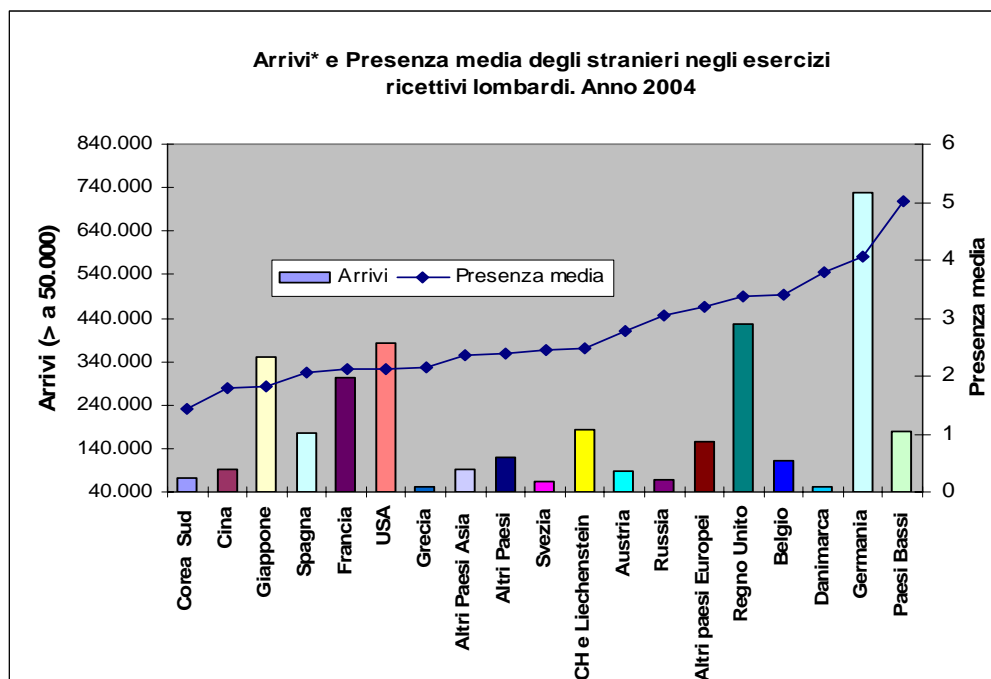
²² Anno 2004 dati provvisori



Approfondendo l'analisi degli arrivi dei turisti italiani in Lombardia si desume che il 50% dei movimenti sono interni alla regione stessa; si hanno quindi le affluenze più significative dalle regioni dell'Italia centrale e nord orientale.

Più ci si allontana dalla Lombardia più si alza la permanenza media: 4 giorni circa per l'Italia insulare e meridionale.

I turisti stranieri hanno totalizzato nel 2004 il 46% degli arrivi, con un aumento tendenziale del +7,5% .



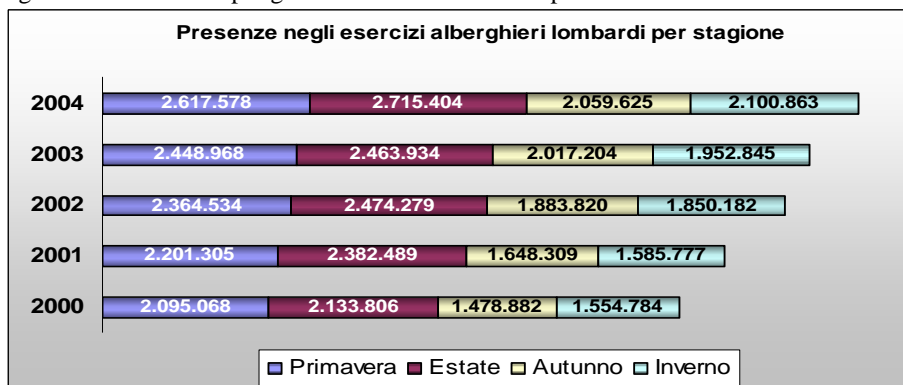
* superiore a 50 mila arrivi

Esaminando gli arrivi secondo le nazioni di provenienza, si può notare come i turisti tedeschi siano preponderanti (17% degli arrivi) con una presenza media²³ elevata (4 gg.); seguono a notevole distanza gli inglesi (10% degli arrivi), quindi gli americani ed i giapponesi. Gli olandesi si distinguono per soggiorni mediamente più lunghi.

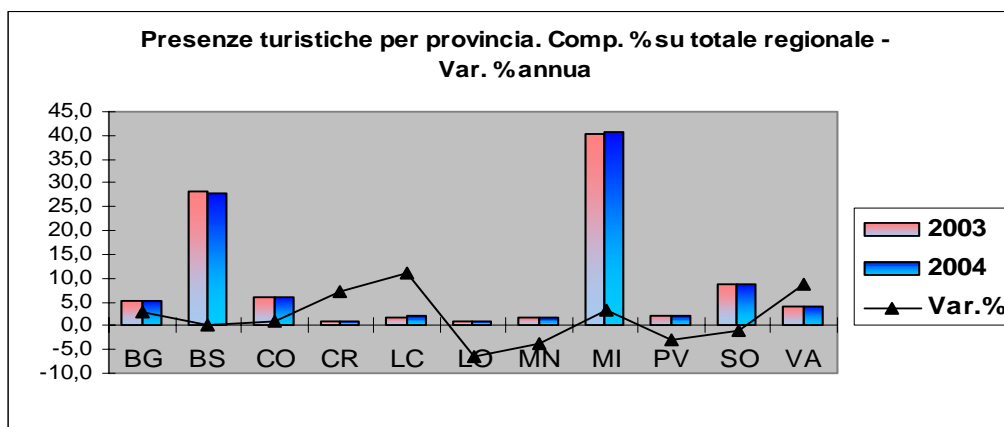
Le presenze turistiche in lombardia

I dati delle presenze secondo le stagioni rilevano, nei cinque anni in anni esame, una continua crescita ad eccezione dell'estate 2003 (var.% 2002-03= -0,4%). Tale contrazione è strettamente correlata alla diminuzione degli arrivi, sia al calo delle giornate di presenza.

Le stagioni turisticamente più gettonate sono l'estate e la primavera.



Le province lombarde che presentano una maggiore vocazione turistica sono Milano e Brescia. Milano si caratterizza soprattutto per il turismo d'affari mentre la seconda per il turismo lacuale e di montagna. Le altre province partecipano in tono minore alla presenza turistica, pur offrendo un notevole quadro naturalistico-ambientale ed artistico, in ordine sono quelle di Sondrio, Como e Bergamo.



²³ Presenza media: rapporto tra il numero di notti trascorse dai clienti nelle strutture ricettive ed il numero

Il confronto con l'anno precedente denota una flessione delle presenze turistiche nelle province di Lodi, Mantova, Pavia e Sondrio.

Sostanzialmente stabili le province con le quote più significative quali Brescia e Como; in aumento le province di Lecco, Varese e Cremona.

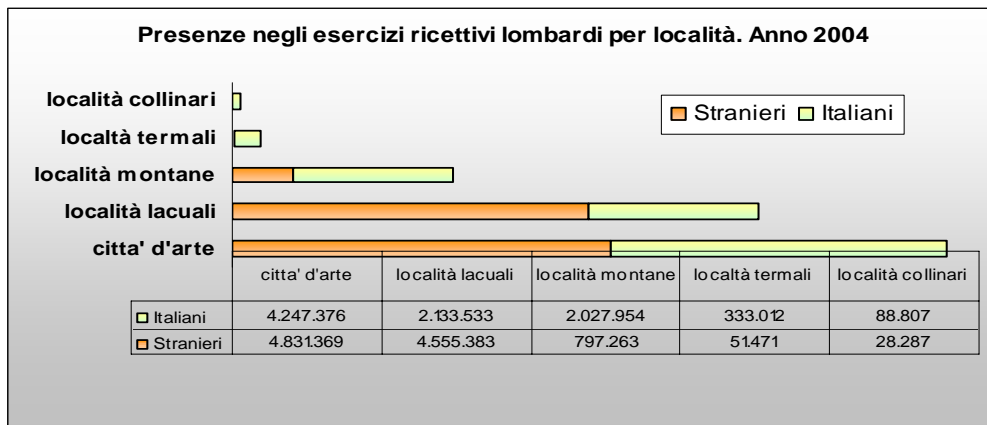
Per evidenziare il diverso afflusso dei turisti italiani e stranieri sul territorio lombardo si è costruita una graduatoria (con valori assoluti decrescenti) ponendo all'interno della matrice la provincia secondo la posizione riportata nelle due variabili considerate. Le province con colorazione chiara (giallo) occupano la medesima posizione sia nelle presenze straniere che italiane, quelle con colorazione più scura (blu) occupano posizioni diverse.

Considerando i quadratini blu si nota che solo le province di Como e Lecco mostrano una maggiore vocazione verso i turisti provenienti dall'estero, mentre Sondrio, Bergamo e Pavia si posizionano 'preferendo' l'utenza italiana.

GRADUATORIA		PRESENZE TURISTICHE ITALIANE - ANNO 2004											
		dal>al<	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
PRESENZE TURISTICHE STRANIERE - ANNO 2004	I	MI											
	II		BS										
	III							CO					
	IV			SO									
	V					VA							
	VI				BG								
	VII								LC				
	VIII							PV					
	IX										MN		
	X											CR	
	XI												LO

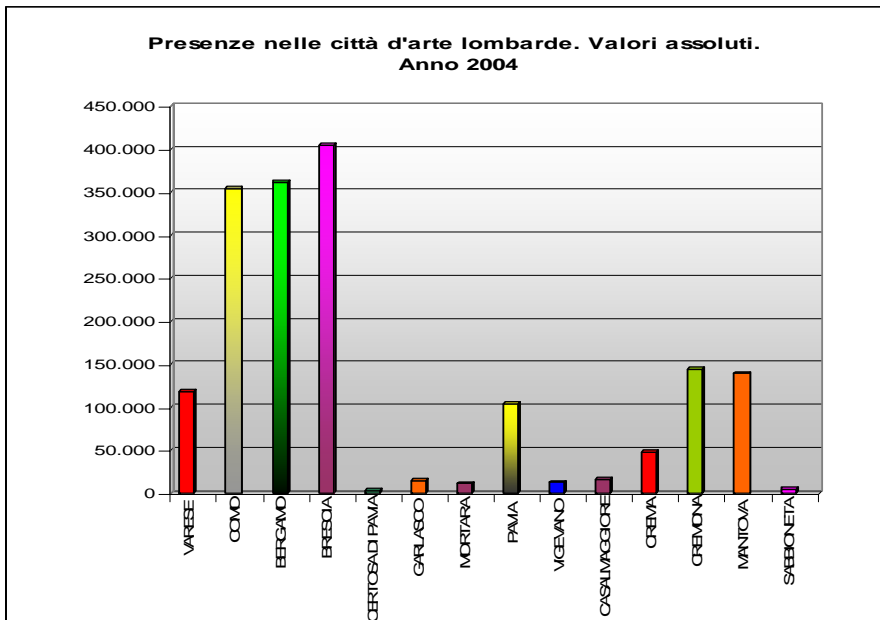
La lettura delle presenze turistiche secondo il tipo di località denota una chiara predilezione per le città d'arte sia dell'utenza italiana che straniera. Le località lacuali sono la meta preferita dagli stranieri, infatti le loro presenze sono più del doppio di quelle nazionali.

Il turismo di montagna, termale e collinare è invece meta preferita maggiormente dagli italiani. Alcune tipologie di località turistica alle volte hanno una duplice valenza: la città di Milano ed in genere i capoluoghi di provincia che sono frequentate sia per affari, sia per visitare luoghi d'arte, Sirmione è famosa sia per le sue bellezze storico-naturali, sia per le sue terme e così molte altre località turistiche.



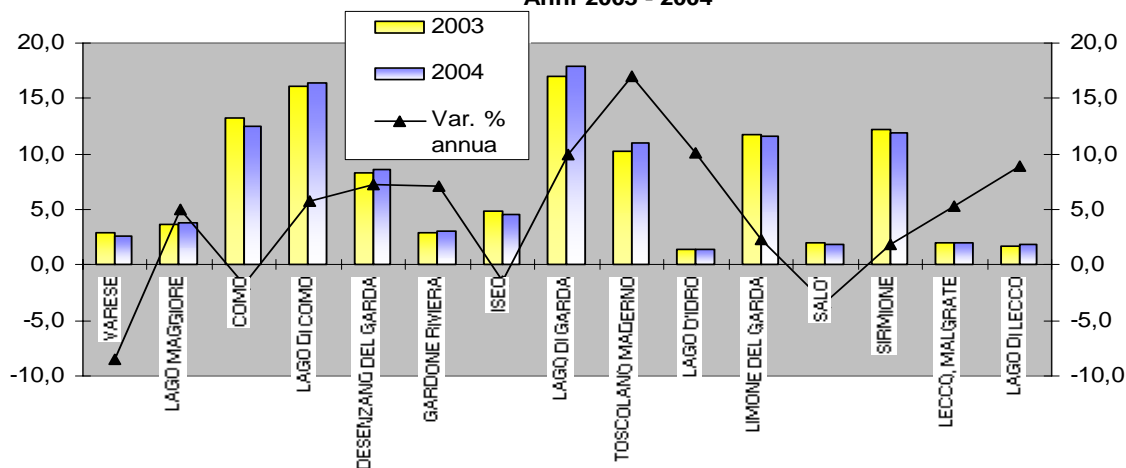
Osservando i valori assoluti delle presenze nelle principali località turistiche per circoscrizione si può notare che:

- per quanto riguarda le città d'arte si riscontra una notevole presenza turistica nella città di Milano e negli altri capoluoghi di provincia quali Brescia, Bergamo e Como. Tra i piccoli centri di interesse storico-artistico si segnalano Garlasco, Casalmaggiore, Vigevano e Sabbioneta.



- il turismo lacuale, come abbiamo potuto evidenziare, è preferito dagli stranieri. Le località maggiormente gettonate sono quelle del lago di Garda e del lago di Como. Nel confronto annuo, si nota un' espansione delle presenze nelle cittadine del lago di Garda ad eccezione di Salò. In generale si evidenzia un incremento turistico, il calo più consistente si è avuto a Varese.

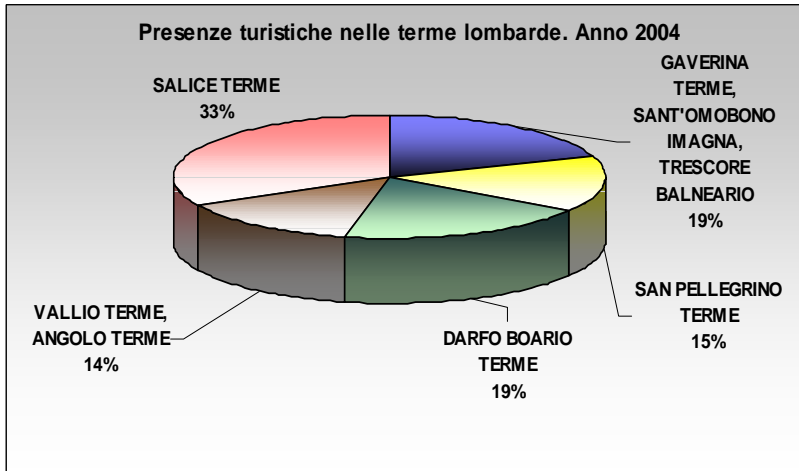
**Turismo lacuale in Lombardia. Comp.e Variazione %
Anni 2003 - 2004**



- il turismo termale incide per il 2% sul totale delle presenze.

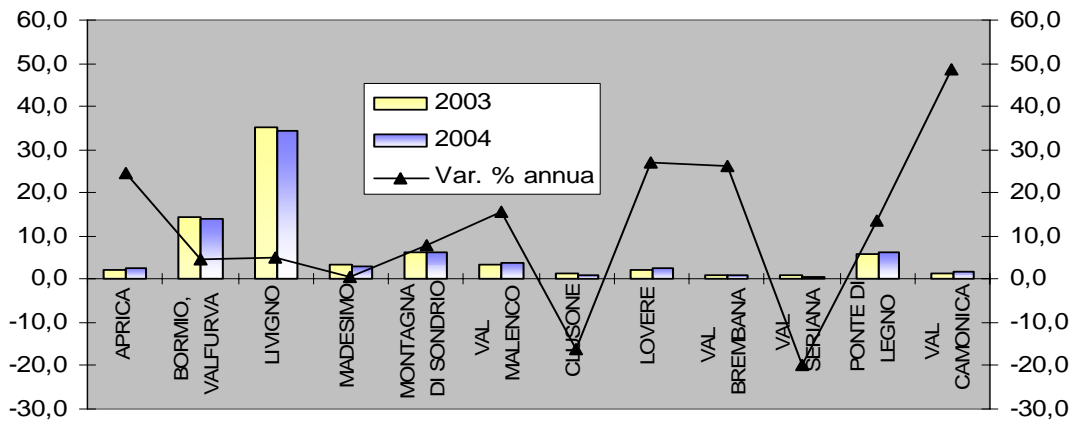
Questo segmento di mercato è in questi ultimi anni in espansione, infatti il bisogno di benessere fisico e l'esigenza di prevenire alcune malattie è maggiormente sentito dalla popolazione.

I 'curandi' sono per il 76% italiani.



- La montagna lombarda costituisce la componente del territorio che offre la maggiore capacità turistica, ma nonostante ciò essa assorbe poco meno del 15% del totale delle presenze turistiche regionali. Non bisogna trascurare però che la vacanza in montagna è per lo più preferita dalle famiglie ed è preponderante la presenza in appartamento o nella cosiddetta seconda casa. I luoghi più frequentati sono Livigno, le località della Valtellina e Ponte di Legno. Il confronto con il 2003 segnala un aumento generalizzato delle presenze ad eccezione di Clusone e della Val Seriana.

**Turismo montano* in Lombardia. Comp. e Variazione %
Anni 2003 - 2004**



Ricerca ed Innovazione

Nonostante i positivi progressi fatti registrare in questi ultimi anni, nell'apertura internazionale delle imprese e nella propensione alla ricerca, il sistema imprenditoriale lombardo necessita ancora di grandi investimenti.

Non sono infatti cambiati significativamente gli addetti alla ricerca e sviluppo che continuano a rimanere anche nel 2003 una quota marginale degli abitanti (3,4 ogni 1000 lo stesso dato del 1995); la quota di spesa privata in R&S sul PIL non ha ancora raggiunto il livello dei primi anni 90, la tipologia di innovazione nelle imprese industriali è ancora di tipo incrementale o di processo, la quota di imprese industriali lombarde che hanno introdotto brevetti negli ultimi tre anni è pari al 10,8% (IReR, 2005).

Spesa in R&S di imprese e Pubblica Amministrazione (% PIL) – 2000

REGIONI	Lazio	Piemonte	Friuli Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Italia	Toscana	Campania	Emilia Romagna	Abruzzo	Umbria	Sicilia	Basilicata	Valle D'Aosta	Sardegna	Puglia	Veneto	Marche	Trentino Alto Adige	Molise	Calabria
Imprese	0,62	1,35	0,55	0,9	0,49	0,53	0,3	0,34	0,5	0,45	0,16	0,21	0,18	0,68	0,06	0,13	0,26	0,14	0,22	0,11	0,01
PA	1,37	0,29	0,62	0,3	0,6	0,54	0,71	0,65	0,46	0,51	0,78	0,64	0,64	0,02	0,63	0,48	0,28	0,37	0,26	0,3	0,28
Totale	1,99	1,64	1,18	1,2	1,09	1,07	1,01	0,99	0,96	0,95	0,94	0,85	0,81	0,71	0,69	0,61	0,54	0,51	0,47	0,4	0,29
PA/Tot (%)	0,69	0,18	0,53	0,3	0,55	0,5	0,7	0,65	0,48	0,53	0,83	0,75	0,78	0,03	0,91	0,78	0,52	0,73	0,54	0,74	0,98

Fonte: ISTAT (2001)

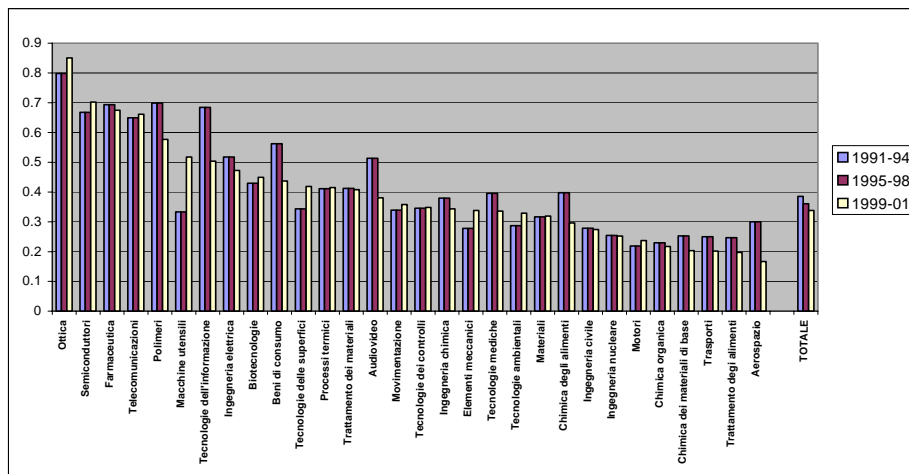
Indice sintetico rivelato di innovazione a livello regionale.

1 Stockholm (Svezia)	225	16 Midi-Pyrenees (Francia)	131
2 Uusimaa (Suuralue) (Finlandia)	208	17 Wien (Austria)	126
3 Noord-Brabant (Paesi Bassi)	191	18 Etelae-Suomi (Finlandia)	124
4 Pohjois-Suomi (Finlandia)	161	19 Utrecht (Paesi Bassi)	123
5 Eastern (Regno Unito)	161	20 Flevoland (Paesi Bassi)	114
6 Ile de France (Francia)	160	21 Vlaams Gewest (Belgio)	112
7 Bayern (Germania)	151	22 Lombardia	112
8 South East (Regno Unito)	150	23 Kaernten (Austria)	111
9 Comunidad De Madrid (Spagna)	149	24 Bruxelles/ Brussels (Belgio)	111
10 Baden-Württemberg (Germania)	146	25 Rhone-Alpes (Francia)	111
11 Sydsverige (Svezia)	143	26 Zuid-Holland (Paesi Bassi)	109
12 Berlin (Germania)	140	27 Hessen (Germania)	108
13 Oestra Mellansverige (Svezia)	140	28 Southern and Eastern (Irlanda)	108
14 South West (Regno Unito)	137	29 West Midlands (Regno Unito)	108
15 Vaestsverige (Svezia)	136	30 Groningen (Paesi Bassi)	107

Fonte: Osservatorio Filas, Innovation Scoreboard Lazio 2002

Tuttavia, il sistema delle imprese ha visto crescere al proprio fianco un sistema di produzione, diffusione e disseminazione di conoscenza unico in Italia e forse in Europa.

Quote lombarde sulle domande di brevetto italiane presso l'EPO (1991-2001)



Fonte: EPO - CESPRI (2003)

Il sistema regionale di innovazione lombardo conta 12 università, un congruo numero di centri di trasferimento tecnologico, repertoriati dal sistema Questio, attori in grado di far conoscere e mettere in contatto le imprese lombarde con clienti e fornitori da tutto il mondo (Fiera Milano).

Non mancano esempi positivi di collaborazione tra centri di ricerca pubblici e privati e imprese che possano fungere da impulso all'innovazione e a incrementare la cultura della ricerca presso le imprese di tutte le dimensioni.

Sulla ricerca e sull'innovazione si gioca la competitività del territorio e il futuro del paese.

La sempre più accentuata competitività tra territori tende a rendere più importanti la capacità di trattenerne e attrarre le risorse qualificanti lo sviluppo del territorio ed in particolare: le persone di talento, gli investimenti in ricerca e sviluppo e le attività produttive ad alto valore aggiunto.

In questo contesto diventa perciò importante e strategica una collaborazione più sistemica tra mondo della ricerca e realtà imprenditoriale per far sì che i giovani non si trasferiscano all'estero.

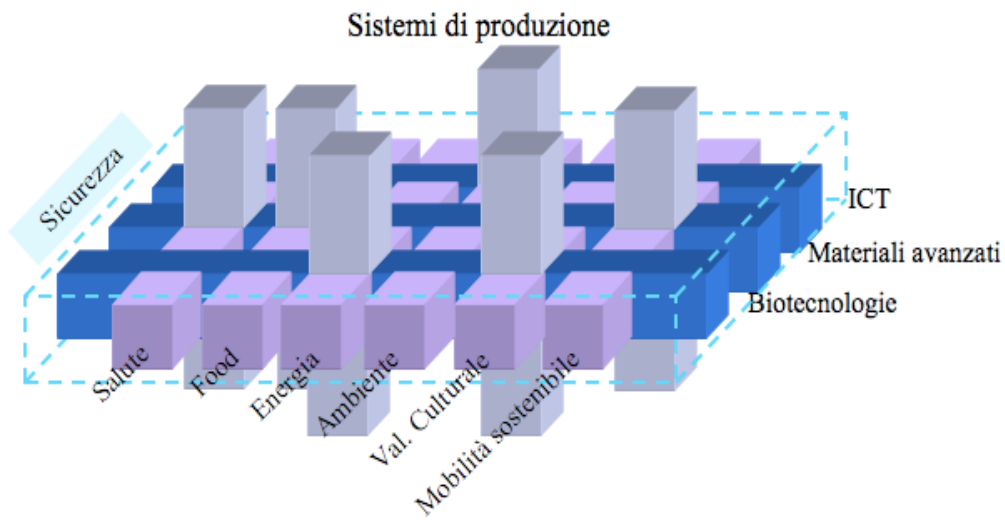
Il discrimine tra Ricerca ed Innovazione sta proprio nel fatto che la prima richiede azioni e politiche per il futuro e una programmazione a lungo termine, mentre la seconda richiede iniziative e politiche per l'oggi.

Innovazione vuol dire riconoscere i settori in crisi e dare loro sostegno, ma solo per il tempo occorrente per operare modifiche o riconvertirsi; ma vuol dire anche comprendere e individuare i settori promettenti, funzionanti e prosperi e aiutarli a consolidarsi e implementarsi perché funzionino sempre meglio e diventino delle eccellenze da valorizzare anche all'estero

E' sulle eccellenze che nelle situazioni di crisi bisogna focalizzarsi per uscire dalla crisi.

Occorre proporre una politica incisiva per attrarre e facilitare l'insediamento di attività produttive ad alto valore aggiunto, per valorizzare le risorse umane e il reclutamento di giovani talenti, ed infine favorire gli investimenti delle imprese in ricerca e sviluppo, sfruttando le condizioni naturali, creando un contesto armonico che favorisca lo scambio di tecnologie in un territorio ricco di sapere e "savoir faire" in cui coniugare la conoscenza, lo studio e l'intelligenza con la manualità del sapere fare, elemento alla base dello sviluppo di alte tecnologie.

Per la R&S, sono tre i settori eccellenti e considerati promettenti dalla ricerca RISE: Biotec, ICT e Nuovi Materiali. L'attenta analisi della struttura e dell'evoluzione attesa di ciascun ambito applicativo (Salute, Food, Energia, Manifattura, Ambiente, valorizzazione culturale e aeronautica), permetterà l'individuazione delle tecnologie correlate, sulla base della rilevanza del settore e del posizionamento di Regione Lombardia. In questo modo, sulla base del livello di sviluppo industriale e delle competenze del sistema scientifico potranno essere definite specifiche linee di intervento.



La popolazione

La vita dei lombardi in questi ultimi dieci anni è sostanzialmente migliorata. Cresce la speranza di vita alla nascita tra il 1997 e il 2001: per i maschi da 74,9 a 76 anni (+1,6 anni) e per le femmine da 81,9 a 83,0 anni (+1,1 anni).

Valori della speranza di vita (in anni) ad alcune età ed in epoche diverse

Anni di riferimento	Maschi in età			Femmine in età		
	0	65	75	0	65	75
1989/93	72,8	14,5	8,8	80,4	19,0	11,4
1998	75,0	15,5	9,3	81,8	20,5	12,2
2000	76,2	16,1	9,7	82,8	20,7	12,7
2003 *	76,9	-	-	83,2	-	-
Variazione 89/93-2000	+3,4	+1,6	+0,9	+2,4	+1,7	+1,3

* Stime ISTAT

Fonte: ISTAT

Si registra, inoltre, una certa vivacità demografica. Dal 1995 al 2003 la popolazione residente è cresciuta da 8,9 milioni a 9,25 milioni di abitanti (aumento del +3,6%; media italiana: 2,62%).

Bilancio demografico della regione Lombardia 1992-2003

	1992	1993	1995	1998	2001	2002	2003
Residenti al 31.12	8.882.408	8.901.023	8.924.870	9.028.913	9.033.602	9.108.645	9.246.796
Movimenti annui							
Nascite	77.513	76.263	75.600	80.999	85.075	86.633	87.559
Morti	83.787	84.437	85.045	88.672	84.368	85.482	89.822
Saldo naturale	-6.274	-8.174	-9.445	-7.673	707	1.151	-2.263
Saldo migratorio							
- dall'interno	21.680	14.169	13.502	15.840	7.139	22.953	53.832
- dall'estero	13.404	12.620	10.362	31.795	38.681	39.880	86.582
- totale	35.084	26.789	23.864	47.635	45.820	62.833	140.414

Nel 1992, 1993, 2002 e 2003 tra gli iscritti/cancellati da/per altro comune sono compresi gli "altri" iscritti/cancellati a seguito delle rettifiche censuarie

Fonte: ISTAT

Il recente Bilancio anagrafico nazionale per l'anno 2004 pubblicato da ISTAT conferma alcune tendenze. I movimenti migratori registrano un saldo positivo tra entrate e uscite dalla regione di circa 135.000 unità (di cui circa 100.000 provenienti dall'estero e 35.000 da altre regioni italiane). Le nascite per il 2004 sono ben 92.800, con un incremento di oltre 5.000 nati rispetto al 2003, la cifra più alta sin qui registrata.

Si prevede che raggiungerà circa 9,4 milioni di abitanti entro il 2010.

Previsioni della popolazione lombarda 2005-2030

	Valori assoluti* (in migliaia)			Numeri indice (base 2003 = 100)		
	2005	2010	2030	2005	2010	2030
Giovani						
0-4	426	398	316	101	95	75
5-9	411	433	323	104	109	82
10-14	402	417	339	101	105	85
15-19	396	409	376	99	103	94
Totale 0-19	1.635	1.657	1.354	101	103	84
Forza Lavoro						
20-34	1.798	1.546	1.460	95	82	77
35-44	1.577	1.593	1.055	105	106	71
45-59	1.887	2.001	1.977	104	110	109
Totale 20-59	5.262	5.140	4.492	101	99	86
Anziani						
60-64	560	605	784	94	102	132
65-69	544	530	695	107	104	136
70-74	454	499	561	102	112	126
75-79	359	395	476	103	114	137
80-84	258	286	418	123	137	200
85 +	176	251	533	97	138	293
Totale 60 e +	2.351	2.566	3.467	103	112	152
Totale	9.248	9.363	9.313	102	103	102

*Stime ISTAT, ipotesi media

Fonte: ISTAT

L'aspetto rilevante riguarda l'invecchiamento della popolazione e la progressiva modifica della struttura per età della popolazione lombarda.

Struttura per età della popolazione residente in Lombardia 1991-2003

	Valori assoluti (in migliaia)			Incidenza % sul totale popolazione		% femmine	
	1991	2001	2003 ^a	1991	2003 ^a	1991	2003 ^a
Giovani							
0-4	374	410	420	4,2	4,6	48,6	48,6
5-9	392	390	396	4,4	4,3	48,7	48,5
10-14	465	390	399	5,2	4,4	48,8	48,6
15-19	629	409	399	7,1	4,4	48,9	48,5
Totale 0-19	1.860	1.599	1.614	21,0	17,7	48,8	48,6
Forza Lavoro							
20-34	2.123	1.947	1.890	24,0	20,8	48,9	48,8
35-44	1.273	1.442	1.496	14,4	16,4	50,0	49,0
45-59	1.796	1.806	1.822	20,3	20,0	50,8	50,5
Totale 20-59	5.192	5.195	5.208	58,6	57,2	49,8	49,5
Anziani							
60-64	518	597	593	5,9	6,5	53,5	51,9
65-69	449	502	510	5,1	5,6	56,9	53,7
70-74	274	435	444	3,1	4,9	60,5	57,1
75-79	274	340	348	3,1	3,8	64,3	62,1
80-84	178	178	209	2,0	2,3	69,2	67,5
85 +	111	189	182	1,3	2,0	75,8	76,1
Totale 60 e +	1.804	2.241	2.286	20,4	25,1	60,0	58,2
Totale	8.856	9.033	9.108	100,0	100,0	51,7	51,5

^a Il dato si riferisce al 1.1.2003

Fonte: ISTAT

Vi sono 400 mila anziani in più rispetto ai primi anni '90 e l'indice di vecchiaia (rapporto fra gli ultra-65enni e la popolazione complessiva) è passato nel periodo 1996-2003 dal 16,26% al 18,59% (comunque inferiore a quello italiano: 19,02% nel 2003). Oggi un quarto dei lombardi ha più di 59 anni; nel 2030 il 30% della popolazione avrà più di 65 anni e il 10,2% sarà di ultraottantenni. Nonostante la recente ripresa di natalità, il rapporto numerico giovani/anziani (ora in parità) nel 2050 sarà di 1 a 3. Anche la popolazione in età lavorativa è destinata a mutare in composizione: il rapporto fra i 40-64enni e i 15-39enni attualmente al di sotto dell'unità è destinato a raggiungere il valore di 1,5 entro poco più di 10 anni.

Gli anziani lombardi mostrano in generale una significativa propensione alla attività; continuano a lavorare il 14% dei 65-74enni, il 4,9% tra i 75-84enni e l'1,5% tra coloro che hanno superato gli 85 anni.

Il 45,5% degli anziani lombardi afferma di riuscire a risparmiare qualcosa a fine mese, mentre il 34,4% spende tutto ciò che guadagna e il 20,1% fa fatica ad arrivare a fine mese. Il 53,6% degli anziani si prende cura dei nipoti quando i genitori lavorano e il 38,7% anche durante il tempo libero dei genitori. In Italia il 64% degli anziani bisognosi di cura è assistito da parenti e amici; il 51,4% dal proprio coniuge. Nel caso della non autosufficienza (il 33% degli anziani ultrasettantacinquenni non è completamente autosufficiente), la famiglia svolge funzioni di assistenza per il 74% dei disabili e 76% di anziani. Si stima in 75 miliardi di euro il valore monetario dell'assistenza fornita dalle famiglie agli anziani non autosufficienti²⁴.

²⁴ Cfr. C. Collicelli, *Famiglia e capitale sociale in sanità*, in *Famiglia e capitale sociale nella società italiana*, a cura di P. Donati, Ottavo Rapporto Cisl, Cinisello Balsamo, pp. 260-289.

Il mercato del lavoro

Il mercato del lavoro lombardo ha continuato il suo percorso di avvicinamento e, per alcuni versi, di superamento dei livelli medi europei.

I dati che si possono evidenziare riguardano ad esempio le dinamiche dei tassi di occupazione, che sono cresciuti negli ultimi 5 anni in Lombardia da 60,9% nel 2000 a 65,5% nel 2004 (ISTAT), con il tasso di occupazione lombardo che si colloca ad un livello nettamente superiore rispetto quello italiano (57,4% nel 2004) (ISTAT).

Il tasso di disoccupazione in Lombardia rimane su livelli bassissimi, oscillando negli ultimi due anni tra il 3,6 e il 4,0% (ISTAT), dopo una continua discesa che ha caratterizzato le due ultime legislature regionali.

Il confronto nazionale e internazionale è confortante: la Lombardia si colloca ad un livello di disoccupazione più basso rispetto al resto d'Italia e al complesso dei paesi dell'Unione Europea (nel 2003 8,7% in Italia, 8,1 in Europa e 3,6% in Lombardia) (EUROSTAT).

La Lombardia più che il resto delle regioni Italiane si è dimostrata promotrice di nuove tendenze nel mercato del lavoro, seguendo il modello europeo verso l'aumento della flessibilità nel mercato del lavoro: la quota di individui occupati in Lombardia che svolgono un lavoro di tipo part-time era nel 2003 del 9,38% (in Italia 8,53%) (ISTAT) e, contemporaneamente, dal 2000 al 2003 aumenta la quota di lavoratori parasubordinati (con un tasso di crescita del 43,97%) (ISTAT).

Il mercato del lavoro è anche evoluto in un'altra direzione, relativa alla domanda di competenze: le trasformazioni del mondo produttivo si sono ribaltate, anche se in modo non automatico, nella composizione dei fabbisogni del sistema produttivo, in termini formativi e, in senso lato, di capitale umano (misurati attraverso gli esiti della indagine Excelsior sulla domanda di lavoro), con un aumento progressivo tra il 1998 e il 2004 della domanda di figure dotate di una qualifica (che passano, nelle richieste degli imprenditori, dal 27,7% al 34,2%) e spostando il baricentro della composizione della domanda di lavoro verso l'alto. Questo aspetto va a scapito di quelle che erano le figure che tradizionalmente caratterizzavano il mercato, specialmente nelle realtà a prevalenza manifatturiera come la Lombardia, ovvero le persone con una qualifica medio bassa o addirittura senza alcun titolo di studio (che a loro volta scendono di due punti percentuali sul totale, arrivando a quota 41,8%).

Per quanto concerne la condizione femminile, è importante notare che nel corso della passata legislatura le donne sono state protagoniste dell'evoluzione del mercato del lavoro in Lombardia.

Il tasso di occupazione femminile è cresciuto negli ultimi 5 anni più di quello maschile (femminile da 48,7% nel 2000 a 55,1% nel 2004, maschile da 72,9% nel 2000 a 75,6% nel 2004) (ISTAT).

Tuttavia il tasso di occupazione delle giovani donne (15-24enni) in Lombardia è ancora distante da quello degli uomini (nel 2003 femminile 33,8% e maschile 41,6%), anche se decisamente superiore a quello italiano (nel 2003 20,6%) (ISTAT).

Il tasso di occupazione femminile lombardo è inoltre nettamente inferiore rispetto ai motori d'Europa (nel 2002 62,8% nel Baden, 58,7% nel Rhone-Alpes) (European Commission, Third report on economic and social cohesion, February 2004).

Relativamente al lavoro autonomo ed imprenditoriale permane un forte differenziale di genere: le donne imprenditrici rappresentano solo il 28,1% del totale degli imprenditori lombardi (Infocamere, 2004). Tra le donne occupate solo il 7,1% lavora in proprio, contro il 14,9% degli uomini (fonte ISTAT – Forze di lavoro, Media 2003).

Centrale nell'ambito degli strumenti volti a favorire l'occupabilità femminile appare poi essere il tema della conciliazione tra famiglia e lavoro, in considerazione del fatto che sulle donne pesa ancora gran parte dell'attività di cura dei figli e delle altre persone a carico.

Tale criticità viene confermata dai dati: l'andamento dell'occupazione in Lombardia, come nelle altre Regioni italiane, presenta nella fascia dai 20 ai 29 anni un andamento simile per maschi e femmine. Il divario si accentua invece in maniera significativa tra i 30 e 64: più del 20% delle donne esce dal mercato del lavoro dopo i trent'anni, molto spesso in corrispondenza alla nascita di un figlio (Istat, Forze Lavoro 2004).

Appare d'altra parte ancora lontano l'obiettivo fissato dalla strategia di Lisbona relativamente alla disponibilità di strutture di assistenza all'infanzia per almeno il 33% dei bambini sotto i 3 anni.

I giovani

Dall'esame del sistema valoriale dei giovani lombardi sembrano uscire confermate alcune trasformazioni, per altro generalizzabili all'intero Paese, intervenute nell'arco degli ultimi venti anni: dal rafforzamento del peso della famiglia nelle scelte di vita, al calo dell'impegno sociale e religioso; dalla crescita dell'importanza dell'amicizia e, in generale, delle relazioni primarie, al maggior interesse per lo svago ed il tempo libero.

Ma ciò che più caratterizza i giovani lombardi è l'accentuazione o, in alcuni casi, l'anticipazione di trasformazioni che coinvolgono i loro coetanei di altre regioni. È quanto è stato definito "evasione" e "rifugio nel privato" e che contraddistingue i giovani di questo nuovo secolo. Il lavoro ha ancora il suo peso, ma non è più uno dei punti centrali nella costruzione dell'identità e, ciò che più conta, esso rende più sfumata ed incerta la progettualità tra le nuove generazioni.

*"Le cose importanti della vita". Confronto 1983 – 2000 e Lombardia – Resto Italia.
Percentuale di 15-24 anni che ritengono "molto importante" ciascun aspetto*

	Lombardia		Resto Italia	
	1983	2000	1983	2000
Famiglia	84,7	88,7	81,5	84,7
Lavoro	69,3	60,8	67,9	60,5
Amicizia	63,5	84,7	57,5	72,9
Svago e tempo libero	50,4	57,2	42,5	51,2
Studio e interessi culturali	34,6	33,3	34,2	33,5
Attività sportive	34,5	32,0	31,7	32,8
Impegno sociale	17,8	14,9	24,0	18,0
Impegno religioso	10,3	8,6	12,7	11,7
Attività politica	2,8	2,3	4,3	2,8

Fonte: Base dati dell'Istituto IARD Franco Brambilla.

Tassi di partecipazione dei giovani tra i 15 ed i 24 anni in Lombardia e nel resto d'Italia

Partecipano attualmente o hanno partecipato in passato a:	Lombardia	Resto Italia	Totale Italia
Associazioni di volontariato	25,7%	18,1%	19,1%
Associazioni sportive (di praticanti)	43,4%	33,9%	35,1%
Associazioni culturali	20,1%	20,4%	20,3%
Associazioni di soccorso umanitario	9,7%	8,0%	8,2%
Associazioni di tutela ambientale	11,7%	9,0%	9,4%
Organizzazioni studentesche	12,8%	16,3%	15,8%
Associazioni turistiche	11,7%	6,5%	7,2%
Numerosità campionaria	413	2.587	3.000

Fonte: Base dati dell'Istituto IARD Franco Brambilla. Rilevazione eseguita nel periodo maggio-luglio 2004

Lo stesso fenomeno della "famiglia lunga", ossia della prolungata permanenza dei figli adulti nella famiglia di origine si giustifica, oltre che come autodifesa entro luogo della sicurezza degli affetti, come appoggio ad una rete di sostegno: un supporto economico che consente di fronteggiare le precarietà del lavoro e di affrontare con relativa serenità i periodi di disoccupazione o inoccupazione, senza il pericolo (assai paventato dalle giovani generazioni) di abbassare i propri standard di vita o ridurre il livello dei consumi.

Ma se tale strategia permette di resistere alle difficoltà ed alle incertezze del mercato del lavoro, essa introduce nell'ottica del sistema sociale due elementi di criticità. Da un lato, la nicchia familiare si rivela essere un potente freno alla formazione di nuove famiglie, dall'altro, la

sicurezza di un appoggio materiale da parte dei genitori spinge i giovani alla ricerca di quelle entrate che consentano non solo di mantenere livelli di vita giudicati appaganti, ma anche di soddisfare bisogni di consumo in larga misura indotti dai modelli proposti dal sistema dei media, e spesso ciò comporta l'entrata nel mondo del lavoro, con conseguente abbandono precoce degli studi. Ne deriva che, se i tassi di occupazione dei giovani lombardi sono decisamente superiori a quelli del resto dell'Italia, anche come risultante di un mercato del lavoro decisamente più vivace, i tassi di scolarità possono essere ulteriormente innalzati.

Istruzione e formazione professionale

In termini di istruzione, alcuni indicatori permettono di delineare un quadro sostanzialmente positivo, anche se ulteriormente migliorabile. La Lombardia, infatti, a livello di scuola dell'obbligo fa registrare un bassissimo tasso di dispersione (0,3%); inoltre, sempre in Lombardia, tra i giovani di 15-19 anni il 96,6% ha conseguito almeno la terza media.

Dati positivi anche se si guardano in prospettiva, là dove si registra come tra il 1994 e il 2002 il tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore sia fortemente cresciuto in Lombardia passando dal 75,6% all'85,3%; ma qui bisogna registrare come questi tassi siano ancora inferiori rispetto alle regioni europee più sviluppate

Un analogo confronto del tasso di partecipazione scolastica lombarda con quello nazionale mostra che nello stesso periodo l'incremento percentuale del tasso di partecipazione in Lombardia è stato maggiore rispetto a quello registrato a livello nazionale: 12,8% contro 11,5%, ma questo non ha colmato il gap con lo stock nazionale, che rimane ad una quota superiore (86,2% nel 2002). A sua volta il tasso di abbandono al primo e al secondo anno dalla scuola media superiore è decisamente significativo (1° anno: 15,9%; 2° anno: 4,9%) e più elevato rispetto a quello nazionale (1° anno: 15,1%; 2° anno: 4%), segnalando un altro punto di possibile intervento.

Conforta, sempre per rimanere nell'ambito dell'istruzione l'esito dell'indagine internazionale PISA 2003, che mostra come gli studenti delle scuole lombarde abbiano un livello di preparazione nelle discipline matematiche mediamente superiore ai loro colleghi europei.

Ma capitale umano nel XXI secolo significa anche, se non soprattutto, istruzione di livello superiore, universitario. Ed ecco allora che in questo la Lombardia fa registrare un tasso di passaggio dalla Scuola media superiore all'Università in significativa crescita in Lombardia: dal 69,2% (nel 1994) all'82,8% (nel 2003), mentre nello stesso periodo in Italia la crescita è stata percentualmente minore: dal 68,5% al 78,8%.

Pur con questo, il tasso di partecipazione universitaria rimane più basso rispetto a quello italiano (38,7% contro 42,4%): in Lombardia, infatti, è il "bacino" di riferimento che è minore: in sostanza, pur registrandosi un più elevato tasso di passaggio, in Lombardia ci sono meno diplomati (tasso di partecipazione più basso e tasso di abbandono più alto nella scuola media superiore).

Può essere interessante notare, per le implicazioni che questo può avere poi per le capacità di sbocco sul mercato del lavoro, la distribuzione per le principali facoltà degli iscritti all'Università: il maggior numero di iscritti si registra nelle Facoltà di: Economia (14,5%), Ingegneria (14,2%), Lettere e Filosofia (12,9%) e Medicina (9,3%).

In Italia e, di conseguenza, in Lombardia, le figure post-laurea hanno avuto una vita sempre abbastanza difficile e comunque legata in modo forte al mondo universitario; ne è una prova il fatto che il peso del percorso di dottorato in Italia è ancora lontano dagli standard europei: in Europa, a parità di popolazione e di PIL, i dottorandi in formazione risultano essere il doppio rispetto a quelli italiani; è anche vero, però, che attualmente i dottorandi in Lombardia rappresentano il 15% dei dottorandi dell'intero contesto nazionale. Anche in questo caso, uno sguardo a quali siano i dottorati in Lombardia più diffusi, ci mostra che si tratta di quelli di tipo scientifico: primi fra tutti Ingegneria (Ingegneria Civile, 11,8%; Ingegneria dell'Informazione, 5,5%; Ingegneria Industriale, 7,8%), seguono Medicina (14,9%) e Scienze Biologiche (11,3%). Tra le materie umanistiche significativo è il peso di scienze politiche e sociali (5,5%).

Quanto agli iscritti ai corsi post-laurea in Lombardia, rappresentano circa il 20% degli iscritti dell'intero contesto nazionale.

Le donne lombarde sorpassano gli uomini nell'accesso alle credenziali educative direzionando la Lombardia verso una maggiore parità di genere: il 59,2% degli iscritti all'università sono

donne, con una votazione media agli esami pari a 26,6 contro il 25,8 degli uomini (“Profilo dei laureati 2003”). Rimangono però alcune differenze di genere legate al percorso di studi prescelto: in particolare ancora troppo poche donne si iscrivono a corsi di laurea di tipo tecnico-scientifico.

Permane infine una diseguale presenza delle donne nei ruoli decisionali, sia nel settore economico che nelle istituzioni, con una loro forte sottorappresentazione nelle fasce di livello più elevato. Ad esempio in Lombardia si vive ancora una situazione di relativa “im-pari opportunità” nell’accesso alle cariche elettive, e ne è testimonianza la quota di donne elette in Regione nel quinquennio 2000-2005, pari solo all’11% (questa quota è tuttavia leggermente superiore a quella media nazionale pari al 9%).

Il panorama va poi completato anche dal lato dell’altra grande risorsa, che è quella della formazione professionale, da sempre elemento essenziale in una regione, come la Lombardia, in cui il sapere tecnico e operativo ha avuto tanta parte nello sviluppo economico.

In questo senso, le risorse messe in campo e le persone che ne hanno usufruito sono numeri di tutto rispetto: nell’ambito della cosiddetta “Agenda 2000” (ovvero la programmazione comunitaria dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006), il Fondo Sociale Europeo con la fine del 2003 era già arrivato a finanziare più di 20.000 corsi per un totale di beneficiari che superava gli 830.000 individui, per lo più giovani.

Va anche ricordato lo sforzo regionale per promuovere la formazione continua, ma l’incidenza dei lavoratori che partecipano a corsi di formazione è decisamente bassa: nel 2003 è stata pari al 3,8%.

L’approfondimento dei percorsi di formazione rileva come, nonostante i recenti progressi nel passaggio dalla scuola secondaria inferiore a quella superiore, con tassi accresciutisi nel decennio 1995-2005 di circa 7 punti percentuali (attestandosi oltre il 90% di licenziate dalle medie inferiori durante tutto l’ultimo quinquennio) attorno al 92% dei licenziati dalle medie inferiori), resta relativamente alta l’incidenza degli abbandoni in itinere (stimati tra il 6% e il 12%).

Tassi di passaggio alla scuola secondaria superiore in Lombardia dall’a.s. 1994/95 all’a.s. 2003/04 (a)

Anno scolastico	Tasso di passaggio
1994/95	85,4
1995/96(b)	86,5
1996/97	88,0
1997/98	89,4
1998/99 (b)	90,4
1999/00 (b)	91,1
2000/01 (b)	91,6
2001/02 (b)	91,8
2002/03 (b)	92,1
2003/04 (b)	92,3

Fonte: ISTAT (fino all’a.s. 1997/98).

(a) Stime IReR smussate; (b) Stime IReR ottenute via proiezione lineare e successivamente smussate.

Tassi di scolarità a livello di secondaria superiore e di formazione professionale di base e assimilata tra i residenti nella regione Lombardia in età compresa tra 14 e 18 anni dall'a.s. 1994/95 all'a.s. 2003/04

Anno scolastico	Tassi di scolarità	
	secondaria superiore	formazione professionale
1994/95	75,6	10,9
1995/96	77,6	10,8
1996/97	78,8	11,2
1997/98	79,5	9,1
1998/99	78,9	9,8
1999/00	81,6	8,4
2000/01	83,3	7,2
2001/02	84,6 (a)	6,3
2002/03	85,3 (a)	5,8 (a)
2003/04	86,4 (a)	5,3 (a)

Fonti: ISTAT, MIUR e IRER

(a) Stima IReR ottenuta via proiezione lineare e successivo smussamento.

La lettura isolata di tali dati sembrerebbe segnalare un fattore di estrema criticità; tale valutazione però si ridimensiona fortemente, sin'anche a ribaltarsi, se accompagnata, più correttamente, da una valutazione anche quantitativa del fatto che la Lombardia, molto di più di qualsiasi altra regione italiana, gode di un sistema di formazione professionale iniziale di eccellenza che produce un'offerta che coinvolge una parte rilevante di quei giovani tra i 14 e i 19 anni che vengono considerati "dispersi".

Al riguardo l'azione di sperimentazione della riforma Moratti promossa sin dal 2002 dalla Regione, e che ha raggiunto un livello di diffusione significativo (20.000 allievi nell'as 2005/2006) rappresenta un elemento di eccellenza anche dal punto di vista qualitativo, favorendo il consolidamento di un'offerta di pari dignità di quella scolastica.

Una lettura corretta del fenomeno, pertanto, non deve limitarsi alla "dispersione scolastica", ma riguardare la "dispersione scolastica e formativa". Allo stesso modo, la lettura degli alti tassi di abbandono al primo anno della scuola secondaria superiore può essere letto in maniera ambivalente: come una criticità (incapacità del sistema della scuola media superiore di offrire percorsi adeguati alle caratteristiche ed alle aspirazioni degli allievi e delle loro famiglie) oppure come un indicatore di prospettiva: un alto numero di giovani, al termine della scuola media inferiore, in forza dell'innalzamento dell'obbligo scolastico a 15 anni introdotto con la L. 9/99 ha dovuto iscriversi ad una scuola secondaria superiore, salvo abbandonarla per percorsi di formazione professionale o di apprendistato non appena assolto l'obbligo stesso. Lo sforzo significativo della Regione in questi ultimi 5 anni è andato proprio nella direzione di costruire un'offerta di percorsi articolati in grado di rispondere alle differenti inclinazioni dei giovani, evitando la limitazione della scelta ai soli percorsi scolastici.

Risulta positivo anche il dato degli occupati che in Lombardia partecipano ad attività formative e di istruzione nella classe di età che va da 24 a 64 anni, che è pari al 6,6% a fronte di una media nazionale del 6,4%.

Tassi di abbandono al primo e al secondo anno della scuola secondaria in Lombardia dall'a.s. 1994/95 all'a.s. 2003/04

Anno scolastico	Tassi di abbandono	
	primo anno	secondo anno
1994/95	12,1	6,7
1995/96	11,4	6,9
1996/97	11,7	7,5
1997/98	12,5	8,1
1998/99	12,9	7,8
1999/00	10,5	3,4
2000/01	11,6	3,0
2001/02	12,6	4,3
2002/03	15,9	4,9
2003/04 (a)	16,0	5,1

Fonti: ISTAT e MIUR

(a) Stima IReR ottenuta via proiezione lineare e successivo smussamento.

D'altra parte, anche sul fronte delle formazione universitaria il fenomeno degli abbandoni – non disgiunto da quello sulla qualità degli indirizzi scelti- si prospetta come uno degli elementi di criticità del sistema. Pur in presenza di un verosimile allentamento degli abbandoni in concomitanza con il nuovo ordinamento degli studi (il modello 3+2), si stima che circa 3 studenti su 10 tra gli immatricolati nell'a.a. 2001/2002, abbiano interrotto la propria formazione universitaria entro il terzo anno di corso. In proposito, l'analisi delle cause mostra come i problemi connessi all'organizzazione didattica e logistica dei corsi di studio universitari diano conto di meno di 1/5 del fenomeno degli abbandoni. Molto più incisive si rivelano le ragioni connesse all'esercizio di attività lavorative, a vincoli di carattere economico e ad errate scelte di studio dovute a carenze informative, ossia ad insufficienze del sistema di orientamento.

Tassi di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università in Lombardia in tre diversi anni accademici

Anno accademico	Tasso di passaggio
1998/99	58,3
2000/01	60,9
2002/03	67,7

Fonte: Elaborazione IReR su dati MIUR

Tassi di scolarità a livello universitario della popolazione residente in Lombardia con età di 20-24 anni

Anno accademico	Tasso di scolarità
1998/99	37,0
2000/01	38,0
2002/03	42,3

Fonte: Elaborazione IReR su dati MIUR

Va sottolineato che il tasso di scolarità universitaria della popolazione in età di 20-24 anni residente in Lombardia parrebbe essere inferiore non solo a quello medio europeo (52,6% nel 2000/01), ma anche a quello nazionale (49,7% nel 2000/01).

In conclusione, anche alla luce di una ricognizione del sistema produttivo e dei bisogni espressi da quest'ultimo, sono da considerare elementi di riflessione sia la insufficiente produzione di laureati e il carattere prevalentemente generalista della loro formazione, sia il gap rispetto alla domanda di qualificazione professionale proveniente dal sistema economico regionale.

Distribuzione degli immatricolati all'università residenti in Lombardia secondo il gruppo di corso di laurea di immatricolazione negli a.a. 1998/99, 2000/01 e 2002/03. Valori percentuali

Gruppo di corsi di laurea	Anni accademici		
	1998/98	2000/01	2002/03
Agraria	1,5	1,0	1,3
Architettura	4,7	4,7	4,5
Medico	7,0	10,0	10,6
Ingegneria	12,2	14,0	13,0
Economico	15,0	15,6	14,5
Politico-sociale	19,0	14,5	16,2
Giuridico	12,0	8,9	7,9
Letterario-Filosofico	19,0	21,2	21,9
Scientifico	8,8	10,1	10,1
N	31.211	34.692	38.842

Fonte: MIUR. Calcoli dell'autore

La famiglia

La famiglia rimane centrale, ma è più piccola, fragile e appesantita: il modello prevalente è ancora quello della coppia con figli (39,5%), anche se il 10% dei lombardi vive da solo. Si fa più fatica a generare famiglia: ormai quasi il 40% dei giovani (25-34 anni) vive in casa con i genitori. Si riduce il tasso di nuzialità e rimane basso quello di natalità, aumentano significativamente le separazioni e i divorzi. Il numero medio di componenti per famiglia lombardo è (2001) di 2,45, inferiore rispetto quello italiano (2.59); aumentano notevolmente le famiglie unipersonali (+32% dal 1991 al 2001) e diminuiscono drasticamente le coppie con figli (dal 45,8% nel 1991 al 39,5% nel 2001). Cala il tasso di nuzialità dal 5,20 (per 1.000) del 1992 al 4,00 del 2003 e dall'innalzamento dell'età media al matrimonio (per i maschi 31,1 anni per le femmine 27,9 anni al 1999). Il tasso di separazione coniugale medio lombardo è cresciuto dallo 0,99 (per 1.000) (1994) all'1,51 (2000) e quello di divorzialità (per 1.000) dallo 0,62 allo 0,78. Significativa differenza territoriale nella presenza delle coppie non coniugate: 8,5% a Milano, 3% a Sondrio.

I disabili

In Lombardia vi sono 41,8 disabili, di età superiore ai 6 anni, ogni 1.000 residenti (1999-2000); in Italia 48,5. Le strutture socio-sanitarie destinate ai disabili (CRH, IEAH, RSD, IDR e CSE) sono passate da 198 nel 1995, a 290 nel 2000 e 304 nel 2004, con un incremento dei posti letto disponibili del 126% (dal 1995 al 2004). Il 91,4% dei disabili che frequentano Centri Diurni ha età compresa fra i 18 e i 49 anni e si prevede che questi soggetti avranno necessità a medio termine di essere ospitati presso strutture dedicate (IReR). Solo il 7% dei disabili che frequentano Centri Diurni hanno disabilità di tipo solo fisico indicando che questi individui sono in grado di trovare soluzioni di vita diverse più prossime alla normalità. Inoltre il 94% delle famiglie con un individuo disabile, frequentante Centri Diurni, ha dato una valutazione positiva alle precedenti esperienze di residenzialità per disabili.

Gli Immigrati

La popolazione immigrata ha una presenza sempre più radicata: quasi la metà risiede con il proprio nucleo familiare, in condizioni di regolarità e con un progetto di stabilità.

La Lombardia concentra nel suo territorio il 20-25% del totale delle presenza straniere in Italia (da 53.000 nel 1980 a 347.000 nel 2003 secondo cifre ufficiali, ma ben 640.000 secondo la stima ismu per il 2004).

Distribuzione dei permessi di soggiorno per provincia. Regione Lombardia 1980-2003

Provincia	Permessi di soggiorno al 1.1. dell'anno					Osservatorio Regionale			
	1980	1985	1991	1995	2000	Stima al 1.7.2003 (Migliaia)	%	Densità (x 1000 abitanti)	
Milano	41.973	52.594	101.827	160.325	174.460	170.300	293	52,6	80,3
Brescia	902	2.598	9.367	17.322	38.015	56.036	74	13,3	67,8
Bergamo	1.518	2.829	9.545	11.799	26.177	30.522	50	9	52,6
Varese	2.585	2.656	6.303	12.204	15.538	21.076	34	6,1	42,8
Mantova	321	658	3.448	4.619	11.011	15.175	22	4,1	61,5
Como	2.741	4.551	10.044	11.242	13.243	15.310	19	3,5	37,3
Cremona	509	668	2.175	3.503	8.542	11.231	17	3,1	53,3
Pavia	2.662	4.154	6.345	7.556	8.794	11.086	17	3,1	36,1
Lecco	-	-	-	-	6.124	7.750	14	2,5	46
Lodi	-	-	-	-	4.068	5.368	10	1,9	55,1
Sondrio	231	381	931	1298	2.436	2.914	3	0,6	1,8
Totale Lombardia	53.442	71.089	149.985	229.868	308.408	346.768	557	100	62,7
Totale Italia	257.879	423.004	781.138	991.419	1.388.153	1.503.286			
% Lombardia	20,7	16,8	19,2	23,2	22,2	23,00			

Fonte: i dati sono di fonte ministeriale fino al 2000, ISTAT 2003; Variante media per i dati dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Regione Lombardia, 2004

Caratteristiche degli stranieri secondo lo status giuridico (valori percentuali), indagine 2003

	Fra i regolari	Fra gli irregolari
Celibe/Nubile	35.0	64.5
Arrivi precedenti il 1990	14.0	2.6
Arrivi nel biennio 2002-2003	6.0	65.7
Coniuge e/o figli all'arrivo	19.9	4.1
Abitazione precaria	4.3	13.9
Vive con almeno coniuge ed eventuali figli	47.7	10.2
Disoccupata/o %	7.9	43.9
Lavoro prevalente	operaio (21,1)	edile (23.9)
Reddito fino a 750 euro	25.8	49.6

Fonte: Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Regione Lombardia, 2004

Gli immigrati contribuiscono alla formazione di nuovi nuclei familiari, infatti il 3,8% del totale dei nuclei lombardi (2001) ha almeno un cittadino straniero, e di questi 4 nuclei su 10 sono coppie miste. È significativo considerare la crescita del numero di immigrati che risultano possedere un alloggio di proprietà (nel 2004 14,1% e nel 2001 il 8,5%); è un segnale interessante, che conferma la Lombardia come terra di opportunità.

*Tipo di alloggio della popolazione immigrata in Lombardia
proveniente da paesi a forte pressione migratoria – anni 2001-2004*

	% 2001	% 2002	% 2003	% 2004
Casa di proprietà (solo o con parenti)	8,5	8,9	10,9	14,1
Affitto (solo o con parenti) CON CONTRATTO	41,7	43,5	44,1	39,4
Affitto (solo o con parenti) SENZA CONTRATTO	3,6	4,3	3,4	3,7
Affitto (solo o con parenti) NON SA	0,6	0,8	0,9	0,6
Da parenti, amici, conoscenti (ospite non pagante)	7,9	5,5	5,6	4,0
Affitto con altri immigrati CON CONTRATTO	15,0	15,2	13,5	15,9
Affitto con altri immigrati SENZA CONTRATTO	5,1	6,0	4,9	7,1
Affitto con altri immigrati NON SA	0,7	2,7	1,7	1,3
Albergo o pensione a pagamento	0,9	0,6	0,7	0,4
Struttura d'accoglienza	4,0	2,3	3,1	2,4
Sul luogo di lavoro	7,2	6,8	7,5	7,1
Occupazione abusiva	0,5	0,4	0,5	0,5
Concessione gratuita	1,8	1,2	1,7	1,8
Baracche o luoghi di fortuna	0,9	0,8	0,6	0,4
Senza fissa dimora/dove capita	1,3	0,7	0,5	0,6
Altro	0,5	0,3	0,4	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISMU, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, indagini anni 2001-2004

L'esclusione sociale

Dal 2002 al 2003 è aumentato il numero di famiglie lombarde che si collocano al di sotto della soglia di povertà (Incidenza nel 2003 pari al 4,5%). Vi sono 139.000 famiglie povere, ma altre 147.000 famiglie che, pur collocandosi al di sopra della soglia ufficiale di povertà, non possono essere considerate esenti dal rischio di entrarvi.

Combinazione tra famiglie oggettivamente e soggettivamente povere (valori assoluti e percentuali)

	Famiglie consapevolmente povere	Famiglie inconsapevolmente povere	Famiglie soggettiva-mente deprivilegiate	Famiglie non povere	Totale famiglie residenti
Lombardia					
valori assoluti	37.612	101.176	257.096	3.363.980	3.759.864
valori %	1	2,7	6,8	89,5	100
Nord					
valori assoluti	114.435	422.819	710.148	9.434.820	10.682.222
valori %	1,1	3,9	6,6	88,4	100
Centro					
valori assoluti	43.339	245.587	197.776	3.838.464	4.325.166
valori %	1	5,7	4,6	88,7	100
Mezzogiorno					
valori assoluti	374.790	1.254.732	501.360	5.131.895	7.262.777
valori %	5,2	17,2	6,9	70,7	100
ITALIA					
valori assoluti	537.799	1.917.903	1.406.827	18.407.636	22.270.165
valori %	2,4	8,6	6,3	82,7	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003

Sia l'incidenza della povertà relativa che l'intensità di povertà (misura quanto i poveri sono mediamente al di sotto della soglia di povertà) lombarde sono nettamente inferiori a quelle medie italiane (il tasso di incidenza nel 2002 era pari al 3,7% in Lombardia e all'11% in Italia, mentre quello di intensità era pari al 18,1% in Lombardia e al 21,4% in Italia).

Incidenza della povertà oggettiva e della povertà soggettiva nelle famiglie italiane. Anno 2002 (valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Incidenza % povertà oggettiva	Incidenza % povertà soggettiva
Lombardia	3,7	7,9
Nord	5	7,7
Centro	6,7	5,6
Mezzogiorno	22,4	12,1
ITALIA	11	8,7

Fonte: ISTAT, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

Anche la quota di famiglie lombarde "quasi povere" (3,9%), considerate a rischio di povertà è inferiore a quella italiana (8%). Vi sono anche alcune famiglie non oggettivamente povere, che vivono situazioni di disagio economico, il 6% delle famiglie non povere lombarde ha difficoltà almeno in uno dei seguenti aspetti: acquistare il cibo necessario, pagare bollette o pagare le spese per le cure mediche.

Famiglie che spesso o qualche volta hanno avuto difficoltà per comprare cibo necessario, pagare bollette, sostenere spese per cure mediche, per condizione di povertà e per regione. Anno 2002 (valori assoluti e percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Comprare cibo necessario	Pagare bollette	Pagare spese per cure mediche	Almeno una difficoltà		
				Famiglie povere	Famiglie non povere	Totale
	%	%	%	%	%	%
Lombardia	2,5	4,4	2,8	15	6	6,3
Nord	2,5	4,7	3,2	15,3	6	6,5
Centro	3	8,3	5,1	19,2	9,3	9,9
Mezzogiorno	5,6	15,5	10,8	26,7	15,9	18,4
ITALIA	3,6	8,9	6	23,3	9,3	11

Fonte: ISTAT, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003

Terzo settore

Dal 1995 al 2003 il numero di organizzazioni lombarde iscritte al registro del volontariato è passato da 1.687 a 3.862 unità (Coordinamento Regionale Centri di Servizio per il Volontariato). Il numero di volontari operanti in queste organizzazioni è aumentato del 21,96% nel periodo 1995-2001 (114.757 volontari nel 2001) (ISTAT). Nel quinquennio 1997-2001 il numero di soci iscritti a Cooperative Sociali è aumentato del 29% raggiungendo quasi le 40.000 unità (Quarto Rapporto sulle Cooperative sociali in Lombardia, 2003 p.53). A fine del 1999 operavano in Lombardia 8.544 Associazioni pro-sociale legalmente riconosciute e 19.364 non riconosciute (ISTAT).

È interessante notare il contributo significativo degli anziani, che svolgono un ruolo attivo all'interno della società partecipando a forme di volontariato (l'11% dei pensionati italiani)(IRP)

Nonostante una certa tendenza a chiudersi nel privato (in Lombardia solo il 35% dei giovani ritiene che la gente sia degna di fiducia) si osservano livelli di associazionismo giovanile significativamente superiori a quelli italiani; le tipologie più diffuse sono le associazioni di volontariato (il 25,7% dei giovani frequentano queste associazioni in Lombardia e il 19,1% in Italia) e le associazioni sportive (il 43,4% in Lombardia e il 33,9% in Italia)

Dal 2000 al 2003 il numero di progetti finanziati dalle Politiche Regionali per la famiglia ad Associazioni di Solidarietà Familiare è passato da 123 a 219 (Regione Lombardia)

Anche la cooperazione sociale mostra una significativa presenza capillare sul territorio.

Capillarità della cooperazione sociale

	Popolaz. 31/12/03	densità ogni 100.000 abitanti	Totale cooperative		tipo A		tipo B	
			Cooperative ogni 100.000 abitanti	convenzioni ogni 100.000 abitanti	Cooperative ogni 100.000 abitanti	convenzioni ogni 100.000 abitanti	Cooperative ogni 100.000 abitanti	convenzioni ogni 100.000 abitanti
Bergamo	973.380	356	7,8	58,7	4,4	43,6	3,2	14,9
Brescia	1.115.376	231	16,0	80,5	7,9	52,7	7,0	26,5
Como	537.737	417	7,3	37,2	5,0	33,3	2,0	3,7
Cremona	336.445	189	9,5	46,7	6,5	43,1	2,7	3,3
Lecco	310.598	381	7,1	29,3	4,5	23,8	2,3	5,2
Lodi	198.299	250	5,0	9,1	1,5	1,5	3,0	7,1
Mantova	378.283	160	12,4	89,9	8,2	70,8	3,7	18,5
Milano	3.741.069	1.824	6,7	33,4	4,3	25,7	2,2	7,5
Pavia	500.528	165	7,4	52,5	4,8	41,6	2,4	10,8
Sondrio	174.116	55	16,1	84,4	9,2	53,4	6,3	30,4
Varese	814.411	679	7,7	43,2	5,3	35,5	2,2	7,5
Lombardia	9.080.242	374	8,6	47,2	5,2	35,6	3,1	11,2

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

La salute

Il Servizio sanitario regionale, fondato sulla libera scelta, sulla separazione dei soggetti acquirenti (asl) dai soggetti erogatori (aziende ospedaliere ed altri enti sanitari), sulla parità di trattamento tra strutture erogatrici pubbliche e private, come definito dalla LR 31/97, è unanimemente riconosciuto di ottimo livello.

Un primo dato da valutare per comprendere l'offerta è la distribuzione delle strutture ospedaliere del 1995 e del 2003:

Presidi ospedalieri: confronto 1995 – 2003

	Aziende ospedaliere	ASL	IRCCS	Ospedali Classificati	Casi di Cura	Totale
1995	16	95	16	5	49	181
2003	100	1	17	5	58	181

L'analisi dei dati per posti letto mostra un'importante cambiamento di destinazione dei posti letto ricoveri per acuti, day hospital e riabilitazione, con incremento di posti letto destinato a day hospital e riabilitazione e riduzione di posti letto per acuti.

Questo è il frutto di politiche che hanno ricercato un riequilibrio dell'offerta, a fronte dei cambiamenti che si stanno sviluppando in campo sia tecnologico e scientifico, sia delle attese degli utenti e delle modalità di fruizione dei servizi sanitari.

Modificazione posti letto tra 1995 e 2003

	Aziende pubbliche	IRCCS	Ospedali Classificati	Casi di cura	Totale
Letti ordinari	-5.135	138	-162	1.494	-3.665
Letti day hospital	1.100	208	134	413	1.855
riabilitazione	847	461	92	892	2.292
riabilitazione day hospital	96	28	6	-5	125
	-3.092	835	70	2.794	607

Dal 1995 al 2003 i ricoveri ordinari sono diminuiti del 15% e sono aumentati del 73% i day hospital; la degenza media si è ridotta del 18% (da 10 a 8,5 giorni). Il valore medio dei ricoveri per 1000 abitanti è diminuito dal 176,7 (1997) a 147,6 (2003); risultato significativo, considerato che il valore tendenziale è stabilito in 160 per 1000. Parimenti importante è l'analisi della complessità dei casi trattati, suddividendo i ricoveri medici e chirurgici in casi ad alta e bassa complessità:

Distribuzione dei casi per complessità

Tipologia di casi	casi 95	Casi 03	Var %casi	var. assoluta casi
Medici bassa complessità	576.727	405.398	-29,7%	- 171.329
Medici alta complessità	303.844	327.677	+7,8%	23.833
Chirurgici bassa complessità	344.411	251.089	-27,1%	- 93.322
Chirurgici alta complessità	116.585	193.892	+66,3%	77.307

D'altra parte, la crescita delle attività ambulatoriali è stata progressiva anno dopo anno, con un trend tra il 1995 e il 2003 attorno al 30%-35%. Il numero delle prestazioni si aggira oggi sui 140 milioni l'anno; una cifra alta, che incide inevitabilmente sui tempi di attesa e che impone una riflessione sull'appropriatezza delle prestazioni. La Lombardia continua, peraltro, ad essere la regione in cui si registra la maggior mobilità in entrata con pazienti provenienti da tutte le regioni italiane (+35%²⁵).

La regione partiva da tassi di fattori di rischio (es. obesità e fumo), malattie (specie infettive) e mortalità (per tumore) superiori a quelli nazionali. Oggi la durata media della vita è analoga a quella italiana e la mortalità per tutte le cause diminuisce con un tasso più rapido di quello nazionale.

La mortalità per tumori presenta un andamento in diminuzione anche grazie alle migliori capacità di diagnosi precoce e alla maggiore efficacia dei presidi terapeutici; l'incidenza dei tumori è invece tendenzialmente stabile, il che indica la necessità di una maggiore azione sui fattori di rischio (ambiente, abitudini personali, dieta, lavoro). La mortalità per cause cardiovascolari diminuisce più nettamente che nel resto del paese e la Lombardia ha uno dei più bassi tassi standardizzati (per 10.000 abitanti) di mortalità per malattie cardiovascolari (27,42 rispetto al valore medio italiano che è di 29,57)²⁶; ciò sembra spiegato sia dalla rilevanza degli interventi sui fattori di rischio; sia dalla tempestività degli interventi di emergenza e dal miglioramento delle terapie per l'infarto.

La Lombardia realizza annualmente il maggior numero di trapianti in termini assoluti e percentuali (cuore n°116, 33%; fegato n°201, 22%; reni n°315, n°18%; dati 2004).

Il rischio di infortuni mortali è tra i più bassi tra le regioni, anche se il loro numero in termini assoluti non mostra una stabile diminuzione nel periodo 1999-2003. La crescita del numero di occupati è un determinante importante di questo andamento, ma non l'unico. Le malattie professionali richiederebbero, data la loro eterogeneità, una trattazione lunga e particolare. Un quadro d'insieme viene dal numero totale di quelle denunciate nel periodo 1999-2003. Negli anni 2001-2 c'è stato un netto aumento ed un altrettanto netto decremento nel 2003. Tale andamento potrebbe dipendere da cambiamenti non solo nella frequenza reale delle patologie ma anche nei sistemi di accertamento e denuncia.

²⁵ Gli ospedali lombardi ricevono il 3% dei ricoveri ordinari di pazienti calabresi (11.053 ricoveri), il 2% di ricoveri ordinari della Sicilia (18.048 ricoveri), l'1,9% di pazienti della Basilicata (1.899 ricoveri) e l'1,4% dei ricoveri ordinari di cittadini pugliesi (10.605 ricoveri); oltre ad un 5,2% di ricoveri ordinari del Piemonte, 3,5% dei ricoveri della Liguria e 2,8% dei ricoveri dell'Emilia-Romagna. (*Rapporto Osservasalute 2004*)

²⁶ Cfr. Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane, *Rapporto Osservasalute 2004*.

Numero di infortuni e malattie professionali in Lombardia nel quinquennio 1999-2003

EVENTI	1999	2000	2001	2002	2003
Infortuni totali	155.988	159.082	162.799	158.972	154.961
Infortuni mortali	195	174	280	214	216
Infortuni mortali in aziende artigiane	63	46	68	56	46
Malattie professionali denunciate	1.532	1.447	1.658	1.639	1.212

Dal punto di vista del contenimento della spesa, occorre sottolineare che la Lombardia è una delle due sole regioni italiane con i conti in pareggio. La spesa sanitaria media procapite è 1.372 euro, inferiore alla media Italia (1.409 euro) e tra le più basse del nord; essa è cresciuta del 60% circa, passando da 851 euro del 1995 a 1.363 euro del 2002, rispetto ad una crescita media nazionale del 62% circa (da 842 a 1.367 euro). La spesa farmaceutica pro-capite annua in Lombardia è di 215 euro, inferiore alla media Italiana che è di 222 euro.

Per quanto riguarda il problema della non autosufficienza, le strutture socio sanitarie destinate agli anziani (RSA, IDR, HOSPICE e CDI) sono passate in Lombardia da 490 a 667 nel 2000 e 722 nel 2004, con un consistente aumento del numero di posti letto disponibili (+38,% dal 1995 al 2004). Nel 2002 sono stati trattati 53.610 casi di "titoli" erogati per l'Assistenza Domiciliare Integrata sanitario-sociale (ADI.), il 76,7% dei quali sono stati destinati agli anziani, indicando che questo tipo di assistenza riguarda quasi esclusivamente la popolazione anziana inoltre dal 2002 al 2003 il numero di persone assistite con ADI è cresciuto del 7,9% (57.843 nel 2003). La risposta alla domanda di cura è aumentata, mantenendo sotto controllo la spesa. Si è alzato il livello di istituzionalizzazione tradizionale: i posti letto nelle residenze sanitarie per anziani sono passati in 5 anni (1999-2004) da 40.919 a 49.544 (+21%); anche l'assistenza domiciliare integrata (ADI) è stata potenziata con 53.610 casi trattati nel 2002. Il voucher socio-sanitario in fase sperimentale è stato usato al 98% come sostegno al *care* familiare, evitando così l'istituzionalizzazione, che notoriamente ha costi molto più elevati rispetto alla domiciliarità.

La casa

In Italia cresce l'incidenza dell'affitto sul reddito familiare²⁷, dal 13,1% nel 1995 al 18,3% nel 2002. Le differenze per macroarea geografica appaiono di limitata portata, mentre si confermano quelle per tra le aree urbane (incidenza pari al 23% nel 2002) ed i piccoli comuni (15,9% nel 2002 per i comuni fino a 20.000 abitanti). La dimensione della famiglia incide in modo molto netto sull'incidenza dell'affitto sul reddito familiare: si passa dal 29,0% per i single sino al 13,9% per le famiglie di quattro componenti. È poi da notare il netto peggioramento della situazione delle famiglie con 5 o più componenti, in cui l'incidenza degli affitti sul reddito cresce dall'11,8% nel 1995 al 16,8% nel 2002. Come atteso, l'incidenza dell'affitto decresce al crescere del reddito familiare, con un'incidenza del 33,4% nel 2002 per le famiglie con un reddito fino a 10.000 € ed una del 9,5% tra le famiglie con più di 40.000 €.

La crescita dell'incidenza dell'affitto sul reddito familiare è relativamente limitata tra i lavoratori autonomi (dal 12,6% nel 1995 al 15,2% nel 2002) mentre è piuttosto accentuata tra i lavoratori dipendenti (dall'11,9% nel 1995 al 18,6% nel 2002). Queste dinamiche trovano una rispondenza nell'aumento dei prezzi di vendita al mq a prezzi costanti 1998, che influiscono indirettamente sui valori richiesti delle locazioni: si passa da una media pari a 1.893 € nei comuni capoluoghi lombardi nel 1995 a 2.463 € nel 2003, con una variazione percentuale nel periodo del 30,1%.

La densità di edifici per chilometro quadrato in Lombardia è 64,2 nel 2001, contro una media italiana di 42,5 edifici per Km²; questo valore nella provincia di Milano sale a 165. Dei 1.339.458 edifici lombardi ad uso abitativo il 54% risale al periodo 1946-1981, tuttavia il 19% è stato costruito prima del 1919 e solo il 9% dopo il 1991. Solo il 15% degli edifici ad uso abitativo in Lombardia è in uno stato di conservazione mediocre, rispetto ad una media italiana del 20%.

Permane alta, ancorché in lieve diminuzione nel corso dello scorso decennio, la percentuale di abitazioni non occupate (1971-7,39%; 1981-12,33%; 1991-13,27%; 2001-12,33%). Prosegue la diminuzione del numero di occupanti per stanza in abitazioni occupate da persone residenti (1971-0,93; 1981-0,75; 1991-0,65; 2001-0,62). Prosegue anche la diminuzione della percentuale di abitazioni occupate da persone residenti in affitto (1971-53,71%; 1981-42,01%; 1991-28,89%; 2001-21,70%).

Abitazioni occupate e stanze per titolo di godimento

	Proprietà			Affitto			Altro titolo		
	1981	1991	2000*	1981	1991	2000*	1981	1991	2000*
Comuni capoluogo	37,9%	52,8%	66,8%	58,1%	42,5%	22,6%	3,9%	4,8%	10,6%
Totale Regione	52,9%	65,0%	68,1%	42,0%	28,9%	18,0%	5,1%	6,1%	13,9%

Fonte: CRESME/SI su dati ISTAT, Censimenti 1981 e 1991 e Indagine Sociale Lombarda IRER 2000

²⁷ Dati Banca d'Italia.

Abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento (2001)

Capoluoghi	Titolo di godimento			Totale
	Proprietà	Affitto	Altro titolo	
Varese	20571	10063	2273	32907
Como	21096	9358	2316	32770
Lecco	12538	5149	1252	18939
Sondrio	5934	2679	646	9259
Milano	347353	203419	32563	583335
Bergamo	30703	14883	2817	48403
Brescia	49851	25046	5069	79966
Pavia	19991	10705	1991	32687
Lodi	11159	4860	993	17012
Cremona	18920	10959	1752	31631
Mantova	12140	7681	1382	21203
totale capoluoghi	550256	304802	53054	908112
%	60,6	33,6	5,8	100,0
Lombardia	2578958	788531	265465	3632954
%	71,0	21,7	7,3	100,0

Fonte: ISTAT, Censimento 2001

Le caratteristiche della domanda ed offerta potenziale di abitazione dipendono dalle dinamiche familiari nei prossimi dieci anni. In Lombardia dovrebbe ammontare a circa 410mila unità la domanda abitativa potenziale indotta dalla formazione di nuove coppie nel corso dell'intero arco temporale in esame; l'offerta potenziale, derivante dalle dinamiche della mortalità che può indurre nuova disponibilità abitativa attraverso la reimmissione sul mercato di abitazioni precedentemente occupate, è complessiva prossima alle 390mila unità abitative; si produrrebbe pertanto un deficit regionale (saldo tra l'offerta e la domanda potenziale) solo di poco superiore alle 20mila unità.

Stima della domanda di abitazioni (2002-2004)

	Famiglie di nuova formazione (matrimonio)	Famiglie di nuova formazione (nuovi nuclei unipersonali)	Domanda di passaggio' proveniente da locazione (per scelta o sfratto)	Domanda di mobilità (da altre regioni o spostamenti nella regione)	Domanda di miglioramento/qualità (locale)	Totale	Var. %
Bg	4.800	3.100	950	15.200	9.800	33.850	34
Bs	5.200	3.200	1.500	14.400	11.300	35.600	39
Co	2.00	1.300	500	9.200	5.600	18.600	20
Cr	1.900	1.050	400	4.100	3.500	10.950	37
Lecco	1.750	1.100	200	4.200	3.250	10.500	25
Lodi	1.100	600	200	3.150	2.400	7.450	37
Mn	1.650	700	300	3.700	3.350	9.700	17
Mi	16.300	17.200	5.100	59.800	40.700	139.100	41
Pv	2.350	1.600	350	7.500	5.250	17.050	12
So	900	600	350	1.500	1.400	4.750	25
Va	3.600	1.650	1.000	13.400	5.000	24.650	25
Lomb.	41.550	32.100	10.850	136.150	91.550	312.200	33

Fonte: rielaborazione dati Centredil-Scenari Immobiliari 2002

Le dinamiche aggregate citate sono molto differenziate territorialmente, particolarmente tra i comuni capoluogo (saldo positivo pari a circa 38mila unità) rispetto al resto dei comuni lombardi (saldo negativo pari a circa -58mila unità).

Crescerà la domanda espressa da famiglie immigrate a basso reddito, a causa del percorso di stabilizzazione provocato dai ricongiungimenti familiari.

Si conferma, infine, la crescente difficoltà delle giovani coppie a causa della maggiore vulnerabilità - di accedere alla locazione, in proprietà o in affitto, con conseguente posticipo della formazione della famiglia e la nascita di figli.

Il numero di lavoratori interinali nel 2004 rappresenta una frazione modesta e non crescente dell'occupazione alle dipendenze in Italia (circa l'1%, circa 150mila unità). Gli occupati con contratto di prestazione d'opera occasionale rimane nel 2004 stabile con oscillazioni stagionali (circa 97mila occupati). Lo stesso dicasi per gli occupati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (circa 400mila nel 2004).

Nell'anno accademico 2002-03 gli studenti provenienti da fuori regione rappresentano il ben 23% degli iscritti; di questi l'11% risiede all'estero. Questi studenti alloggiano in gran parte in appartamenti presi in affitto nel mercato locativo privato. Ciò per la carenza di posti alloggio dedicati; carenza che non riguarda solo gli studenti universitari, bensì una fascia più ampia di persone che gravita attorno all'università - dottorandi, studenti Erasmus, ricercatori, visiting.

Anche la mobilità interna alla Regione degli studenti universitari ha un certo peso nel condizionare la domanda di alloggi. Si può stimare che gli studenti fuori sede nel sistema universitario lombardo siano almeno 50.000, concentrati in gran parte nella metropoli milanese. I posti-letto presso le strutture degli ISU (ex enti regionali per il diritto allo studio) sono infatti cresciuti dai 3.792 agli attuali 5.714. A questi vanno aggiunti anche i posti letto degli interventi recentemente, quelli presso i "collegi universitari" e di altre residenze universitarie.

In Lombardia l'incidenza delle persone residenti in abitazione di cui era proprietario un istituto per le case popolari era pari al 3,6% nel 2001 in Italia mentre era del 2,9% nella nostra regione. L'efficacia della proprietà pubblica appare modesta non solo per le limitate dimensioni quantitative ma anche perché l'anzianità di presenza dei beneficiari è molto alta (ad esempio a Milano, età media 64,8 anni con un'anzianità di presenza di 24,2 anni), talché sono da ritenersi molto limitati gli effetti di questo stock di abitazioni sulle dinamiche di mercato, prima di tutto sui prezzi.

Situazione del patrimonio residenziale pubblico in Lombardia

Agenzia/Provincia	Totali alloggi nella provincia	Totale alloggi gestiti dall'ALER	Alloggi ALER/totale abitazioni in %
Bergamo	456.341	10.282	2,3
Brescia	508.507	9.570	1,9
Como	249.535	3.767	1,5
Cremona	142.735	5.190	3,6
Lecco	151.561	1.147	0,8
Lodi	82.034	2.299	2,8
Mantova	154.639	3.521	2,3
Milano	1.582.693	107.436	6,8
Pavia	237.049	5.092	2,1
Sondrio	118.333	1.487	1,3
Varese	354.818	6.661	1,9
Lombardia	4.038.245	156.462	4%

Fonte: Federcasa

Caratteristiche degli occupanti degli alloggi Aler di Brescia e Milano

Agenzia	Età media intestatario alloggio Aler	Anzianità media d'affitto in anni compiuti
Brescia	59,98	18,61
Milano	63,28	23,35

Fonte: Verso l'edilizia sociale- IRER 2001

Canoni medi applicati dalle Aler delle diverse province

Agenzia/Provincia	Canone mensile medio per alloggio
Bergamo	151.667
Brescia	181.667
Como	186.500
Cremona	184.500
Lecco	205.833
Lodi	163.667
Mantova	191.583
Milano	155.000
Pavia	161.667
Sondrio	158.667
Varese	206.167
Media	176.992

Fonte: Verso l'edilizia sociale- IRER 2001

La sicurezza

La criminalità è tra i fattori di rischio maggiormente sentiti dalla popolazione in Lombardia, sebbene i dati relativi alla delittuosità appaiano complessivamente in linea con la situazione nazionale. Gli ultimi dati complessivi disponibili, relativi al 2002, indicano in 494 mila i delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha dato avvio all'azione penale. L'indice di criminalità corrispondente (delitti commessi ogni 1.000 abitanti) nell'anno 2002 in Lombardia è pari al 54,3 contro il 49,5 della media italiana. Tali delitti rappresentano il 17,4% del totale dei delitti a livello nazionale (la popolazione lombarda incide per il 15,9% sul totale italiano), mentre la percentuale delle persone denunciate in Lombardia è pari all'11,9% del totale nazionale. Ancora in materia di criminalità è molto alta, stabile nel tempo e superiore alla media italiana la percentuale di crimini commessi in Lombardia da autore ignoto (indice che rappresenta anche un indicatore della probabilità di essere arrestati). Un elemento di criticità nel quadro della criminalità in Lombardia è quello relativo alla criminalità minorile: nel corso del 2002 i minori denunciati in Lombardia sono stati il 4,91% sul totale delle persone denunciate, contro il 3,5% a livello nazionale. Il 56% dei minori denunciati in Lombardia è peraltro rappresentato da minori stranieri. Per quanto riguarda la situazione relativa ai delitti commessi da stranieri la percentuale delle persone straniere denunciate in Lombardia sul totale delle denunce è del 29,8%, molto al di sopra della media nazionale (18,9%). La provenienza straniera è del resto molto consistente nella popolazione carceraria: il 38,8% contro il 18,7% in Italia.

Il territorio

Il territorio lombardo si presenta articolato sia sotto il profilo morfologico (compresenza di territori pianeggianti, collinari e montani) sia con riferimento ai cosiddetti “usi del suolo” (tra i quali si evidenziano principalmente le aree destinate all’agricoltura, all’urbanizzato e le aree protette).

Sotto il primo profilo si evidenzia che circa il 40% del territorio regionale è classificato come montano.

Circa l’11% della popolazione lombarda risiede nei 476 comuni montani della regione; di questi 476 comuni ben 332 non superano i 2.000 abitanti. 321 sono i comuni locati nelle aree collinari della regione e di questi 15 hanno una popolazione che supera i 15.000 abitanti²⁸.

La dinamica della popolazione montana lombarda tra il 1994 e il 2003 registra un incremento di circa il 3%. La provincia di Sondrio, l’unica completamente montana in Lombardia, assume una posizione di rilievo nel ranking nazionale riferito alla classifica del *Sole24ore* sulla qualità della vita: 3° posto nel 1996, 2° nel 2001, 1° nel 2002, 13° nel 2004.

Dinamica della popolazione residente nel territorio montano

	Montagna	Regione	Pop montana/ Pop lombarda
0 Residenti 1994	985.595	8.910.451	0.111
Residenti 2003	1.015.026	9.246.796	0.110
Var. %	+ 2.99 %	+ 3.77 %	- 0.90 %

Fonte: Annuario statistico regionale della Lombardia 1995 e 2004

La dinamica della superficie e del numero delle aziende agricole per il periodo 1990 – 2000 segna tendenze negative (-59,4% per quanto riguarda le imprese agricole, -23,3% di superficie agraria e -15,1% di SAU).

Dinamica 1990-2000 della superficie e del numero delle aziende agricole

	Montagna	Regione
Imprese agricole	-59.4%	-43.1%
Superficie agraria	-23.3%	-14.3%
SAU	-15.1%	-7.1%

Fonte: ISTAT, Censimenti dell’agricoltura 1990 e 2000

Il settore economico della categoria “alberghi e ristoranti” relativo al territorio montano, legato quindi al settore turistico, evidenzia nel decennio 1991-2001 un incremento di addetti pari allo 0,17% e di imprese pari all’1,47%. Incrementi positivi, ma contenuti rispetto alle performance medie regionali (addetti +27,27% e imprese +14,46%).

²⁸ ASR – tabella 2001

Imprese e addetti per alcuni settori economici

		1991		2001		Var.%	
		Montagna	Regione	Montagna	Regione	Montagna	Regione
Attività manifatturiere	Addetti	126958	1530411	123163	1319988	-2.99	-13.75
	Imprese	13276	119146	12441	112778	-6.29	-5.34
Costruzioni	Addetti	35643	253187	39316	285584	10.31	12.80
	Imprese	10260	66167	13227	98503	28.92	48.87
Alberghi e ristoranti	Addetti	18421	130893	18453	166588	0.17	27.27
	Imprese	6730	31614	6828	36185	1.47	14.46
Industria alimentare e delle bevande	Addetti	6879	77418	6371	67564	-7.38	-12.73
	Imprese	1096	7426	1019	7415	-7.03	-0.19

Fonte: ISTAT, Censimenti dell'industria e dell'agricoltura 1991 e 2001

Il territorio classificato di "pianura" copre poco meno del 50% dell'intero territorio lombardo. In pianura vive circa il 50% della popolazione lombarda distribuiti in 750 comuni. In pianura, solo 75 comuni hanno una popolazione che supera i 15.000 abitanti e 260 sono invece quelli che non superano una popolazione di 2.000 abitanti²⁹.

Nel 2000 le foreste in Lombardia si estendevano per 566.124 ha, pari al 24% della superficie regionale, ripartiti per il 79% in montagna, il 14% in collina e il 7% in pianura.

L'indice di boscosità della Lombardia è passato nel periodo 1950 – 2000 dal 18,7% al 20,7%.

La Lombardia è dotata, in valore assoluto a livello nazionale, del più ampio sistema di aree protette con una superficie pari a 550.000 ha, ovvero il 21,33% del territorio regionale e il 16,73% delle aree protette a livello nazionale.

In Lombardia sono stati istituiti 1 Parco Nazionale (Parco dello Stelvio), 21 parchi regionali, 4 parchi naturali, 2 riserve naturali statali, 60 riserve naturali regionali, 28 monumenti naturali e 45 parchi locali di interesse sovracomunale.

I parchi fluviali, peculiari del contesto lombardo, insieme alle aree montane protette, consentono di tutelare circa il 22% delle aree boschive lombarde.

6 riserve naturali sono state riconosciute come zone umide di interesse internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar.

Nel 2003 la Regione Lombardia aveva individuato 175 Siti di Importanza Comunitaria, pari all'8,6% della superficie regionale e 8 ZPS pari al 2,7%.

E' in corso di predisposizione la Carta Naturalistica della Lombardia contenente le informazioni georeferenziate sulle caratteristiche naturalistiche e ambientali del territorio lombardo.

Il patrimonio naturale è minacciato da una serie di criticità attribuibili alle dinamiche generali dello sviluppo socio-economico lombardo (Fonte: ARPA – Rapporto sullo Stato dell'Ambiente in Lombardia 2004)

Per quanto attiene all'utilizzo del suolo, 6 province lombarde (Bergamo, Brescia, Como, Lecco, Sondrio e Varese) presentavano nel 2001 un buon tasso di naturalità (almeno il 50%), 4 (Cremona, Lodi, Mantova, Pavia) un alto tasso di impiego agricolo (almeno il 75%), mentre la provincia di Milano presentava contemporaneamente un buon tasso di utilizzo agricolo (49,5%) e di pressione insediativa (circa 37%).

²⁹ ASR – tabella 2001.

Il territorio lombardo è fortemente esposto al rischio idrogeologico.

Sono circa 70.000 i fenomeni di dissesto idrogeologico (di cui circa 60.000 senza interferenza con aree urbanizzate, infrastrutture e attività antropiche). Il sistema di controllo satellitare dei dissesti idrogeologici è diffuso su circa 5.800 Km² di territorio. Le reti di monitoraggio sono passate dalle 10 esistenti prima del 1995 alle attuali 17, gestite da ARPA Lombardia. Lo studio geologico a supporto degli strumenti urbanistici è stato realizzato da circa 1.000 comuni (60% sul totale dei comuni lombardi che comprendono il 95% dei comuni montani e collinari, maggiormente interessati da fenomeni di dissesto idrogeologico). Sono state individuate e sottoposte a vincolo di 171 aree a rischio idrogeologico molto elevato, e alcune fasce di rispetto dei principali corsi d'acqua lombardi.

L'ambiente

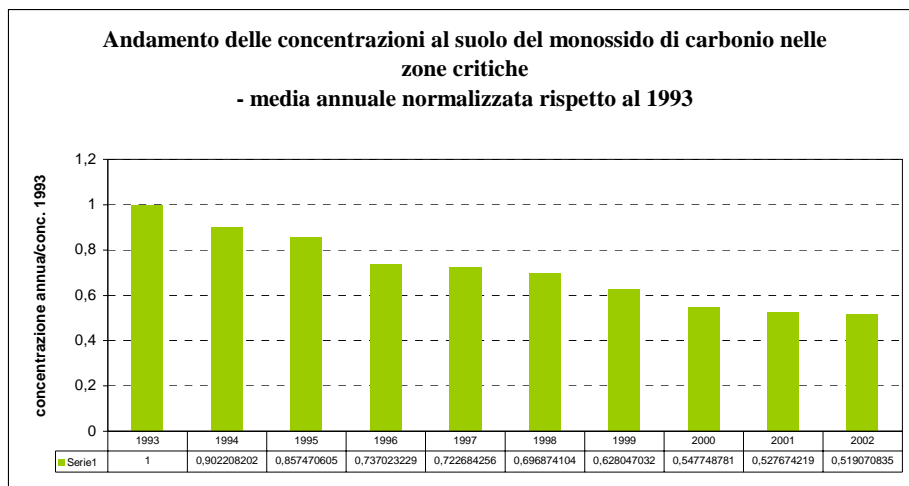
Qualità dell'aria

Nonostante gli indicatori di pressione sulla qualità dell'aria (popolazione, PIL, numero dei veicoli, numero di autovetture diesel e vendita di gasolio) siano tutti in crescita, si è verificata in Lombardia una diminuzione del carico di inquinamento atmosferico complessivo. Ciò è dovuto alle politiche adottate in relazione alle emissioni industriali, ai motori, alla qualità dei carburanti da autotrazione e dei combustibili da riscaldamento.

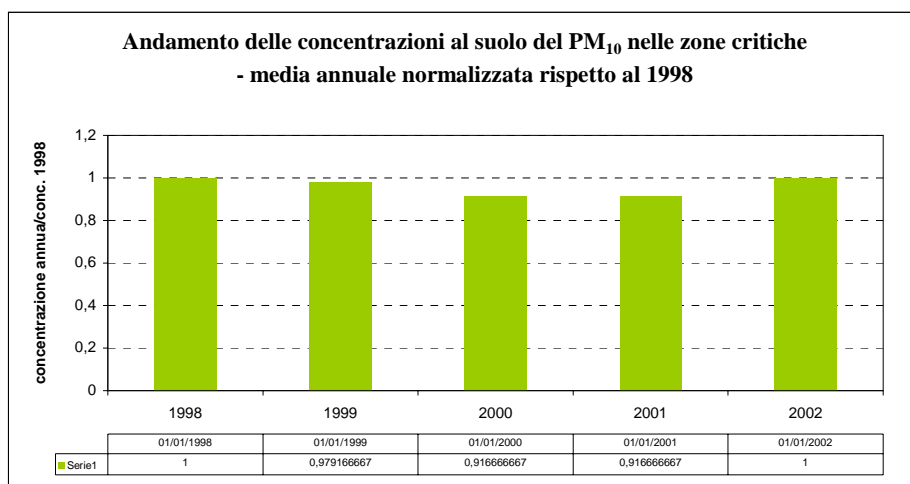
Limitando l'osservazione agli ultimi sei anni (1997-2003) le medie annuali delle concentrazioni degli inquinanti tradizionali sono scese sotto i limiti delle normative europee con i seguenti decrementi percentuali: NO₂ : - 20, 5%; SO₂: - 7,7%; CO: - 44%; PM₁₀: - 6,1%; Benzene: - 38,5%

La Lombardia è all'avanguardia nell'approfondimento della conoscenza del particolato atmosferico, della sua composizione percentuale e della tipologia di sorgenti di emissione.

Nel tempo la Lombardia si è dotata di una rete di monitoraggio delle emissioni, tra le più moderne in Europa e nel mondo. In particolare la rete di rilevamento del PM₁₀ nelle aree critiche è in linea con la legislazione europea e nazionale in materia, sia sotto il profilo della numerosità e della localizzazione delle stazioni, sia sotto il profilo della dotazione strumentale.



Fonte: ARPA Lombardia



Fonte: ARPA Lombardia

Elevati valori di PM10 sono presenti nelle aree urbane perché la principale fonte di particolato fine è costituita dal traffico stradale, il quale vi contribuisce per il 40%, e a seguire gli impianti industriali, il riscaldamento residenziale e le pratiche agricole.

Analizzando le sole attività di traffico, le emissioni maggiori provengono dai veicoli diesel e, in particolare, dai mezzi pesanti, ma anche dall'usura di freni e pneumatici e dall'abrasione del manto stradale comuni a tutto il parco veicolare.

Anche la formazione di ozono (O₃), la cui concentrazione media annua presenta dai primi anni Novanta un andamento stazionario, è legata indirettamente e principalmente alle emissioni da traffico.

Le particolari condizioni meteorologiche della pianura padana (scarso rimescolamento dell'atmosfera per inversione termica in inverno e elevata radiazione solare e temperatura in estate), unitamente all'intenso traffico urbano e all'elevata densità di insediamenti produttivi per unità di superficie, inducono il manifestarsi di episodi acuti di inquinamento atmosferico principalmente di PM10 in inverno e di O₃ in estate.

A livello nazionale, ma anche regionale lombardo, le emissioni totali di gas serra sono state in netta crescita nel periodo 1999-2000 (+ 6.5%) a fronte di un impegno di riduzione italiano del 6,5% nel 2008-2012 rispetto al 1990 nell'ambito del protocollo di Kyoto.

Nonostante i progressi tecnologici dell'industria automobilistica e di altri fattori quali il rinnovo del parco autoveicolare, l'adozione della marmitta catalitica e di misure come il bollino blu, il miglioramento della qualità dell'aria è risultato inferiore al previsto a causa dell'aumento del numero di automobili, dei km percorsi e dell'acquisto di automobili con maggiore cilindrata. Il miglioramento tecnologico, riducendo i consumi e i costi del carburante per km percorso, ha finito per incentivare l'incremento degli spostamenti (il c.d. effetto *rebound*).

Inquinamento acustico

La fonte principale di inquinamento acustico è la mobilità ed in particolare il traffico stradale e il trasporto aereo (inquinamento di tipo "lineare").

Il sistema aeroportuale lombardo occupa una posizione di rilievo rispetto a quello nazionale: in Lombardia hanno luogo il 27% dei movimenti aerei totali sul territorio nazionale, il 29,5% del trasporto totale dei passeggeri e il 58% delle tonnellate cargo transitate negli aeroporti italiani.

Lungo la rete autostradale che interessa la Lombardia circola oltre un terzo del traffico complessivo nazionale, e circa il 25% dei veicoli circolanti è rappresentato da mezzi pesanti.

Nel 1999 il traffico ferroviario in Lombardia è stato di 36.695.000 km percorsi dai treni circolanti sul territorio, pari all'11,1% del traffico nazionale.

L'inquinamento "puntiforme", causato dalle attività industriali, dagli impianti di condizionamento, dai locali musicali, dagli esercizi commerciali, non sembra essere aumentato grazie all'applicazione della normativa che lo regola.

Al 2003 risulta aver approvato/adottato la classificazione acustica (da attuarsi ai sensi della L.R. 13/2001 entro luglio 2003), il 22% dei Comuni lombardi corrispondente al 32% della popolazione residente in Lombardia.

Inquinamento elettromagnetico

Le radiazioni elettromagnetiche non ionizzanti esistono in natura (con valori minimi), ma la loro presenza nell'ambiente è fortemente condizionata dall'uso umano dell'energia elettrica, delle telecomunicazioni e della radiotelevisione.

Negli ultimi anni in Lombardia c'è stato un notevole incremento delle installazioni di stazioni radiobase per la telefonia cellulare. Data l'ancora non accertata responsabilità come elemento cancerogeno, rappresentano una priorità d'indagine.

Gli impianti di telefonia cellulare sono cresciuti in Lombardia da circa 1.500 nel 1999 a 4.030 nel 2003. Sono presenti 3.300 impianti radiotelevisivi dei quali solamente 680 circa hanno potenza elevata e maggiore di 1.000 W, mentre 1.553 hanno potenza piuttosto contenuta e minore di 100 W.

Gli impianti radiobase hanno potenza quasi sempre inferiore ai 300 W e nel 70% dei casi minore di 100 W.

La lunghezza delle linee elettriche ad alta tensione in Lombardia è di circa 3.500 km, pari al 16% di quella nazionale; la loro densità sul territorio è pari però a più del doppio di quella italiana. La lunghezza delle linee regionali a bassa e media tensione è pari a circa 111.000 km (dati aggiornati a dicembre 2003).

Negli ultimi anni sono stati accertati 44 siti nei quali si è verificato il superamento dei limiti consentiti dal DPCM dell'8 luglio 2003. Otto di questi siti sono stati risanati e 16 sono in corso di risanamento. Nel 75% dei casi si tratta del superamento del solo valore di attenzione (6 V/m), mentre nel 25% dei casi del limite di esposizione (20 V/m).

Inquinamento del suolo

Esiste un'elevata concentrazione, specie in ambito urbano, di aree classificate come contaminate: in particolare sono 274 i siti contaminati a rischio immediato per la salute umana e l'ambiente.

Come si evince dalla Tabella seguente, sono 208 i siti contaminati che sono già stati bonificati.

Anagrafe dei siti contaminati

Tipologia siti	Provincia											Totale
	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	PV	SO	VA	
Attenzione	89	76	22	38	18	30	31	380	72	10	52	818
Evidenze	26	16	7	7	13	15	13	139	16	4	18	274
Generale	142	110	42	22	53	84	82	1.105	79	20	189	1.928
Totale	257	202	71	67	84	129	126	1.624	167	34	259	3.020
Siti bonificati	4	18	2	6	3	4	19	118	19	0	15	208

Fonte: Banca dati Ufficio Bonifiche

Le aziende agricole di una certa dimensione sono tenute a presentare un Piano di Utilizzazione Agronomica (PUA) dei reflui zootecnici, onde ridurre il rischio di inquinamento del suolo e quindi delle acque ed evitare di superare il fabbisogno delle colture: circa l'85% delle aziende lombarde ha ottemperato a tale obbligo e oltre il 60% ha realizzato le strutture destinate allo stoccaggio dei reflui. (ARPA – Rapporto sullo Stato dell'Ambiente in Lombardia 2004)

L'attuazione del Piano di Tutela delle Acque (prima versione del Piano di Gestione del Bacino Idrografico previsto ai sensi del d.lgs 152/99 e quindi della L.r. 26/03) porterà nel 2016 ad un aumento della popolazione servita e collettata a impianti di depurazione corrispondente a quasi 20 milioni di abitanti equivalenti, a fronte degli attuali 11.620.074 a.e.

Per il 2003 i risultati del monitoraggio dei corsi d'acqua superficiali indicano, come per gli anni precedenti, la criticità del bacino Lambro-Seveso-Olona e di quello del Mella.

Il confronto tra i dati del 2002 e quelli del 2003 evidenziano una sostanziale stabilità della qualità dei corsi d'acqua naturali ed un limitato peggioramento per quella dei canali artificiali.

Per il 2003 i tre grandi laghi lombardi – Garda, Como e Maggiore – presentano uno Stato Ecologico sufficiente, mentre i laghi di media dimensione – Iseo, Idro, Varese e Lugano – risultano di qualità tendenzialmente scadente.

Su 238 pozzi monitorati nel 2003, ben 124 hanno concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti mentre 80 sono quelli di classe 0 in quanto contaminati per cause naturali. (ARPA – Rapporto sullo Stato dell'Ambiente in Lombardia 2004)

Ambiente urbano

L'indicatore di sostenibilità (Ecosistema Urbano) messo a punto da AmbienteItalia attribuisce un giudizio discreto a quasi tutti i capoluoghi di provincia della Lombardia, ad eccezione di Cremona e Sondrio che sono buoni e Milano del tutto insufficiente. Da rilievi effettuati sembra che il grado di sostenibilità delle città lombarde stia comunque migliorando.

La complessiva "qualità ambientale" di una città include una molteplicità di fattori non sempre o difficilmente misurabili quali: congestione dei centri urbani, inquinamento acustico, recupero delle aree degradate, miglioramento dell'efficienza nella gestione dei servizi ambientali.

Il settore dei trasporti continua a porre problemi non indifferenti che concorrono a determinare costi sociali notevoli, dovuti non solo all'inquinamento dell'aria ma anche alla congestione del traffico, all'inquinamento acustico, agli incidenti, all'intrusione visiva dei veicoli, ecc.

Servizi di pubblica utilità

Risorse idriche

Nel 1999 l'acqua erogata pro capite in Lombardia era pari a 333 l/ab*g contro i 267 della media nazionale (ISTAT, Sistema delle Indagini sulle Acque, rif. al 1999).

Le portate di concessione d'uso della risorsa sono elevate e ammontano complessivamente a circa 130 miliardi di m³/anno, pari a circa 5 volte maggiore dell'afflusso meteorico annuo stimato sul territorio lombardo. Ciò si spiega soprattutto con un uso delle acque in parte con restituzione totale di quanto derivato, come nel caso della produzione di energia idroelettrica, concentrata nelle aree montane, che rappresenta quasi il 70% delle portate complessivamente prelevate.

Al netto degli usi "non consumi" (idroelettrico e raffreddamento centrali termoelettriche) la portata complessivamente derivata ammonta a circa 37 miliardi di m³/anno, di cui più dell'80% destinati all'uso irriguo e solo in minor misura al civile 12% e all'industriale 5%.

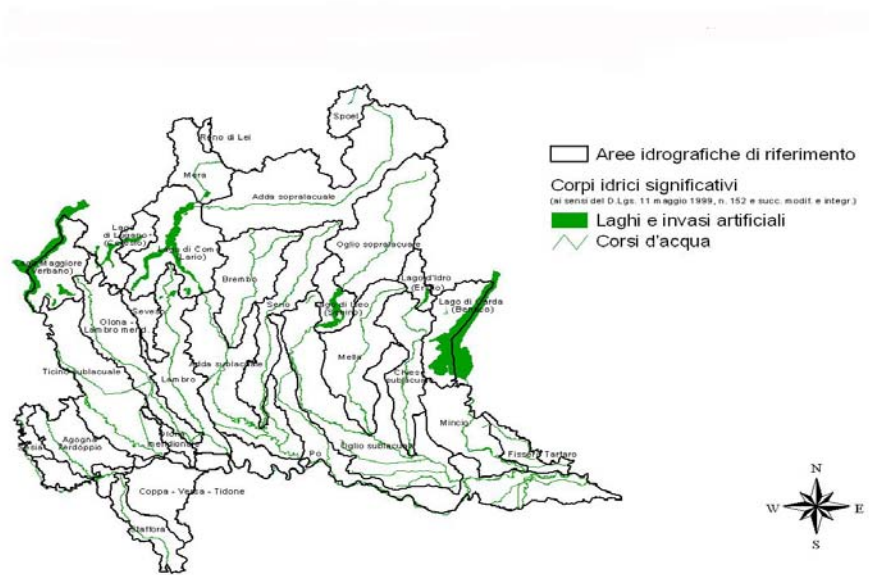
Alcuni usi approvvigionano solo da acque superficiali (idroelettrico e industriale di raffreddamento), mentre altri ricorrono alle acque sotterranee più costose, ma di maggior pregio

(civile e industriale di produzione). Il patrimonio idrico lombardo viene usato anche per altri scopi, soprattutto legati all'ambiente, come la pesca, la fruizione, il turismo e la navigazione commerciale e da diporto).

Il numero complessivo di impianti di depurazione è pari a 1.033, con una potenzialità di 11.620.074 abitanti equivalenti. Gli impianti con potenzialità superiore a 100.000 abitanti equivalenti (2% del numero complessivo) rappresentano il 57% della potenzialità complessiva di trattamento. Quelli con potenzialità inferiore a 2.000 abitanti equivalenti (40% del numero totale) trattano circa il 3% del carico totale.

La Lombardia vanta un territorio ricco di fiumi, laghi, fontanili e falde. Sul territorio sono dislocati oltre 100 laghi, di cui 5 sono i maggiori d'Italia, e vi scorrono grandi fiumi tra cui Po, Adda, Oglio, Ticino e Mincio.

I principali bacini idrografici lombardi



Fonte: Programma di tutela ed uso delle acque, 2004

Nel 2001 la percentuale di famiglie lombarde che lamentavano irregolarità nell'erogazione dell'acqua era pari al 7,9% contro una media nazionale del 16,3. (ISTAT, *Indagine multiscopo, rif. al 2001*)

La struttura del sistema di gestione dei servizi idrici lombardi è, al pari di quella italiana, estremamente frammentata, con una storia legata a piccole realtà municipali e/o a esigenze di conformazione territoriale. Su 1546 comuni lombardi il servizio di acquedotto è affidato a 1226 realtà gestionali, mentre quello di fognatura e collettamento agli impianti di depurazione a un totale di 1.639.

Le perdite delle reti di acquedotto sono stimate in media al 20% a scala regionale, con valori che possono raggiungere localmente il 30 – 40%.

La copertura delle reti fognarie è pressochè totale, con una popolazione residente servita pari al 92%, anche se solo il 50% delle reti è collegato a un impianto di trattamento delle acque reflue urbane.

Gli impianti con trattamenti semplificati costituiscono il 35% del totale, quelli dotati di fasi di processo più affinate del secondario il 40%. Dal confronto tra la situazione infrastrutturale attuale e le previsioni normative specifiche emerge la necessità di procedere all'adeguamento dell'80% degli impianti con potenzialità maggiore a 2.000 abitanti equivalenti.

In tema di Servizi di Pubblica Utilità - in particolare ciclo integrato delle acque, ciclo integrato dei rifiuti ed energia - è già stato avviato un processo di riassetto volto a trovare il corretto equilibrio tra proprietà pubblica e gestione privata, e volto a garantire, assumendo la sussidiarietà come criterio di governo efficace, la qualità del servizio garantita anche da forme di finanza partecipata pubblico - privata, il rispetto dell'ambiente e la centralità del cittadino-utente. Dal punto di vista del governo della Regione Lombardia, la scelta più rilevante in materia è stata la legge regionale 26/03, primo esempio in Italia di normativa integrata sui servizi pubblici locali.

Energia

La Lombardia è la prima regione italiana per consumi energetici, con una quota del 18-19% dei consumi nazionali.

Per quanto riguarda i consumi finali per settori, la Lombardia si differenzia dalla media italiana soprattutto per il maggior peso che hanno i consumi nel settore civile, residenziale e terziario (38%), seguiti da quelli industriali (33%) e dai trasporti (27%). Ciò è dovuto anche al clima mediamente più rigido e quindi ai maggiori consumi per gli usi di riscaldamento.

Domanda e offerta di elettricità in Lombardia (GWh)

	produzione netta messa in rete			energia richiesta	consumi finali	grado di copertura
	termoelettrica	idroel	totale			
1994	24.063	11.290	35.353	52.077	49.550	67,9%
1995	26.134	9.896	36.030	53.667	51.388	67,1%
1996	25.700	10.787	36.487	53.390	50.988	68,3%
1997	23.407	11.041	34.448	55.149	52.662	62,5%
1998	27.073	11.759	38.832	57.085	54.650	68,0%
1999	26.791	12.426	39.217	58.407	55.770	67,1%
2000	28.623	12.973	41.596	62.297	59.584	66,8%
2001	26.497	14.622	41.119	63.387	60.691	64,9%
2002	24.864	11.794	36.658	63.651	60.672	57,6%
2003	26.925	11.173	38.098	66.184	63.091	57,6%

Fonte: GRTN

Il settore energetico in Lombardia vede la presenza dei principali attori nazionali ed esteri operanti in Italia, un numero significativo di società locali ex-municipalizzate, oltre che un numero elevatissimo di piccoli e piccolissimi produttori. La progressiva liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas ha avuto in Lombardia un fiorente modello di sviluppo, grazie alla nascita e crescita di un significativo numero di players e traders energetici che hanno portato soprattutto una cultura diffusa dell'energia e del mercato libero in tutti i segmenti dell'economia, dalle grandi industrie energivore fino ai piccoli utenti di più recente accesso al mercato. Questa "nuova cultura energetica" è la premessa indispensabile per un approccio

all'uso razionale dell'energia quale risorsa scarsa ed onerosa e non più come "costo generale di esercizio".

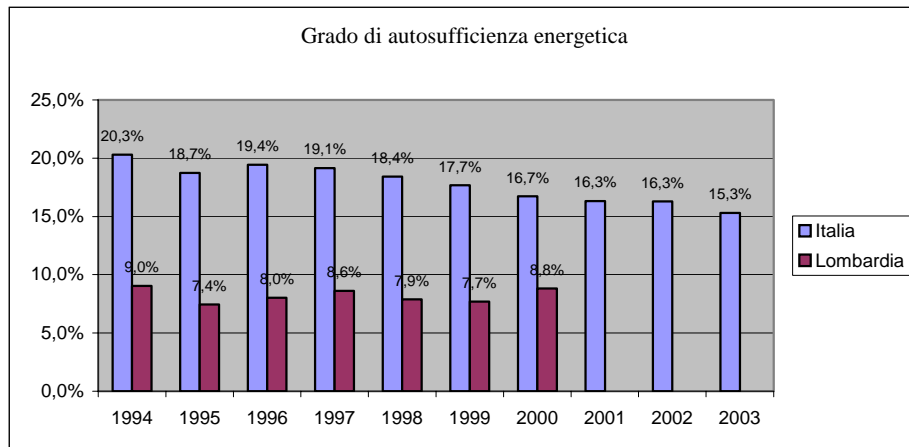
Nel settore degli idrocarburi la Lombardia è dotata di un sistema di raffinazione moderno e ben bilanciato: le 3 raffinerie lombarde in esercizio hanno effettuato significativi investimenti per adeguarsi alle nuove norme qualitative riguardanti i prodotti e i nuovi limiti di emissione.

la Lombardia si trova in una situazione geografica propizia all'importazione di elettricità e gas, soprattutto dalla Svizzera da cui arrivano oltre 20 TWh/a, pari a quasi un terzo del consumo lombardo.

Essendo povera di fonti fossili, la Lombardia si è concentrata nel settore delle rinnovabili disponibili, in particolare l'idroelettrico da cui proviene circa l'81 % della produzione. Per quanto riguarda il contributo alla produzione elettrica di altre fonti rinnovabili: nel 2000 sono stati prodotti 638 GWh/a da biomasse, corrispondenti all'1,5% della produzione elettrica complessiva.

Dato l'elevato fabbisogno energetico per il riscaldamento degli edifici, si prevede un fortissimo incremento del potenziale di sfruttamento della geotermia a bassa entalpia. (ARPA – Rapporto sullo Stato dell'Ambiente in Lombardia 2004)

L'ultimo bilancio energetico disponibile (2000) - rispetto alla disponibilità e all'impiego di combustibili solidi e gassosi, prodotti petroliferi, rinnovabili ed energia elettrica - evidenzia una forte dipendenza lombarda dalle forniture esterne, con una produzione interna pari al 9% del consumo. La Lombardia consuma più elettricità di quanto ne produca con una conseguente dipendenza dalle importazioni (estero e altre regioni) che va aumentando: a fronte di una crescita media annua della domanda del 2,7%, l'offerta è cresciuta meno dello 0,8%, facendo così salire il deficit elettrico regionale dal 32% nel 1994 al 42% nel 2003.



Fonte: ENEA

Anche per la Lombardia, come per l'Italia, non sembrano emergere significative tendenze di uso più efficiente dell'energia; i valori di intensità energetica dei consumi finali sono infatti allineati alla media nazionale.

Rifiuti

La Lombardia è la regione italiana con la maggior produzione di rifiuti urbani: 4.615.297 tonnellate nel 2003, ma con un trend in calo registrato a partire dal 2002.

Il costo dell'intera gestione dei rifiuti urbani, inclusi i costi di raccolta, trasporto e recupero/smaltimento e al netto di eventuali ricavi, hanno subito un ribasso tra il 2002 e il 2003,

attestandosi ad un livello medio-alto con 70 €/ab. (ARPA, "La gestione dei rifiuti urbani nella Regione Lombardia 2002-2003", dicembre 2004)

La produzione pro capite di rifiuti urbani nel 2002 risultava pari a 507 kg/ab*anno, valore inferiore alla media del Nord Italia di 523,4 kg/ ab*anno.

La raccolta differenziata ha superato la soglia del 40% (doppio della media nazionale) sul totale dei rifiuti urbani prodotti nel 2003, facendo segnalare un aumento di 10 punti percentuali dal 1998 ad oggi.

La Regione detiene il primato italiano dei rifiuti trattati negli impianti di biostabilizzazione e CDR con più di 800.000 tonnellate.

In Lombardia si registra una diminuzione nel conferimento diretto a discarica di rifiuti urbani indifferenziati (meno di 1 milione e 500 mila tonnellate) a fronte di un aumento della termidistruzione con recupero di energia del 11,9% registrato nel 2003 rispetto al 2002.

In Lombardia sono presenti 14 impianti di incenerimento per i RSU, dai quali la Regione ha recuperato nel 2002, energia termica per 790.774 MWh/anno ed elettrica per 990.393 MWh/anno. L'entrata in funzione dopo il 2002 di nuovi impianti (ASM Brescia terza linea, Dalmine e Trezzo) hanno ulteriormente incrementato il recupero energetico.

La Lombardia si pone al primo posto in Italia per il quantitativo di rifiuti speciali prodotti avviati al recupero di materia: circa il 65-70% del totale.

La produzione regionale di rifiuti speciali è raddoppiata dal 1995 al 2001, passando dagli oltre 6 milioni di tonnellate del 1995 a circa 12,5 milioni di tonnellate nel 2001.

E' ancora scarso l'utilizzo di cicli cogenerativi e di recupero termico sugli impianti di termidistruzione.

Infrastrutture e mobilità

L'indicatore di densità (km x 100 Km² di superficie territoriale) per quanto riguarda le autostrade e i raccordi (2000) è pari a 2,5 contro una media nazionale pari a 2,3³⁰. L'indicatore di densità (km x 100 Km² di superficie territoriale) per quanto riguarda la rete ferroviaria totale (1997) è pari a 7,9 contro una media nazionale pari a 6,5³¹.

Con riferimento agli anni 1997 – 2000 fatto 100 l'indice per l'Italia, l'indicatore infrastrutturale relativo alla rete stradale segna per la Lombardia è pari ha 82,2. Con riferimento agli anni 1997 – 2000 fatto 100 l'indice per l'Italia, l'indicatore infrastrutturale relativo alla rete ferroviaria segna per la Lombardia è pari ha 84,3³².

L'indicatore di densità (km x 100 Km² di superficie territoriale) per quanto riguarda la rete stradale (2000) è pari a 49,7 contro una media nazionale pari a 57,4³³.

Complessivamente, i km di strade x 10.000 abitanti (autostrade, statali, regionali, provinciali e raccordi) erano nel 2002 pari a 13,13 in Lombardia contro un valore medio nazionale di 30,34³⁴.

³⁰ ASR su dati ISTAT statistiche dei trasporti – tabella 7249.

³¹ ASR su dati ISTAT statistiche dei trasporti – tabella 7249.

³² ASR su dati Tagliacarne – tabella 7452.

³³ Fonte ASR su dati ISTAT statistiche dei trasporti – tabella 7249.

³⁴ Fonte ASR su dati ISTAT statistiche dei trasporti – tabella 1679.

Indice di dotazione infrastrutturale – Alcune regioni italiane e Italia

Regioni	Rete Stradale	Rete Ferroviaria	Aeroporti
Lombardia	82,2	84,3	189,6
Piemonte	119,9	108,4	83,9
Liguria	199,9	147,9	131,5
Veneto	105,0	84,2	90,0
Emilia Romagna	113,3	131,5	79,5
Lazio	90,0	129,9	264,3
Nord – Ovest	107,7	97,2	143,4
Nord – Est	104,0	105,6	72,0
Italia	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istituto Guglielmo Tagliacarne, “Dotazione di Infrastrutture nelle Province italiane”

Con 19,1 km di rete stradale/10.000 veicoli la Lombardia è la regione più congestionata d’Italia. Nell’ultimo decennio la crescita media annua del traffico dei veicoli pesanti è stata del 3,6%. Nello stesso periodo, la crescita media annua del traffico dei veicoli leggeri è stata del 2,9%. Risulta in crescita il traffico negli aeroporti lombardi.

Lo sviluppo dei traffici negli aeroporti lombardi (1998 – 2003)

Traffici	1998	1999	2000	2001	2002	2003	% 98- '03
Passeggeri (in 000)	20.121	24.729	28.028	27.034	28.806	29.466	46,4%
Merci (in tonn)	293.042	293.042	399.726	388.406	409.903	495.562	69,1%
Posta (in tonn)	15.752	15.752	18.499	20.719	20.763	20.730	31,6%

Fonte: elaborazioni dal Conto Nazionale dei Trasporti (diversi anni) e Assaeroporti (2000-2003)

Tra il 2002 e il 2003 si registra un incremento di opere aggiudicate finanziate mediante project financing del 30% per quanto concerne il settore Trasporto e di quasi il 60% per quanto riguarda le opere stradali.



Trasporto pubblico locale e sistema ferroviario regionale

La Lombardia concorre per oltre il 13% del totale alla voce Settore dei trasporti della Contabilità nazionale, ed è tra le regioni dove più alta è la produttività espressa in termini di servizio reso.

Al momento dell'avvio del processo di riforma le aziende di trasporto pubblico locale in Lombardia presentavano un panorama dimensionale estremamente diversificato, passando da realtà di circa 9.000 addetti per l'ATM di Milano ad imprese familiari di pochi addetti e manifestava una tendenza al calo progressivo del numero delle aziende presenti: 195 nel 1988, di cui 152 private e 43 pubbliche, 149 nel 1998, 130 aziende nel 2002.

Negli 11 bacini provinciali la distribuzione territoriale dei 274 milioni di bus*km contribuiti al 2003 è costituita per 124 milioni dalle reti extraurbane e per 150 milioni dalle reti urbane.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei contributi regionali relativi ai bus*km totali, vale la pena sottolineare alcuni aspetti: innanzitutto una prevalenza dei servizi urbani (54,7%) rispetto a quelli extraurbani (45,3%); in secondo luogo il ruolo preponderante della rete urbana di Milano, pari all'80,1% di tutte le reti urbane degli 11 bacini provinciali e che assorbe il 43,8% dei contributi complessivi. Le reti urbane ed extraurbane dove maggiormente si concentrano i contributi regionali sono quelle della Provincia di Milano (55,2%), della Provincia di Brescia (10,2%), della Provincia di Bergamo (8,3%); le reti urbane ed extraurbane delle altre province hanno contributi che variano dal 4,9% delle Province di Como e di Pavia all'1,3% della Provincia di Sondrio.

I circa 600 milioni di passeggeri trasportati sono concentrati come segue:

- per il 76,7% nella provincia di Milano;
- per il 6,4% nella provincia di Brescia;
- per il 4,7% nella provincia di Bergamo;
- con valori inferiori al 3% della provincia di Como, tutte le altre.

L'offerta del servizio presenta i seguenti, principali elementi di criticità (per il periodo dal 1996 al 2002):

a fronte di un aumento del 1,3% dei posti*km/anno offerti si è avuta una diminuzione del 7% del numero degli autobus circolanti, che sono 6.150 nel 2002; diminuzione di quasi il 3% del numero dei viaggiatori trasportati, che sono passati da 635,7 a 617,6 milioni/anno; diminuzione del 3,6% del totale viaggiatori*km, passati da 5,66 a 5,45 miliardi all'anno; indice di utilizzazione del servizio, costituito dal rapporto tra il totale dei viaggiatori*km e i posti*km offerti, sempre più basso, passato dal 17,83% del 1996 al 16,95 del 2002

Per quanto riguarda la qualità del parco autobus, si registrano alcuni aspetti negativi: solo il 7% degli autobus è Euro 3, il 42% è Euro 2, il 6% è Euro 1 e ben il 45% è ancora Euro 0; il 25% degli autobus ha oltre 15 anni, il 20% tra 11 e 15 anni ed il restante 55% meno di 10 anni.

L'indicatore di densità (km x 100 Km² di superficie territoriale) per quanto riguarda la rete ferroviaria totale (1997) è pari a 7,9 contro una media nazionale pari a 6,5 (*Fonte ASR su dati ISTAT statistiche dei trasporti – tabella 7249*).

Con riferimento agli anni 1997 – 2000, fatto 100 l'indice per l'Italia, l'indicatore infrastrutturale relativo alla rete ferroviaria segna per la Lombardia è pari ha 84,3 (*Fonte: ASR su dati Tagliacarne – tabella 7452*).

La necessità di un sistema pubblico dei trasporti locali e ferroviari è accentuata dalla costante crescita del settore trasporti sbilanciato verso il mezzo privato.

Con 19,1 km di rete stradale/10.000 veicoli, la Lombardia è regione più congestionata d'Italia. Nell'ultimo decennio la crescita media annua del traffico dei veicoli pesanti è stata del 3,6%; quella del traffico dei veicoli leggeri del 2,9%. Il mezzo privato copre l'82% degli spostamenti extraurbani in Lombardia. Sulle autostrade lombarde tra il 1998 e il 2000 l'aumento di traffico ha riguardato un incremento del 17,7% dei veicoli leggeri e del 22,5% del traffico pesante.

Infrastrutture e reti tecnologiche

La disponibilità di infrastrutture tecnologiche, insieme alla loro accessibilità, rappresenta senza dubbio uno degli elementi chiave per lo sviluppo competitivo dei territori.

La disponibilità di fibra ottica è cresciuta notevolmente in Lombardia negli ultimi anni passando da 534.560 km nel 2000 a 1.145.879 km nel 2003.

Il confronto tra le performance lombarde e quelle medie nazionali evidenzia che i comuni lombardi raggiunti dal servizio XDSL sono passati in Lombardia dal 17,4% nel 2002 al 29,6% nel 2003, contro una crescita nazionale che è passata dal 13,7% nel 2002 al 22,0% del 2003.

La popolazione lombarda raggiunta dal servizio XDSL era del 62,9% nel 2002 contro il 66% nazionale, nel 2003 la popolazione lombarda servita è passata al 73,2% contro il 72,1% nazionale³⁵.

³⁵ Assinform/NetConsulting; cfr. anche IReR, *NEOS – Osservatorio regionale sulla società dell'informazione*, 2003.

2. L'esperienza della programmazione 2000-2006

L'attuale fase della programmazione comunitaria comprende gli anni 2000-2006 ed è stata avviata dal documento, conosciuto come Agenda 2000, che ha fissato le linee della politica regionale di coesione dell'Unione europea.

La programmazione tutt'ora in corso, permette alcune valutazioni in ordine all'efficacia delle azioni attivate e all'efficienza gestionale nell'organizzazione delle iniziative a livello di amministrazione regionale.

Alla luce dell'attuale scelta programmatica di raccordare in un unico obiettivo iniziative relative all'occupazione facenti capo all'FSE e a interventi su fondi strutturali facenti capo al FESR, si conferma la necessità di una convergenza sinergica tra i fondi, anche sulle azioni promosse nell'ambito dello sviluppo rurale del FEASR.

Nella esperienza pregressa l'assenza di detta sinergia, è stata peraltro associata allo sfalsamento temporale verificatosi tra le programmazioni relative agli obiettivi 2 e 3. E' da sottolineare che l'Ob.2 è stato strutturato con un elevato grado di dettaglio che se da un lato ha permesso in fase programmatica una puntuale risposta al potenziale bisogno, dall'altro ha limitato in alcuni casi l'incisività degli interventi: questa forte strutturazione ha determinato talvolta una poca flessibilità.

Alla luce della veloce trasformazione del quadro economico mondiale, la flessibilità e l'individuazione di pochi e specifici ambiti significativi risulta un fattore strategico.

Di seguito una breve descrizione dei principali programmi della programmazione 2000-2006.

DocUP Obiettivo 2

In Lombardia l'Obiettivo 2 nel periodo 2000-2006 ha interessato specifiche aree individuate a monte della fase di programmazione in base a specifici indicatori statistici definiti e concordati a livello nazionale. La maggior parte delle aree interessate dal DocUP Ob2 è composta da aree rurali collocate ai margini del territorio regionale, mentre un gruppo di comuni disposti tra l'Olonza e il Ticino (una sezione dell'Asse Sempione) motivano la loro presenza da un fenomeno accentuato di declino industriale.

Il DocUP Ob.2 2000-2006 mirava ad "avviare e sostenere percorsi e processi di sviluppo sostenibile in grado di valorizzare il potenziale endogeno locale, rilanciare l'occupazione e tutelare l'ambiente" sviluppando la competitività del sistema economico lombardo (Asse 1), qualificando e valorizzando il territorio (Asse 2) e le risorse ambientali (Asse 3).

Il DOCUP è stato fin dall'avvio impostato secondo una modalità fortemente articolata, sia dal punto di vista delle azioni attraverso cui perseguire gli obiettivi del programma che, parallelamente, dal punto di vista della responsabilità operativa di misura. Infatti, privilegiando per le azioni cofinanziate l'affidamento della responsabilità gestionale integrata con le responsabilità di attuazione delle politiche regionali ordinarie, si è optato affinché ciascun Assessorato (Direzione Generale) assumesse la responsabilità delle misure di riferimento, tanto che all'inizio del 2006 risultano operativi sul DocUP Uffici di sei Direzioni Generali.

Questo approccio ha portato, sul piano delle decisioni, a privilegiare l'apertura del maggior numero di azioni possibili, offrendo ai partner pubblici e privati la scelta all'interno di un menu di azioni molto diversificato, composto necessariamente da linee fortemente finanziate e da altre con finanziamento molto inferiore.

L'apprezzamento da parte degli utenti è stato ovviamente diversificato, tanto da condurre nel 2004 ad una revisione del DocUP, che ha ridotto le misure e riaggiornato il quadro finanziario, aiutando a concentrare meglio il carnet di opzioni a disposizione dei partner pubblici e privati.

Può essere però sottolineato come, a fronte di questa indubbia complessità organizzativa, il largo coinvolgimento di tante strutture regionali nell'attuazione del DocUP Ob2 ha anche implicato la diffusione, nei diversi ambiti settoriali, di una conoscenza approfondita circa il funzionamento dei fondi strutturali, fattore che indubbiamente rappresenta una risorsa in grado di facilitare l'attivazione della fase 2007/13.

Hanno supportato il lavoro di coordinamento sia il sistema di monitoraggio che ha messo in rete tutte le strutture interne ed esterne alla Regione che hanno compiti gestionali, sia le linee guida elaborate per la definizione delle diverse fasi: pubblicazione dei bandi, selezione, rendicontazione, archiviazione, certificazione di spesa, controlli. Utili strumenti che hanno facilitato una modalità operativa coerente, pur in relazione alla numerosità delle strutture impegnate, sono state le occasioni di formazione d'aula, così come l'attività di help desk garantita su diverse tipologie di attività. A partire dalla fine del 2005 sono entrate in linea le prime procedure che consentono la presentazione delle domande di finanziamento via internet.

Il processo di riprogrammazione e l'effettiva implementazione del DocUP hanno consentito di qualificare ulteriormente gli obiettivi globali degli Assi, razionalizzando il pacchetto di strumenti di incentivazioni alle imprese ed estendendo a tutte le misure l'attenzione ai processi di messa in rete degli operatori e ai processi di innovazione (Asse 1), il rafforzamento dell'utilizzo delle opportunità offerte dalla Società dell'Informazione al fine di ridurre il rischio del digital divide (Asse 2) e la crescita delle comunità locali (Asse 3) inteso a rafforzare il ruolo dei PISL come veicolo di potenziamento e qualificazione del capitale sociale del territorio OB2. In considerazione di ciò, è possibile affermare che i criteri volti a premiare la capacità collaborativa degli operatori del territorio e, nel contempo, la capacità degli attori chiave del territorio di realizzare una programmazione integrata, condivisa e di vasta scala, possono essere chiaramente considerati un sostegno all'impegno regionale a stimolare il territorio beneficiario delle azioni proposte dal DocUP all'attuazione di percorsi di sviluppo locale sostenibili e duraturi, ad integrazione della scelta di individuare i Programmi Integrati di Sviluppo Locale come principale strumento attraverso cui il DocUP, realizzando il criterio di concentrazione funzionale e territoriale, consolida nelle aree beneficiarie, una nuova competenza di attivazione di strategie per lo sviluppo locale.

In particolare, e sempre a livello di analisi complessiva, le risorse offerte dal DOCUOP sono state percepite dall'insieme dei territori interessati come risorse fondamentali, non altrimenti sostituibili né con risorse regionali né con risorse nazionali. A ciò si aggiunge la indisponibilità, nella maggior parte dei casi, di misure o linee di intervento identiche o anche solo analoghe da parte della normativa regionale. In definitiva, si può considerare raggiunto l'obiettivo di innovazione delle risorse comunitarie, che hanno sviluppato effetti ben più importanti che una mera addizionalità.

In particolare, da parte delle deboli istituzioni e comunità della montagna e dell'appennino lombardi, le risorse DOCUP sono efficacemente servite per cementare progressivamente una capacità di programmazione locale, seppure sviluppata attraverso un percorso lento ed a tratti laborioso, in particolare in avvio di programma.

Punti di forza

L'analisi della capacità di spesa del DocUP OB2 mostra un buon andamento del programma.

	DOTAZIONE PIANO FINANZIARIO (A)	RISORSE IMPEGNATE AL 31.12.2005 (B)	% SUL (B/A)	PAGAMENTI AL 31.12.2005 (C)	% SUL TOTALE (C/A)
ASSE 1	133.429.967,00	100.355.378,55	75,21	71.848.947,22	53,85
ASSE 2	211.913.116,00	173.422.394,61	81,84	87.299.846,06	41,20
ASSE 3	61.334.386,00	46483869,52	75,79	25.622.825,19	41,78
ASSE 4	14.360.000,00	8.929.694,29	62,2	4.911.140,08	34,20
DOCUP OB2	421.037.469,00	329.191.336,97	78,19	189.682.758,55	45,05

Punto di forza del programma risulta essere innanzitutto il processo di attuazione, dato che a fine 2005 il 78,19% della dotazione complessiva di risorse risulta impegnata a fronte di 3.199 progetti finanziati e avviati e che il 45,05% è la quota dei pagamenti effettuati per la parte di realizzazioni già compiute.

Una sottolineatura particolare merita lo strumento di programmazione negoziata sviluppata nell'Ob.2 attraverso i Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) che rappresenta una possibilità di sperimentazione parziale della LR 2/2003.

I PISL infatti hanno costituito una effettiva esperienza di capacity building, migliorando le capacità programmatiche dei territori, sostenendo, in molti casi per la prima volta, un percorso di condivisione a livello di area sovracomunale di strategie di intervento finalizzate agli stessi obiettivi di sviluppo. L'impatto è stato quello di una migliore capacità progettuale, di una ottimizzazione della spesa pubblica attraverso più finalizzati percorsi di individuazione degli interventi prioritari, dello sviluppo di progetti sistemici concepiti e rispondenti a criteri e scopi omogenei, di una accresciuta capacità di attivazione di risorse finanziarie in una logica di programmazione integrata. Lo strumento della premialità attribuita alle iniziative comprese nei PISL nelle fasi di selezione dei progetti, senza costituire rigidità, ha rappresentato un forte incoraggiamento ad operare secondo tale modello.

Lo sviluppo dei PISL a livello territoriale ha posto anche un forte accento sull'attivazione di forme di integrazione finanziaria, con azioni di supporto e promozione indirizzate in tal senso. In particolare, da questo punto di vista viene incoraggiata soprattutto l'integrazione con i PIC LEADER + e INTERREG, che sono gli strumenti esplicitamente indirizzati alla promozione dello sviluppo locale. I PISL, in questo quadro, sono incoraggiati alla predisposizione di progetti che, anche se finanziati attraverso fonti diverse di finanziamento, contribuiscano agli stessi obiettivi, rafforzandosi in tal modo a vicenda.

Inoltre, è da ricordare la creazione del Fondo Infrastrutture, gestito dalla finanziaria regionale Finlombarda spa, quale strumento specifico per il finanziamento degli interventi delle misure infrastrutturali del programma. Questo strumento innovativo, riconosciuto come best-practice dalla Commissione Europea, opera per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche con un contributo a fondo perduto per una quota pari al 50% dell'investimento complessivo (nei primi due anni di programmazione tale quota era del 40%) e per la rimanente parte con l'erogazione di un mutuo ventennale a tasso zero. Questa modalità ha avuto alcuni esiti significativi: innanzitutto ha accresciuto il grado di responsabilizzazione degli enti locali, migliorando la rilevanza degli interventi realizzati, in secondo luogo ha contribuito a far fronte alle difficoltà di reperimento di risorse finanziarie sul mercato bancario (quindi costoso) ed ha infine costituito un ulteriore sbocco finanziario alla progettualità contenuta nei PISL successivo al 2008, attraverso il fondo che si va costituendo con il rimborso delle rate di mutuo.

Infine è da ricordare lo sviluppo di sistemi informativi sovracomunali di comunicazione telematica e di monitoraggio ambientale, uniti all'implementazione fisica delle reti, anche con i sistemi di connessione wireless per le zone geograficamente marginali, che hanno contribuito a diminuire il gap nell'accesso alla società dell'informazione delle aree svantaggiate. Ciò ha permesso di avere la massa critica sufficiente a sviluppare servizi al cittadino e alle imprese insieme alla realizzazione di un sistema di collegamento telematico integrato che utilizzasse le tecnologie più rispondenti alle esigenze dei territori, creando così le premesse per una diffusione dell'utilizzo e della cultura della società dell'informazione.

Pertanto, tra i punti di forza occorre sintetizzare:

- Buona tenuta del piano finanziario, che ha assicurato un armonico sviluppo delle diverse azioni durante l'intera attuazione sviluppo del DOCUP ed è stato rispettato e superato (2005) nella capacità di spesa;
- Progressiva attivazione di processi di partenariato locale (PISL), capaci di proiettare le proprie positività anche oltre il DOCUP, e che hanno rafforzato le capacità di programmazione integrata e strategica dei soggetti locali e hanno teso a consolidare partenariati finalizzati a condivisi obiettivi di sviluppo
- La messa in linea di modalità di sostegno finanziario molto diversificate, che hanno compreso, per quanto riguarda gli incentivi alle imprese, accanto al tradizionale strumento del contributo in conto capitale, anche la modalità del contributo in conto interessi, del sostegno all'accesso al credito anche attivando strumenti di garanzia, e per il finanziamento delle infrastrutture, l'attivazione del fondo di rotazione.
- Il rispetto della tempificazione degli interventi finanziati, che ha consentito di rispettare fino al 2005 compreso, la programmazione finanziaria complessiva, ma soprattutto ha abituato i beneficiari al rispetto dei tempi previsti, pur in presenza di una mole notevole di interventi infrastrutturali, anche molto importanti, e che ha rappresentato un vero punto di svolta rispetto alla precedente esperienza di sviluppo della programmazione regionale (a riguardo non vanno mai dimenticate le peculiari e specifiche condizioni di questi territori).
- Il sistema strutturato di controllo attivato (piste di controllo, controllo ordinario e di secondo livello) consente una verifica permanente delle modalità di attuazione. La formazione delle équipes, la predisposizione di strumenti ad hoc (manuali, check list, ecc) sono stati veicoli di una attenzione agli aspetti di correttezza e regolarità nelle procedure di attuazione da parte delle strutture interne e dei beneficiari che spiegano il buon risultato conseguito dal programma in questo ambito: il contenzioso interno ed esterno nello sviluppo del programma si è mantenuto entro limiti accettabili, ampiamente inferiori alla media dell'azione amministrativa regionale.
- Lo sviluppo delle azioni finalizzate al processo di capacity building in riferimento alla costruzione di partenariati locali e allo sviluppo della programmazione strategica rappresentata dai PISL (azioni di accompagnamento, azioni di supporto all'implementazione delle competenze locali in tema di programmazione e di sviluppo sostenibile, azioni di rafforzamento delle risorse professionali e organizzative degli eell, ecc.), che ha offerto un bagaglio di opportunità prima sconosciuto, in particolare negli ambiti oggetto di intervento e che sta consolidando in molte delle realtà un processo di crescita del capitale sociale significativo.
- Il buon grado di integrazione conseguito nella fase operativa tra l'attuazione delle misure del DocUP e l'obiettivo della sostenibilità ambientale quale priorità trasversale del programma. La declinazione dell'obiettivo all'interno di ogni linea di azione, la definizione e applicazione di appositi strumenti nelle procedure di valutazione e selezione dei progetti, l'elaborazione di modelli e strumenti per implementare le fasi di

valutazione dell'impatto ambientale del programma, le specifiche azioni di accompagnamento ai soggetti beneficiari per la diffusione di competenze della P.A. sul tema che l'Autorità Ambientale ha impostato e sviluppato, rappresentano un importante bagaglio di esperienza che consente la trasferibilità dei molti elementi di buone prassi fin qui consolidati.

Punti di debolezza

Appare opportuno infine richiamare brevemente i punti che hanno rappresentato nell'esperienza in corso dei punti di debolezza, costituendo fattore di condizionamento al processo attuativo e che ha sollecitato a riorientare l'azione al fine di rafforzare l'efficacia del programma rispetto agli obiettivi. Si tratta di nodi critici da cui è possibile trarre importanti apprendimenti per l'impostazione della prossima fase di programmazione:

- L'integrazione tra il DocUP dell'OB2 e gli altri programmi comunitari risulta ancora da migliorare. Affinché l'integrazione non assuma caratteri di occasionalità, occorre garantire un forte grado di integrazione nella fase ascendente della programmazione, per far sì che questo carattere connoti significativamente l'impostazione di tutta l'azione.
- L'articolazione del DocUP in numerose misure e sottomisure ha reso a volte complesso garantire l'efficacia del coordinamento dell'Autorità di Gestione e ha costituito qualche limite ad una reale convergenza operativa.
- La fase di comunicazione, divulgazione, disseminazione poteva essere maggiormente sviluppata, assicurando lo sviluppo del valore aggiunto in senso trasversale presso tutte le imprese e tutte le Amministrazioni, e non solo a quelle direttamente interessate al beneficio del contributo.
- Un vincolo alla pervasività dei modelli di selezione (per finalità e qualità dei progetti) è derivato dall'obiettivo della performance finanziaria: infatti il forte accento posto sui tempi della spesa con la regola dell'N+2 ha a volte originato una logica di azione incoerente con gli obiettivi qualitativi.

In definitiva, l'esperienza attuativa del DOCUP si sintetizza in un giudizio positivo, anzi ampiamente positivo, pur nella convinzione che avrebbe potuto essere ancora migliore con una più determinata focalizzazione e concentrazione sugli effettivi risultati

POR Obiettivo 3

La strategia di sviluppo del sistema della formazione professionale e dei servizi di politica attiva del lavoro che la Regione Lombardia ha posto in atto negli ultimi anni, trova codificazione nel Programma Triennale della Formazione Professionale (in seguito PTFP), previsto dalla L.R. 1/2000, art. 4, comma 114, e approvato con D.C.R. n. VII/631 del 19/11/02. A fronte di un pregresso connotato da eccessiva frammentazione e scarsa ottimizzazione degli interventi e delle risorse, il PTFP ha ricondotto a sistema e a governo unitario gli obiettivi e le modalità procedurali di attuazione delle politiche, incardinando le diverse tipologie di intervento in via razionale nel 'Master Plan della Formazione Professionale' ed integrando le diverse fonti di finanziamento nel 'Fondo Unico della Formazione Professionale'.

Le modalità di attuazione del PTFP sono state definite annualmente nelle Linee d'indirizzo per l'offerta formativa, guidando ed accompagnando l'intenso processo di sviluppo della filiera formativa improntato al:

- potenziamento e integrazione dell'offerta formativa sul territorio;
- valorizzazione delle eccellenze e delle specializzazioni riconosciute all'interno del sistema degli erogatori di servizi di orientamento e formazione;

- raccordo con le politiche attive del lavoro di competenza regionale e provinciale.

L'approccio adottato è in linea con le più ampie dinamiche di riforma ed innovazione individuate a livello comunitario e nazionale, qui di seguito riportate.

La Strategia di Lisbona finalizzata ad attuare l'obiettivo strategico decennale (2000-2010) di divenire "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale", mira alla piena occupazione e a un tasso medio annuo di crescita economica del 3%.

Il sistema di governance delineato negli atti programmatici della Regione, tanto sul versante delle politiche interne quanto su quello nazionale ed internazionale, prevede, tra l'altro, l'individuazione di strumenti di gestione condivisa e partecipata delle politiche in tema di istruzione, formazione ed altre politiche del lavoro attraverso un riconoscimento giuridico-formale del metodo del partenariato all'interno del nuovo statuto regionale (metodo che ha positivamente connotato il lavoro di questi primi cinque anni di programmazione).

In tal senso il livello di integrazione fra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro viene concepito e "misurato" in termini di capacità di favorire politiche basate su una logica di mainstreaming verticale (politico) ed orizzontale (attuativo), e sviluppate in una prospettiva al contempo di apertura e integrazione all'interno di un contesto che punta a distinguersi per l'efficace messa in rete dei vari stakeholders, per un maggior dialogo interistituzionale ed una più efficace concertazione con le parti sociali e con gli operatori pubblici e privati del sistema.

Tema strategico per le politiche regionali dell'VIII legislatura è il potenziamento del capitale umano, inteso come valorizzazione del talento e del potenziale di ciascuno, per il bene comune, da realizzare attraverso il sostegno alla famiglia, la realizzazione di un modello integrato di istruzione e formazione, il completamento della riforma del mercato del lavoro, per migliorarne la flessibilità, la conciliazione familiare ed il sostegno all'occupazione femminile.

E proprio come nell'ambito della Strategia di Lisbona, anche nel PRS il tema del capitale umano è letto come un unicum trasversale a tutte le politiche, non focalizzato sui soli livelli alti della qualificazione delle risorse umane, né tanto meno relegato alla sola priorità Occupazione del Fondo Sociale Europeo. La definizione delle priorità specifiche di tutte le diverse tematiche/priorità (innovazione, ambiente, trasporti, occupazione) possono e devono essere lette e declinate come emanazioni ed integrazioni di questa dorsale: essa potrà costituire la base per l'identificazione delle singole azioni strategicamente prioritarie sulle quali focalizzare l'impiego delle risorse, anche considerando in una logica di integrazione e addizionalità, le altre fonti regionali, nazionali e comunitarie per permettere una adeguata programmazione finanziaria integrata.

Oltre alla continua rimodulazione delle politiche ed al progressivo affinamento degli strumenti di programmazione, la Regione Lombardia ha intrapreso, in forza delle rinnovate competenze costituzionali, un ampio processo di riforma normativa basato su un approccio unitario al tema delle politiche per lo sviluppo del Capitale Umano, promuovendo l'abbandono delle tradizionali logiche di difesa di interessi consolidati per convergere verso logiche di governance integrate e collaborative.

Tale processo di ridefinizione normativa è volto a proporre, per quanto riguarda il sistema educativo di istruzione e di istruzione e formazione professionale, un impianto di politiche articolate, in primis, in risposta al fenomeno della dispersione scolastica, attraverso la promozione di dispositivi che affermano la centralità della domanda educativa e formativa (intesa nelle sue accezioni sia culturali che professionalizzanti) rispetto all'offerta, l'offerta di percorsi personalizzati ed flessibili, l'introduzione di sostegni e agevolazioni per garantire concretamente la libertà di scelta dei percorsi di istruzione e formazione (ad es. attraverso sostegni economici alle famiglie), la reale integrazione dei percorsi offerti col la domanda espressa dal territorio. L'obiettivo generale perseguito è, in sintesi, quello di rendere

protagonisti i soggetti destinatari della formazione, garantendo loro, dalla scuola elementare alla formazione lungo tutto l'arco della vita, un sistema educativo unitario, plurale e personalizzato. In stretta analogia con il precedente, anche la revisione della normativa regionale in materia di politiche del lavoro, nella piena attuazione del principio di sussidiarietà, mira alla definizione di un nuovo assetto istituzionale del mercato del lavoro che assegna la programmazione strategica alla Regione, la programmazione territoriale alle Province e l'erogazione dei servizi ad operatori sia pubblici che privati.

Attraverso il recepimento dei diversi istituti previsti dalla legge delega n. 30/2003, l'obiettivo è quello di aumentare l'occupazione in Regione Lombardia, in particolare femminile, stabilendo misure preventive contro la disoccupazione, sostenendo l'invecchiamento attivo della popolazione, agevolando la nuova imprenditorialità e stabilendo forme di tutela alle categorie di lavoratori più deboli.

Gli obiettivi sopra delineati sono perfettamente coerenti con le cinque tematiche di intervento che caratterizzano, per la programmazione 2007-2013, il nuovo obiettivo "Competitività regionale e occupazione", ossia:

- adattabilità dei lavoratori;
- offerta di lavoro;
- inclusione sociale e lotta alla discriminazione;
- rafforzare il capitale umano;
- promuovere le riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione.

Se è vero che le scelte contenute nei Documenti di programmazione regionale e del processo di ridefinizione normativa già si sposano con le priorità di sviluppo individuate dalla Strategia di Lisbona è anche vero che la strategia di intervento del nuovo obiettivo "Competitività regionale e occupazione" partendo da questo contesto deve essere finalizzata a rafforzare, coerentemente con le proposte della Commissione per il Fondo sociale europeo, l'aumento della capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese; il miglioramento delle prospettive occupazionali e della partecipazione al mercato del lavoro; il potenziamento dell'integrazione sociale; la promozione di partenariati per la riforma.

Gli obiettivi perseguiti dal POR lombardo

Il POR lombardo persegue l'obiettivo generale di "contribuire ad accrescere l'occupabilità della popolazione in età attiva e la qualificazione delle risorse umane anche attraverso lo sviluppo dell'imprenditorialità, dell'adattabilità delle imprese e dei lavoratori e delle pari opportunità tra uomini e donne" e di "favorire i processi di ammodernamento ed innovazione dei sistemi d'istruzione, formazione e lavoro", articolandosi, secondo quanto previsto dal QCS. Ob. 3, in cinque obiettivi globali:

- contribuire all'occupabilità dei soggetti in età lavorativa;
- promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale;
- sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi della formazione, istruzione e lavoro;
- sostenere le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, promuovere la competitività e favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità;
- migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato del lavoro.

Nel perseguimento degli obiettivi prefissati, il programma è orientato ad un approccio finalizzato ad integrare le politiche e gli strumenti della formazione e dell'istruzione, con le politiche attive per il lavoro, nella logica di un "*sistema integrato*" improntato ad un sistematico coordinamento tra Stato, Regione, Enti Locali e Parti Sociali.

Gli strumenti cardine volti al raggiungimento degli obiettivi sono dunque rappresentati da:

- un sistema di governo a livello regionale e locale delle politiche per il lavoro, l'istruzione e la formazione di stampo federalista;
- il sostegno e la promozione di un nuovo sistema integrato di istruzione scolastica, universitaria, di formazione professionale al lavoro e sul lavoro, fondato sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, universitarie e formative e su uno stretto rapporto con il territorio;
- la realizzazione di misure per assicurare la partecipazione e la fruizione di tutti i cittadini al sistema dell'offerta formativa integrata (istruzione e formazione pubblica e privata) dalla prima infanzia e lungo tutto l'arco della vita.

I principali risultati raggiunti

Nell'attuale periodo di programmazione l'implementazione del POR lombardo restituisce un quadro sostanzialmente positivo, caratterizzato da un elevato avanzamento del Programma, da buoni risultati e da una macchina operativa che ha mostrato di saper gestire efficacemente i grandi numeri del POR.

Il programma ha evidenziato ottime performance di avanzamento finanziario, fisico e procedurale e ha consentito l'implementazione di un numero elevatissimo di interventi (al 31-12-04 risultavano finanziati 21.781 progetti, per una quota pubblica di quasi 1.350 milioni di euro e il coinvolgimento oltre 900.000 destinatari), fornendo un contributo determinante alla lotta alla disoccupazione, al potenziamento delle risorse umane, all'integrazione nel mercato del lavoro e - più in generale - agli obiettivi sanciti dalla Strategia Europea per l'Occupazione. Il POR 2000-2006 ha però rappresentato anche un'importante occasione di sperimentazione, che ha visto l'implementazione di tipologie di intervento innovative (progetti quadro, azioni di orientamento, consulenza ed informazione, rafforzamento dei sistemi, ecc...), l'affinamento delle procedure e delle modalità di gestione e - più in generale - un processo di apprendimento che ha investito i policy maker, l'AdG, le istituzioni che compongono i sistemi di formazione, istruzione e lavoro, nonché i soggetti attuatori, che hanno mostrato un'elevata capacità di attivazione e di sviluppo di nuove competenze progettuali.

Risultati di rilievo sono stati raggiunti anche per quanto riguarda l'effetto di offerta sulla popolazione potenziale e i tassi di inserimento occupazionale. In relazione al primo aspetto, si rilevano infatti tassi di copertura significativi con riferimento a tutte le misure del POR. In particolare, il grado di copertura dei destinatari appare molto elevato per i canonici target dei programmi cofinanziati dal FSE - persone in cerca di occupazione e studenti -, mentre un minore effetto di offerta si rileva nei confronti degli occupati, soprattutto se anziani e a bassa scolarizzazione.

Soddisfacenti appaiono anche gli esiti delle azioni in termini di inserimento occupazionale e formativo, con un tasso di inserimento occupazionale lordo dei destinatari, ad un anno dalla conclusione del corso, che si attesta al 62,7% e sale al 72,2% se si fa riferimento al tasso di successo, ovvero al numero di soggetti che si trovano nella condizione di occupati oppure inseriti in un percorso di istruzione o formazione. Si rilevano, come prevedibile, maggiori livelli di inserimento occupazionale per i soggetti più "forti", ovvero più istruiti e appartenenti alle classi di età centrali. Le valutazioni espresse dagli utenti in relazione al livello di soddisfazione e all'utilità del corso sembrano però restituire un quadro decisamente positivo con riferimento alla capacità della attività formative di supportare le fasce più deboli della popolazione, mentre maggiori criticità emergono - nonostante i più elevati livelli di inserimento professionale - per le azioni rivolte ai soggetti "forti".

Estremamente importante si è rivelato anche l'apporto del POR all'adeguamento e al rafforzamento dei sistemi. Il sostegno finanziario del FSE e le specifiche tipologie di intervento sperimentate e implementate nell'ambito del POR hanno infatti svolto un ruolo di primo piano nella messa a regime e modernizzazione dei servizi per l'impiego oltre che nell'adeguamento e

potenziamento dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e nel sostegno ai processi di integrazione.

Il FSE ha inoltre offerto un contributo determinante alle politiche nazionali e alla promozione delle politiche delineate nell'ambito della SEO. In particolare, il valore aggiunto del POR – nell'ambito del complesso delle forme di sostegno rappresentate dalle risorse regionali, da quelle nazionali e da quelle cofinanziate – è risultato determinante nella promozione di alcune linee di intervento, rispetto alle quali ha costituito la principale fonte di finanziamento:

- le misure attive e preventive per il contrasto alla disoccupazione; in particolare, il POR ha costituito la principale forma di sostegno per la messa a regime del nuovo sistema dei servizi per l'impiego;
- la promozione dello sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, con particolare riferimento all'adattabilità dei lavoratori e, soprattutto, alla formazione permanente e all'adeguamento delle risorse umane della pubblica amministrazione;
- la promozione della parità uomo-donna e il sostegno alla partecipazione femminile al mercato del lavoro.

In termini più generali si rileva l'importanza cruciale del FSE quale strumento fondamentale di sostegno e promozione del capitale umano.

Le lezioni apprese dal POR Ob.3 2000-2006

Sebbene sia ancora presto per fornire un giudizio finale sui risultati della programmazione 2000-2006 del POR Ob.3, alcune riflessioni possono essere già condotte e alcune indicazioni utili in tal senso arrivano dal documento "Esiti della valutazione finale" predisposto dal Valutatore indipendente.

Il POR 2000-2006 ha consentito l'implementazione di un numero elevatissimo di interventi e il raggiungimento di risultati significativi, ma ha rappresentato anche un'importante occasione di sperimentazione e innovazione. In questa fase finale del periodo di programmazione appare dunque particolarmente utile focalizzare l'attenzione sull'esperienza maturata, al fine di individuare le pratiche e le modalità di intervento che si sono distinte per la portata innovativa e per i risultati raggiunti, ma anche per trarre indicazioni e spunti di riflessione che, in vista della futura programmazione, consentano un ulteriore rafforzamento dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi finanziati dal POR.

Si riportano in questo contesto alcune sintetiche considerazioni, articolate in base alle priorità individuate per la prossima programmazione 2007-2013:

Accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese

Con riferimento alla prima priorità – l'adattabilità di lavoratori ed imprese – la bozza del nuovo regolamento sottolinea la necessità di indirizzare le politiche a promuovere lo sviluppo di sistemi e di strategie di formazione lungo l'intero arco della vita dando, quindi, particolare priorità ai lavoratori anziani, alle persone meno qualificate ed in generale alle persone a maggior rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Si rileva, inoltre, la necessità di attivare strategie volte ad anticipare e gestire positivamente il cambiamento economico attraverso la messa a punto di forme organizzative del lavoro innovative, l'identificazione dei fabbisogni, lo sviluppo di occupazione specifica, formazione e altri servizi che accompagnino i lavoratori in contesti di ristrutturazione.

Nel corso dell'attuale periodo di programmazione il POR lombardo ha investito fortemente sull'adattabilità dei lavoratori e sullo sviluppo della formazione continua, ottenendo significativi risultati di carattere quantitativo, in termini sia di progetti finanziati che di lavoratori coinvolti. L'adozione di un'attenta programmazione attuativa ha inoltre consentito la realizzazione di

azioni diversificate e di carattere innovativo (es: progetti quadro), che potranno essere riproposte anche nel periodo 2007-2013.

Per il futuro, in un quadro caratterizzato da una pluralità di strumenti e di attori responsabili, si pone l'esigenza di rafforzare il coordinamento e l'integrazione del sistema della formazione continua e di intensificare il raccordo con la domanda di formazione, garantendo rispondenza ai fabbisogni formativi delle imprese, dei settori e dei territori.

Anche attenendosi a quanto previsto dalla bozza del nuovo regolamento, si pone inoltre la necessità di garantire un più agevole accesso alla formazione continua ai lavoratori più anziani e meno qualificati. Il pressante processo di invecchiamento demografico, ma anche le trasformazioni che minacciano il sistema economico, ventilando i rischi di crisi strutturali e di espulsione, primi fra tutti, dei soggetti più anziani, spesso caratterizzati da competenze obsolete, impongono la necessità di un rafforzamento delle politiche per l'invecchiamento attivo, nell'ambito delle quali la formazione continua e permanente ricoprono un ruolo di primo piano. Appare però importante, come suggerito al nuovo regolamento, anche l'elaborazione e la diffusione di forme di organizzazione del lavoro più innovative e produttive e la messa a punto di servizi specifici di occupazione, formazione e sostegno al reinserimento professionale dei lavoratori nel contesto di ristrutturazioni aziendali e settoriali.

Migliorare l'accesso all'occupazione e l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro

In riferimento al perseguimento della seconda priorità – rafforzare l'accesso all'occupazione - la bozza del nuovo regolamento comunitario invita a rafforzare e modernizzare le istituzioni del mercato del lavoro ed in particolare i Servizi per l'Impiego. Sottolinea, inoltre, la necessità di puntare su: misure "attive e preventive" che consentano una precoce identificazione dei bisogni e l'attuazione e il sostegno personalizzato; misure specifiche per accrescere la partecipazione delle donne al mondo del lavoro e misure volte a rafforzare l'integrazione sociale dei migranti ed aumentare la loro partecipazione al mercato del lavoro.

In questi anni il sostegno del FSE ha favorito la messa a regime e il rafforzamento del sistema dei servizi per l'impiego. Le azioni messe in campo attraverso il POR hanno inoltre consentito l'implementazione di un sistema di servizi per l'orientamento e accompagnamento al lavoro, nell'ambito della progressiva attuazione di un modello incentrato sul coinvolgimento nel processo decisionale degli attori pubblici e privati, sul partenariato locale, sul principio di sussidiarietà e sulla territorializzazione della programmazione regionale. La nuova programmazione offre però la possibilità di investire in un'ulteriore modernizzazione e potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

Sono state inoltre realizzate importanti azioni di carattere attivo e preventivo, che hanno visto un ampio coinvolgimento di soggetti giovani in cerca di occupazione e studenti. Per il futuro appare opportuno calibrare gli interventi di lotta alla disoccupazione, orientandoli soprattutto verso quelle fasce di popolazione che presentano le maggiori condizioni di svantaggio e che non dispongono delle potenzialità per inserirsi e permanere nel mercato del lavoro, implementando piani d'azione individuali e forme di sostegno personalizzato, oltre che rafforzare le politiche volte a favorire l'innalzamento dei tassi di occupazione, che presentano ancora significativi gap rispetto ai benchmark stabiliti a livello europeo, anche attraverso un maggiore coinvolgimento della popolazione inattiva.

Particolare attenzione è stata dedicata alla strategia di azione in tema di pari opportunità che, attraverso un'ampia e articolata gamma di tipologie di intervento (azioni formative, rafforzamento dei sistemi, accompagnamento, orientamento, ecc...), si è concretizzata in un'incisiva azione di promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Ulteriori risultati possono essere favoriti dal rafforzamento delle misure di conciliazione e degli interventi volti a promuovere la partecipazione sostenibile e il progresso delle donne nel mdl (riduzione della segregazione orizzontale e verticale, dei differenziali retributivi, ecc...), anche attraverso

azioni di sistema che consentano la sperimentazione e l'implementazione di modelli volti a favorire la conciliazione fra tempi di vita e tempi di lavoro.

Si pone inoltre l'esigenza di mantenere un elevato livello di attenzione nella lotta alla dispersione scolastica, agendo in continuità con quanto realizzato nella presente programmazione – si sottolinea in particolare l'esperienza della sovvenzione globale – e operando per un progressivo affinamento della tipologia di attività messe in campo.

Potenziare l'integrazione sociale delle persone con difficoltà e combattere tutte le forme di discriminazione nel mercato del lavoro

Per quanto riguarda la terza priorità – rafforzare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate e fronteggiare la discriminazione - la bozza del nuovo regolamento FSE spinge in direzione della promozione di percorsi di integrazione al lavoro per i soggetti svantaggiati, attraverso misure di occupabilità anche nei settori dell'economia sociale, azioni di accompagnamento, sostegno sociale e servizi di cura. Inoltre, la bozza del regolamento sottolinea l'importanza di aumentare la consapevolezza ed il coinvolgimento delle comunità locali e delle imprese per combattere la diversità sul posto di lavoro e la discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro.

Le scelte strategiche adottate nell'ambito del POR lombardo in tema di lotta all'esclusione sociale hanno mostrato una stretta aderenza rispetto alla complessità del contesto di riferimento. Attraverso l'attuazione di un approccio di mainstreaming, si è operato il finanziamento di azioni volte all'integrazione sociale sulle diverse misure del POR, mentre nell'ambito della misura B1 si è dedicata una particolare attenzione ai target più difficili e si è manifestata una prima apertura alle nuove forme di svantaggio. Tale strategia è stata messa in campo principalmente attraverso il finanziamento di azioni rivolte alle persone – in gran parte di carattere formativo - ma non sono mancati interventi di natura innovativa, con l'implementazione di modalità di intervento mirate in relazione alle specifiche esigenze dei target interessati (percorsi di integrazione sociale, misure di sostegno, ecc...). In tal senso si segnala l'esperienza della Sovvenzione Globale – Piccoli Sussidi, incentrata sul rafforzamento del settore no profit, sull'animazione e l'attivazione delle risorse locali e sull'implementazione di modalità di intervento calibrate sulle specifiche esigenze dei soggetti svantaggiati. E' apparso invece limitato l'investimento in azioni di sistema, specificatamente dedicate al rafforzamento e al consolidamento dei sistemi di governo e alla promozione della qualità delle politiche.

In futuro, in ragione dell'evoluzione del contesto di riferimento e della crescente rilevanza degli interventi volti a combattere l'esclusione sociale, si pone l'esigenza di un ulteriore rafforzamento di tale filone di intervento. Emerge, in particolare, l'opportunità di proseguire nell'opera di valorizzazione delle realtà locali e di animazione del territorio. Importanti appaiono inoltre le azioni di sensibilizzazione volte alla diffusione della cultura dell'integrazione sociale e alla creazione di condizioni favorevoli alla costruzione di una "società accogliente".

Negli ultimi anni progressi di rilievo sono stati registrati nell'ambito del collocamento dei soggetti disabili, che sulla spinta delle innovazioni introdotte dalla L.68/99, ha visto l'implementazione, in tutte le province lombarde, di un rinnovato sistema di inserimento lavorativo. Nella futura programmazione si offre l'opportunità di procedere su tale linea di intervento, investendo nel perfezionamento dell'incontro domanda/offerta, nella messa a punto di interventi di accompagnamento volti a favorire non solo l'inserimento, ma anche il mantenimento del disabile in azienda, nonché nella sperimentazione e nell'implementazione di azioni in grado di valorizzare la presenza del lavoratore disabile quale elemento in grado di influire positivamente sulla cultura aziendale.

Appare inoltre utile valorizzare l'esperienza di Equal integrando gli approcci ed i principi cardine nell'ambito del futuro programma operativo FSE.

Migliorare il capitale umano, favorendo l'elaborazione e la realizzazione di riforme nei sistemi di istruzione e formazione e la messa in rete (istituti superiori - centri di ricerca - imprese) delle attività

Con riferimento a questa priorità la bozza di regolamento invita a migliorare il capitale umano, in particolare favorendo l'elaborazione e la realizzazione di riforme nei sistemi istruzione e di formazione e la messa in rete di attività tra gli istituti di insegnamento superiore, i centri di ricerca e di tecnologia e le imprese.

La programmazione 2000-2006 ha svolto un ruolo determinante nell'adeguamento dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e ha favorito la sperimentazione e l'implementazione dei processi di riforma. Si sottolinea in particolare l'esperienza dei percorsi triennali sperimentali, validi per l'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione, ai sensi della nuova legge di riforma del sistema. Un contributo determinante in tal senso è venuto inoltre dalle azioni di sistema, che hanno favorito la costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli, la costruzione di reti, il trasferimento di buone prassi, ecc... Per il futuro si pone quindi la necessità di sostenere il consolidamento ed il completamento del processo di innovazione e qualificazione dei sistemi (servizi per l'Impiego, sistema della formazione-istruzione, sistema di governo), anche attraverso la valorizzazione delle sperimentazioni realizzate.

Nel campo della formazione superiore e della ricerca scientifica e tecnologica, gli interventi del POR Ob.3 2000-2006 si sono aggiunti a quelli provenienti dall'offerta locale, ricca e generalmente di buon livello, derivante principalmente dal sistema universitario. L'assenza della precisa individuazione della mission del FSE in questo ambito rende difficile escludere l'eventualità di effetti indesiderati di spiazzamento o di concorrenzialità. Per il futuro, appare quindi necessario focalizzare il ruolo del FSE nella sperimentazione di modalità di approccio alla formazione superiore ed alla ricerca che ne rafforzino i legami con gli obiettivi dell'innovazione e della competitività dei sistemi imprenditoriali (ad esempio, sviluppando modelli di interventi da promuovere all'interno di piani integrati di sviluppo).

Promuovere le riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione

La specifica priorità prevista nella bozza del nuovo regolamento prevede la promozione delle riforme attraverso la promozione del partenariato e degli accordi, la messa in rete dei principali stakeholder a livello nazionale, regionale, locale e transnazionale.

Con riferimento alla futura programmazione si pone dunque l'esigenza di valorizzare l'esperienza attuata dal POR e di operare in un'ottica di continuità valorizzando ulteriormente il partenariato e la concertazione locale già attivati con l'attuale programmazione, attraverso i progetti interregionali e le esperienze che hanno favorito l'attivazione e il partenariato dei soggetti locali (sovvenzioni globali, progetti quadro, costruzione e trasferimento di reti, ecc...). Si sottolinea in particolare l'esperienza delle Sovvenzioni Globali per lo sviluppo e il consolidamento dell'imprenditorialità (misura D3) e per l'attuazione delle iniziative previste dalle misure B1, C2 ed E1, che, attraverso una visione programmatica complessiva, hanno consentito di approcciare le problematiche nella loro complessità e di predisporre una strumentazione di intervento ampia ed articolata.

La futura programmazione offre inoltre l'opportunità di creare reti di carattere transnazionale, aprendo così nuove possibilità allo scambio e al trasferimento di esperienze, buone pratiche, modalità attuative, ecc..

In relazione all'esperienza maturata si evidenzia inoltre la necessità di alcuni miglioramenti afferenti non tanto alle singole priorità di intervento, quanto a questioni di carattere generale o ad aspetti di natura attuativa e procedurale.

In particolare si evidenziano le seguenti questioni:

- | ▪ rafforzamento del grado di integrazione tra le politiche di FSE e le altre politiche nazionali e comunitarie. L'attenzione all'integrazione – tra politiche, tra soggetti e tra risorse – appare fondamentale soprattutto in considerazione del ridimensionamento delle risorse finanziarie del FSE rafforza inoltre la necessità di prevedere metodi e strumenti di integrazione e coordinamento che consentano l'ottimizzazione e la razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili. In questo senso si sottolinea l'opportunità di rafforzare ulteriormente l'integrazione fra i livelli di governance - favorita in questa programmazione dalla funzionalità degli strumenti di concertazione e dalla co-partecipazione delle Province alla definizione dei documenti di programmazione e alla predisposizione di alcuni dispositivi - e di valorizzare le prime esperienze di "gestione integrata" del FSE maturate in questi anni e rafforzate nel corso dell'ultima annualità.
- | ▪ necessità di mettere in campo interventi fortemente incentrati sulla dimensione qualitativa, anche attraverso la messa a punto di sistemi di analisi e valutazione che consentano di fare un bilancio delle attività realizzate e di adottare eventuali correttivi, sia nella gamma degli interventi finanziati che in aspetti di carattere procedurale.
- | ▪ riorientamento del modello di gestione del sistema che vede l'introduzione e la sperimentazione di forti elementi di innovazione:
- | ▪ una modalità di programmazione che prevede il trasferimento alle amministrazioni provinciali di una più ampia capacità di modulazione e gestione delle attività in connessione con i fabbisogni specifici del territorio, nell'alveo di obiettivi e regole generali definiti dalla Regione;
- | ▪ il rafforzamento della connessione dell'offerta di istruzione e formazione con l'ambito territoriale o settoriale di riferimento attraverso l'introduzione del sistema dei distretti formativi;
- | ▪ una revisione complessiva dell'intero impianto programmatico e gestionale del POR FSE, perfezionandolo in vista della nuova programmazione, che investirà i modelli e gli strumenti di programmazione finanziaria e di progettazione operativa (contratto a risultato, progetti quadro, portafoglio di ente), il complesso di regole e procedure di gestione (parametri di costo ed ammissibilità della spesa, rendicontazione, certificazione e revisione, affidamento a soggetti terzi), ed, infine, il potenziamento degli strumenti di monitoraggio degli interventi (anche in chiave di genere).

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:2 + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 2,54 cm + Rientra di: 1,3 cm, Tabulazioni: 0,63 cm, Tabulazione elenco + Non a 2,54 cm

I giudizi e le valutazioni sopra riportate in merito ai risultati ottenuti dal POR 2000-2006, possono essere sintetizzati nella seguente tabella di analisi della programmazione:

AREE DI SUCCESSO	AREE DI POTENZIAMENTO
<p>Valutazione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ricorso al partenariato • Carattere innovativo degli strumenti di gestione degli interventi: <ul style="list-style-type: none"> - Progetti quadro - Sovvenzione globale – Piccoli Sussidi - Sovvenzioni globali per lo sviluppo e consolidamento dell’imprenditorialità • Avvio processo di delega alle Province (Misura A1 e C1) <p>Contesto socioeconomico</p> <ul style="list-style-type: none"> • elevato livello di occupazione • bassa incidenza forme di lavoro atipiche 	<p>Valutazione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rafforzamento del coordinamento e dell’integrazione del sistema della formazione continua nelle imprese • Consolidamento e completamento del processo di innovazione e qualificazione dei sistemi di istruzione e formazione • Sperimentazione di modalità di approccio alla formazione superiore ed alla ricerca al fine di rafforzarne i legami con l’innovazione e la competitività • Rafforzamento delle politiche per l’invecchiamento attivo • Azioni di sistema mirate all’inclusione sociale • Ridotta importanza della dimensione qualitativa degli interventi • Ridotta integrazione fra i livelli di governance • Ridotto grado di integrazione fra politiche FSE e altre politiche nazionali e comunitarie <p>Contesto socioeconomico</p> <ul style="list-style-type: none"> • livello di occupazione femminile • flessione occupazione comparto industria • dispersione scolastica
OPPORTUNITA’	MINACCE
<p>Valutazione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentare trasferimento di competenze a livello provinciale • Introduzione dei distretti formativi • Revisione impianto programmatico e gestionale • Incremento del livello di concentrazione delle risorse <p>Contesto socioeconomico</p> <ul style="list-style-type: none"> • ridurre ulteriormente la disoccupazione • ridurre ulteriormente il ricorso a forme di lavoro atipico • migliorare le possibilità di inserimento delle donne nel mercato del lavoro • rilanciare l’occupazione nei settori in “crisi” • ridurre il livello di dispersione scolastica 	<p>Valutazione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prospettata riduzione delle risorse finanziarie <p>Contesto socioeconomico</p> <ul style="list-style-type: none"> • andamento congiunturale dell’economia • delocalizzazione attività economiche

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm, Puntato + Livello:2 + Allinea a: 1,27 cm + Tabulazione dopo: 1,9 cm + Rientra di: 1,9 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm, Sporgente 0,42 cm, Puntato + Livello:2 + Allinea a: 1,27 cm + Tabulazione dopo: 1,9 cm + Rientra di: 1,9 cm

Piano di Sviluppo rurale 2000/2006

L'analisi svolta per l'aggiornamento della valutazione intermedia con riferimento allo stato di avanzamento ed ai risultati conseguiti, ha messo risalto sia gli elementi di criticità, sia le buone pratiche evidenziati nel processo di attuazione del Piano.

Con riferimento al sistema di gestione è emerso che:

- non si riscontrano criticità ostative al corretto svolgimento delle funzioni dei soggetti a diverso titolo coinvolti nell'attuazione del piano;
- il sistema di delega alle Province ed alle Comunità Montane implementato per l'attuazione di alcune misure pur allungando talvolta l'iter procedurale e rallentato i flussi informativi, ha agevolato il rapporto tra beneficiario finale e amministrazione pubblica;
- permangono difficoltà associate al funzionamento del sistema di monitoraggio, non del tutto adeguato alle esigenze di sorveglianza e valutazione del piano. L'esistenza di diversi sistemi informativi tra loro non facilmente comunicanti, la gestione delle informazioni non omogenea ai diversi livelli e tra diversi soggetti e non standardizzata causa notevoli difficoltà nel reperimento delle informazioni necessarie non solo alla corretta valutazione del PSR, ma anche per la gestione del piano, nonché un grosso impegno da parte dell'équipe di valutazione per la ricostruzione del quadro informativo di riferimento (a scapito di attività di analisi e ricerca);
- la mancanza di un set di indicatori di realizzazione e di risultato monitorati in modo sistematico non consente una corretta ed esaustiva valutazione dell'efficacia del programma.

Con riferimento allo stato di avanzamento finanziario, complessivamente lo stato di avanzamento finanziario del piano è del tutto soddisfacente. A due anni dalla conclusione il PSR è prossimo all'impegno di tutte le risorse disponibili. Inoltre, il cospicuo apporto di risorse proprie regionali a titolo di aiuti di stato, che complessivamente ammontano a quasi 250 milioni di euro¹¹⁰, ha consentito di soddisfare in misura maggiore la domanda degli agricoltori lombardi, cui il piano si è principalmente rivolto.

Le domande di contributo presentate a valere sul PSR sono oltre 37 mila (al netto dei trascinamenti dei Reg. 2078 e 2080). Poiché il sistema agricolo lombardo è composto da 74 mila aziende, ciò significa che, pur considerando l'eventualità che un certo numero di aziende abbia presentato più di una domanda, una impresa su due ha beneficiato del contributo pubblico concesso dal PSR. Se poi si dovessero considerare solamente le aziende lombarde condotte con un livello minimo di professionalità, è opinione diffusa che "...sostanzialmente tutte le aziende agricole hanno fatto almeno una domanda di contributo a valere sul Piano di Sviluppo Rurale"

Per ciò che concerne gli obiettivi perseguiti:

- rimane debole il contributo del PSR rispetto al sostegno alle aree rurali con riferimento al potenziamento ed alla riqualificazione delle infrastrutture nonché al recupero ed alla valorizzazione del territorio.
- Certamente più efficace è stata l'azione in termini di tutela dell'ambiente tramite gli interventi di natura agroambientale. Il numero dei beneficiari, gli impegni assunti e le pratiche introdotte garantiscono il conseguimento di effetti importanti, seppure difficilmente quantificabili, in termini di miglioramento delle condizioni dell'ambiente. Con la misura si è arrivati nel 2004 ad impegni da parte dei beneficiari che riguardavano oltre 248 mila ettari (il 24% dell'estensione territoriale regionale), metà dei quali interessati da azioni di riduzione degli input (fitofarmaci e concimi). Con

Formattato: Rientro:
Sporgente 1,27 cm, Puntato +
Livello:1 + Allinea a: 0,63 cm +
Tabulazione dopo: 1,27 cm +
Rientra di: 1,27 cm

riferimento all'azoto, dall'analisi di un campione di aziende beneficiarie del PSR è emerso un utilizzo della sostanza inferiore dal 38% al 79% rispetto alla BPA;

- oltre agli effetti diretti, vanno tenuti in considerazione gli effetti indiretti dovuti alla sensibilizzazione sul tema ed al rispetto delle norme in tema di tutela dell'ambiente e riduzione dell'inquinamento (condizionalità) per poter accedere al contributo;
- il grosso volume di investimenti aziendali sia nelle aziende agricole, sia in quelle di trasformazione favorisce, secondo le indicazioni di una netta maggioranza delle persone interpellate (responsabili di misura, operatori dei CAA, tecnici delle associazioni), il miglioramento della qualità delle produzioni, anche in termini di igiene e di sicurezza alimentare;
- l'incidenza del PSR su variabili come reddito ed occupazione pare essere limitata, poiché il loro andamento dipende in larga misura dalle condizioni di mercato dei prodotti agricoli. Oltretutto l'introduzione di innovazioni tecnologiche in azienda comporta spesso la riduzione del lavoro umano (e quindi di occupazione). Dal punto di vista reddituali i contributi, specialmente quelli per gli investimenti, certamente contribuiscono a diminuire i costi di produzione, ma è dubbio che ciò possa avere effetti importanti sul reddito: i casi studio relativi ad investimenti aziendali, tuttavia, hanno mostrato concreti miglioramenti del reddito delle aziende beneficiarie;
- il sostegno alle aree deboli (montane) non pare ancora adeguato a garantire la permanenza antropica e l'utilizzo delle superfici a fini agricoli. L'indennità compensativa non è tale da remunerare i maggiori costi che comporta l'attività agricola in montagna. Sarebbe opportuno ripristinare una maggiorazione dei contributi in montagna, anche nell'ambito del sostegno agli investimenti, per favorire la permanenza degli agricoltori e contrastare l'erosione della SAU;
- il PSR ha favorito le parti forti dell'economia agricola lombarda. Le aziende strutturate e professionali sono risultate quelle maggiormente sovvenzionate dal PSR e, in base alle indicazioni dei Responsabili di misura, dei Centri di Assistenza, delle Associazioni e delle Organizzazioni, quelle che di conseguenza hanno espresso un migliore apprezzamento del programma;
- è opinione diffusa tra i responsabili di misura, i CAA e le Associazioni che il contenuto tecnologico ed innovativo degli investimenti è elevato. Ciò non è un obiettivo facilmente quantificabile e controllabile, tuttavia anche i due casi aziendali analizzati, pur non avendo propositi di rappresentatività statistica, confermano questa tesi.
- il ventaglio delle possibilità di intervento aperto dal nuovo regolamento sullo sviluppo rurale potrà dare continuità alle esperienze di successo dell'attuale programmazione, dando garanzie ai potenziali beneficiari sulla stabilità del sostegno loro concesso. Tale elemento di "sicurezza" è un fattore positivo per gli operatori agricoli;
- l'importanza sempre maggiore che viene attribuita allo sviluppo rurale in senso stretto comporta l'esigenza di potenziare l'asse III – Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale del futuro PSR rispetto a quanto avvenuto per l'asse III – Sviluppo integrato delle zone rurali e miglioramento dell'habitat dell'attuale PSR. Ciò deve portare ad una riflessione in merito all'impianto strategico che caratterizzerà il nuovo PSR che va oltre l'indicazione dell'importo minimale del 10% per l'asse III prevista dal Regolamento FEASR;
- nel prossimo periodo di programmazione il fattore cruciale di competitività rispetto al quale deve rafforzarsi il sostegno pubblico (in termini di quantità di risorse e di qualità degli interventi) è quello del fattore umano, con particolare riferimento al sistema di gestione dell'azienda agricola. Le aziende professionali in particolare, ma più in generale ogni impresa che "vuole stare sul mercato" deve essere condotta in maniera professionale, introducendo strumenti di gestione quali bilanci, budget, controllo dei

costi, ecc... che siano poi utilizzati dal conduttore per migliorare la performance aziendale;

- | • il sostegno alle aree svantaggiate dovrà essere rafforzato se si vuole contrastare in maniera efficace l'abbandono del territorio, ed andare oltre la concessione dell'indennità compensativa, che da sola non garantisce (come ha mostrato l'analisi svolta) la copertura del differenziale dei costi con la pianura: anche gli investimenti aziendali dovrebbero avvantaggiare, facendo ricorso ai massimali previsti, il sostegno agli agricoltori localizzati in tali aree;
- | • va adottato il conseguimento di uno standard qualitativo più elevato possibile per i prodotti agricoli come "fil rouge" che caratterizzi tutti gli interventi di sostegno al comparto produttivo e di trasformazione, poiché questo è evidentemente ciò che maggiormente richiedono oggi il mercato ed il consumatore;
- | • l'approccio Leader dovrà essere il più pervasivo possibile, non solo delineando appositi programmi di sviluppo locale, ma introducendo, ad esempio, pacchetti agevolativi per singoli beneficiari, ovvero incentivando i potenziali beneficiari a presentare domande per più tipologie di interventi, al fine di potenziare al massimo l'effetto moltiplicatore del contributo pubblico, facendo attenzione che ciò non comporti un aggravio in termini di burocrazia cui il beneficiario deve far fronte;
- | • l'esperienza di Leader + e gli insegnamenti dell'approccio Leader dovrebbero essere valorizzati con riferimento al coinvolgimento degli operatori agricoli e rurali in ordine alla definizione e condivisione degli obiettivi della strategia del prossimo PSR;
- | • il processo programmatico dovrà essere accompagnato da una intensa attività di valutazione ex ante, sia in quanto prescritto dal regolamento, sia in quanto la valutazione ex ante, opportunamente svolta, innalza la qualità della programmazione.

3. Obiettivo 2 “competitività regionale e occupazione” e obiettivi regionali prioritari per la programmazione 2007 – 2013

Alla luce del contesto di riferimento, delle lezioni tratte dall'esperienza 2000-2006 e delle scelte programmatiche in atto, è possibile delineare uno scenario ed una prospettiva di sviluppo socio-economico per il sistema lombardo, che fa proprio l'obiettivo principale della strategia di Lisbona proposto nel marzo del 2000 e rilanciato nel luglio 2005 mediante il “Piano Comunitario per la Crescita e l'Occupazione”: fare dell'Unione Europea “l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo”.

Il nuovo scenario, di proiezione al 2013 della Lombardia di oggi, sarà il risultato dell'investimento compiuto in capitale umano, in patrimonio culturale e in trasferimento tecnologico, dell'apertura all'innovazione e al cambiamento per uno sviluppo sostenibile che sappia tenere conto della tutela dell'ambiente e della valorizzazione del territorio.

Non può che essere condiviso l'orientamento comunitario che spinge a potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano (ob.23 Lisbona) poiché la prima risorsa della Regione sono le donne e gli uomini, singoli e associati, i loro desideri, le loro capacità, i loro bisogni e le loro risposte. L'accumulo di capitale umano è causa ed effetto dello sviluppo.

Attraverso il metodo della sussidiarietà si intende adattare e migliorare i sistemi di istruzione e di formazione ad ogni livello, per giungere alla logica di diritto-dovere dell'istruzione.

Investire nel capitale umano significa valorizzare la persona e non il ruolo che ricopre ed è attraverso la formazione continua e la flessibilità che si migliora la risposta alle esigenze del mercato (ob.20 Lisbona). Per quanto concerne la flessibilità sarà responsabilità del governo regionale la promozione di strumenti che sappiano facilitare la presenza di un rapporto equilibrato fra persona e lavoro.

La ricerca di maggior conoscenza suggerita dalla logica di Lisbona si traduce invece in una maggior ricerca di innovazione. Occorre premiare la cultura e il coraggio dell'innovazione, del cambiamento e non della semplice ripetizione incrementale, poiché il sistema economico lombardo può essere capito e sostenuto solo attraverso un'idea e una pratica dell'innovazione.

Interesse fondamentale è, quindi, favorire l'innovazione in tutte le sue forme (ob.8 Lisbona), poiché la chiave di accesso cruciale al mercato globale è l'innovazione, ad ogni livello. I poli di eccellenza saranno quindi la maglia su cui condensare misure di innovazione con programmi R&S per sistemi di PMI, strumenti di finanza innovativa e programmi di ricerca avanzati, favorendo la messa in rete dei sistemi di ricerca/università/grande impresa/PMI che partecipino al network internazionale delle eccellenze.

Infine, investire in innovazione e crescita significa anche promuovere l'uso sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie fra tutela dell'ambiente e la crescita (ob.11 Lisbona).

Un vero sviluppo sostenibile poggia su alcuni pilastri fondamentali: le politiche per l'ambiente, la valorizzazione del territorio e lo sviluppo di infrastrutture adeguate, la fornitura ai cittadini di servizi di qualità a costi ragionevoli.

Anche nel settore ambientale-infrastrutturale la Lombardia intende promuovere l'innovazione mediante l'introduzione di tecnologie innovative e rinnovabili per la sostenibilità.

Più in particolare gli ambiti prioritari di intervento per i prossimi anni, sulle quali saranno concentrate le risorse comunitarie 2007/2013, sono:

- 1) *Regione e contesto istituzionale*
- 2) *Persona, capitale umano e patrimonio culturale*
- 3) *Competitività*
- 4) *Sicurezza*
- 5) *Sanità, famiglia e casa*
- 6) *Ambiente, territorio, infrastrutture*

3.1 Regione e contesto istituzionale

La sfida dei prossimi anni sarà quella di contribuire al raggiungimento degli obiettivi posti dal Consiglio Europeo di Lisbona: fare dell'Unione europea l'economia più dinamica e più competitiva del mondo, basandosi sull'accrescimento del capitale umano e sulla diffusione della conoscenza. La Lombardia intende procedere in questa direzione, rilanciando iniziative e strategie comunitarie per lo sviluppo e la competitività del sistema imprenditoriale, con particolare attenzione agli ambiti dell'innovazione e della ricerca tecnologica e sfruttando appieno tutte le potenzialità offerte dalle risorse comunitarie in una logica di integrazione tra competitività, sostenibilità e coesione sociale.

In particolare, si punterà, ad incrementare la capacità del sistema regionale di utilizzare le risorse rese disponibili da tutti i programmi che la Commissione europea riserva alla sua gestione diretta e che sostengono temi qualificanti della sua azione (futuro VII Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico, ecc..) con il rafforzamento della capacità progettuale e del coinvolgimento delle altre realtà europee su temi ed interventi di interesse comune.

All'interno dello scenario internazionale verrà, inoltre, posta particolare attenzione allo sviluppo e consolidamento delle relazioni già avviate dalla Regione nelle aree individuate come prioritarie in base a valutazioni di ordine politico-istituzionale, culturale, economico, di solidarietà internazionale. Il focus sarà concentrato in Europa con particolare riguardo ai Paesi dell'allargamento; nel bacino del Mediterraneo; verso l'America Latina e i grandi Paesi emergenti come Cina e India, senza trascurare i rapporti con i partner tradizionali come gli Stati Uniti. A questo scopo saranno privilegiate intese con amministrazioni e governi stranieri su progetti e iniziative ritenuti rilevanti per il territorio e per la promozione delle specificità regionali. Verrà favorita una maggior presenza internazionale a iniziative regionali quali seminari, convegni, eventi e verranno consolidati i rapporti con le Comunità Lombarde nel mondo come risorsa strategica sia per la Regione, sia per le aree in cui essi sono presenti.

Tutto il sistema delle relazioni internazionali verrà sviluppato attraverso l'ascolto e l'apertura al territorio lombardo per recepirne esigenze e sollecitazioni, con modalità agili e nuovi strumenti comunicativi. L'azione istituzionale sarà tesa innanzitutto a sostenere la proiezione internazionale del sistema economico lombardo, promuovendo il commercio estero e l'internazionalizzazione attraverso adeguate politiche industriali. Occorrerà, in particolare, far emergere tutte le potenzialità di presenza sui mercati esteri delle piccole e medie imprese.

Nell'ambito delle attività internazionali, particolare rilievo riveste il tema della cooperazione decentrata, in linea con la tradizione consolidata di solidarietà internazionale che caratterizza il sistema lombardo. Si proseguirà nell'applicazione del metodo sussidiario attraverso un coinvolgimento sempre maggiore di tutto il sistema istituzionale, economico e sociale (organizzazioni non governative, associazioni di solidarietà internazionale, enti locali, enti strumentali, università, istituzioni e fondazioni, ecc.) nella definizione e realizzazione degli

interventi, tenuto conto delle esigenze e delle sollecitazioni ricevute dai Paesi destinatari. In tal senso verrà favorito un processo di partenariato nel quale l'Amministrazione regionale sia punto d'incontro e di sintesi delle emergenze e delle esigenze recepite e condivise con i Paesi partner e con tutti gli Enti, Istituzioni e associazioni lombarde che partecipano all'attuazione dei singoli progetti.

A livello nazionale, lo scenario di riforma del sistema istituzionale lombardo sarà influenzato da una molteplicità di fattori che determinerà un nuovo contesto, indicando le principali sfide per i prossimi anni:

- progressiva attuazione regionale delle riforme costituzionali del 1999, 2001 e, particolarmente, 2005;
- definizione di soluzioni attuative del federalismo fiscale;
- adozione nei confronti degli Enti locali lombardi un rinnovato modello di governance istituzionale e territoriale.

Il partenariato e la compartecipazione del sistema delle autonomie locali, funzionali e sociali ai processi di decisione e di iniziativa legislativa sono ormai parte integrante della prassi ordinaria di programmazione e si conferma anche con riferimento all'attuazione delle politiche comunitarie.

Si tratta, per i prossimi anni, di consolidare ed innovare questo modello di governance istituzionale secondo un principio di riconoscimento della importanza reciproca dei diversi livelli di governo rispetto ai grandi temi da affrontare per lo sviluppo della Lombardia.

L'assunzione di un ruolo di governo comporta, per la Regione, un aumento di responsabilità nell'esercizio della funzione legislativa, nonché il passaggio dalla centralità della gestione amministrativa alla programmazione e interazione con il territorio: le competenze di natura gestionale vanno conferite ai livelli istituzionali e ai soggetti (anche privati) più vicini ai bisogni da soddisfare e in grado di farlo con maggiore economicità ed efficienza.

L'attuazione della sussidiarietà orizzontale favorisce lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei soggetti della società civile, mentre la sussidiarietà verticale pone parametri e criteri (concentrazione e riduzione dei livelli istituzionali di esercizio delle funzioni; omogeneità territoriale; semplificazione ed efficienza dell'azione amministrativa) per definire i livelli di governo cui saranno conferite con legge le funzioni amministrative che, per esigenze di esercizio unitario, non possono essere attribuite ai Comuni.

Ma la sussidiarietà è anche criterio utile ad operare una decisa semplificazione e una riduzione del carico burocratico, dell'attività regionale in primis, su cittadini e imprese. L'esigenza di razionalizzazione del corpus normativo ha portato all'abrogazione di numerose leggi regionali ormai obsolete e all'introduzione nell'ordinamento di nuovi, rilevanti istituti giuridici: l'analisi preventiva di impatto della regolamentazione, ad esempio, consentirà di valutare l'efficacia delle leggi sia a livello di organizzazione interna sia all'esterno, cioè rispetto ai destinatari (cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni...) delle singole norme. Ulteriori sviluppi del processo di semplificazione, ormai in atto, porteranno all'eliminazione di appesantimenti procedurali nell'iter dei provvedimenti regionali e ad un loro accorpamento in testi unici, connessi per materia.

Una moderna concezione di istituzione non può prescindere, poi, da un sistema coordinato di comunicazione istituzionale, che ha innanzitutto l'obiettivo di garantire trasparenza, conoscenza e accessibilità dei servizi, delle informazioni e delle iniziative che l'istituzione realizza o sostiene.

La prima forma di comunicazione che una istituzione deve sapere realizzare parte dall'ascolto: nell'ambito dei diversi strumenti messi a disposizione per questa funzione, la Regione dovrà aumentare la sua capacità di dar voce a esigenze, aspettative e bisogni della società, offrendo risposte e soluzioni che nascano innanzitutto da una capacità continua e permanente di dialogo.

Formattato: Rientro: Sinistro:
0 cm, Puntato + Livello:1 +
Allinea a: 0,63 cm +
Tabulazione dopo: 1,27 cm +
Rientra di: 1,27 cm,
Tabulazioni: 0,63 cm,
Tabulazione elenco + Non a
1,27 cm

In questo contesto l'ICT rappresenta una importante opportunità tecnologica per migliorare l'amministrazione rendendola più efficiente, più snella e più trasparente nei suoi comportamenti verso i cittadini e fornire servizi migliori a cittadini, operatori economici ed enti pubblici.

La Lombardia presenta un livello più elevato di infrastrutturazione ICT rispetto alla media nazionale. Il sistema di telecomunicazioni (composto da una varietà di tecnologie come i grandi dorsali di telecomunicazione, la rete dell'ultimo miglio, reti per la telefonia cellulare, reti UMTS, reti wireless, ponti radio, reti satellitari e il digitale terrestre) assume un ruolo sempre più decisivo nello sviluppo della Regione. Il caso più eclatante è il livello di diffusione della banda larga che consente agli utenti finali significative capacità di trasmissione e ricezione dati: in Lombardia il 29,6% dei Comuni sono raggiunti dal servizio XDSL mentre in Italia solo il 22% (anno 2003 *Fonte: Assiform/Net Consulting*). Pur essendo la Lombardia dotata di un buon livello di infrastruttura, mostra tuttavia ancora margini di miglioramento, soprattutto se si considerano le zone più periferiche del territorio, come i comuni montani e i piccoli comuni che sono ancora scarsamente raggiunti da servizi infrastrutturale ICT.

L'impegno primario sarà:

- approfondire l'azione conoscitiva relativamente all'evoluzione della Società dell'Informazione e l'utilizzo delle ICT nel tessuto socio-economico lombardo;
- incrementare l'utilizzo delle ICT nella società e nell'economia lombarda;
- ridurre il digital divide attraverso specifiche azioni a supporto della diffusione di infrastrutture e servizi sia a tutta la PA Locale, sia ai cittadini, sia alle imprese con particolare attenzione alle PMI;
- articolare una proposta gestionale che preveda la partecipazione pubblica alla proprietà delle infrastrutture sul modello delle fondazioni bancarie o delle associazioni senza fine di lucro.

Con riferimento ai progetti di e-governement, la strategia sarà orientata allo sviluppo dei sistemi che, a partire dal Progetto Carta Regionale dei Servizi (CRS) – Sistema Informativo Socio Sanitario (SISS), si rivolgono a cittadini (consolidamento dello sviluppo della CRS sul territorio lombardo mediante la realizzazione di servizi offerti dal sistema pubblico e da qualificati settori del sistema privato), operatori economici e imprese nei diversi campi, operatori nel campo della salute e del welfare.

3.2 Persona, capitale umano e patrimonio culturale

Il fattore unificante, vero fil rouge trasversale delle politiche della Lombardia per i prossimi anni, è il tema del Capitale Umano: il tema è strettamente collegato con la Strategia di Lisbona di cui la politica di coesione vuole e deve essere strumento, nell'ottica del rafforzamento della capacità competitiva sul piano economico e sociale della Regione. La Regione intende il tema del capitale umano come un unicum trasversale a tutte le politiche, non focalizzato sui soli livelli alti della qualificazione delle risorse umane, né tanto meno limitato alla sola priorità Occupazione del Fondo Sociale Europeo.

Le priorità specifiche nell'ambito delle diverse tematiche (innovazione, ambiente, trasporti, occupazione, sanità.....) sono lette e declinate come emanazioni ed integrazioni di questa dorsale.

In particolare gli orientamenti strategici definiti da Lisbona per quanto riguarda l'occupazione per i prossimi anni sono volti a:

- accrescere la partecipazione e la permanenza sul mercato del lavoro secondo un approccio basato sul ciclo di vita che favorisca l'accesso dei giovani, accresca la partecipazione delle donne e incentivi l'invecchiamento attivo;

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,95 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: Non a 1,27 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

- accrescere la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese coniugando flessibilità e sicurezza dei posti di lavoro;
- investire più e meglio in capitale umano e formazione continua attraverso la promozione dell'accesso ai livelli più elevati dei corsi professionali, dell'apprendistato e della formazione degli imprenditori, interventi per ridurre gli abbandoni scolastici, adeguate strategie di apprendimento permanente soprattutto per lavoratori poco qualificati e in età avanzata e un adattamento dei sistemi di istruzione e formazione professionale (percorsi flessibili, maggiore mobilità, riconoscimento delle qualifiche, convalida della formazione non formale e informale).

Le azioni regionali troveranno, in particolare, nel FSE uno strumento di sostegno determinante che dovrà tuttavia necessariamente integrarsi con l'utilizzo di altri strumenti e risorse nazionali e regionali.

Tra le priorità viene individuata la realizzazione di un sistema educativo unitario della formazione e della istruzione (dalle scuole di infanzia alla formazione superiore) attraverso:

- un intervento normativo che definisca un sistema educativo fondato sui seguenti principi:
 - libertà di scelta dei percorsi per offrire pari opportunità di accesso e frequenza a tutti i giovani e in tutti i territori;
 - sussidiarietà come logica fondante degli interventi normativi e regolamentari;
 - primato della domanda rispetto all'offerta per assicurare flessibilità e rapidità di risposta alle mutazioni socio-economiche;
 - monitoraggio della qualità dell'offerta formativa e promozione di un continuo innalzamento dei livelli formativi e di qualificazione coerenti con i fabbisogni di elevate professionalità espressi dal mondo del lavoro ed in un'ottica di integrazione verticale dei percorsi;
 - autonomia e pari dignità di tutti gli operatori, indipendentemente dalla natura pubblica o privata o dalla tipologia di percorsi offerti;
 - valorizzazione delle eccellenze e salvaguardia delle specializzazioni del sistema scolastico e formativo lombardo;
- la realizzazione di poli formativi distrettuali o settoriali, espressione del partenariato, per realizzare una filiera dai percorsi di formazione professionale e tecnica, all'istruzione e formazione superiore, alla formazione continua e alla ricerca industriale;
- la promozione dell'apprendistato nelle forme previste dalle recenti modifiche legislative (D.Lgs. 276/03);
- la diffusione della formazione linguistica quale chiave di accesso irrinunciabile al mercato del lavoro ed alla sua dimensione europea.

Si evidenzia la necessità di garantire il diritto-dovere di istruzione e formazione riducendo i fenomeni di insuccesso scolastico formativo, di abbandono o di elusione del diritto dovere attraverso:

- il consolidamento della sperimentazione dei percorsi di qualifica presso gli enti di formazione professionale e gli istituti professionali e tecnici;
- la definizione di standard qualitativi/formativi adeguati alla normativa nazionale ed alle caratteristiche del contesto lombardo;
- percorsi educativi e formativi personalizzati, che valorizzino anche l'alternanza scuola lavoro ed il valore formativo dell'esperienza lavorativa;
- l'orientamento alla scelta del percorso di studi per l'assolvimento del diritto dovere;
- il sostegno alla libertà di scelta educativa da parte delle famiglie.

E' necessario sostenere la formazione superiore, l'alta formazione e l'Università per raggiungere un più elevato livello d'istruzione quale punto di forza per la crescita e il mantenimento del capitale umano attraverso:

- percorsi di alta formazione post universitaria in settori strategici per lo sviluppo regionale;

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

- percorsi formativi di livello universitario a distanza, anche per il conseguimento di titoli di studio stranieri, attraverso accordi con Università straniere;
- percorsi di Dottorato di ricerca da svolgersi presso le imprese attraverso la realizzazione di reti tra Università, Centri di ricerca pubblici e privati, parchi tecnologici ed imprese;
- realizzazione di eccellenze dell'alta formazione (Centro sperimentale di cinematografia, Polo interuniversitario del restauro, Progetto Campus nel settore dell'automazione industriale e delle tecnologie ICT);
- sviluppo di un nuovo modello gestionale ed economico-finanziario degli strumenti di sostegno al diritto allo studio universitario;
- potenziamento delle strutture universitarie in un quadro di programmazione dell'espansione dei poli universitari.

Va assicurata poi una formazione lungo tutto l'arco della vita attiva, al fine di prolungare la vita lavorativa, ampliandone le opportunità, e prevenire l'uscita dal mercato del lavoro con particolare attenzione ai soggetti più deboli in merito alla loro permanenza o reingresso nel mercato del lavoro, attraverso:

- consolidamento della formazione continua e permanente attraverso l'attiva partecipazione alla programmazione degli interventi delle parti sociali e degli enti locali con particolare attenzione al contributo delle PMI e dell'artigianato attraverso la promozione di consorzi, network e forme associative, proseguendo la valida esperienza consolidata negli ultimi anni con la buona prassi dei Progetti quadro;
- azioni di orientamento lungo tutto l'arco della vita quale cruciale fattore di accompagnamento della potenziale offerta di lavoro verso i reali fabbisogni delle imprese;
- percorsi formativi specifici rivolti agli adulti più a rischio, in particolare con basso titolo di studio e minore qualificazione professionale, anche nei contesti penitenziari, ed ai lavoratori autonomi e atipici;
- formazione a distanza quale strumento per incrementare la possibilità di tutti i lavoratori di accedere a formazione ed aggiornamento delle competenze, soprattutto di base;
- allargamento delle iniziative di diffusione della dotazione strumentale e di alfabetizzazione informatica degli anziani per diffondere l'e-learning;
- percorsi formativi di aggiornamento e riqualificazione professionale di lavoratrici a seguito di periodi più o meno lunghi di uscita dal mercato del lavoro;
- proposte coordinate in tema di crisi aziendali in una logica preventiva attraverso una forte integrazione tra i diversi canali di finanziamento pubblici e privati;
- forme sperimentali di incentivo e premialità alle imprese che maggiormente investono nello sviluppo del capitale umano, anche con attenzione alle categorie a rischio di esclusione sociale;
- interventi di formazione continua integrando i diversi canali di finanziamento pubblici (FSE, Legge 236/93) e privati (Fondi Interprofessionali).

Fondamentale risulta la promozione di un mercato del lavoro in cui domanda e offerta possano liberamente conoscersi, orientarsi ed incontrarsi per mezzo di soggetti qualificati pubblici e privati abilitati attraverso:

- la rielaborazione del quadro normativo regionale che definisca le linee dell'azione di governo, monitoraggio e promozione del sistema lavoro della Regione i cui elementi essenziali sono:
 - coinvolgimento delle parti sociali nella programmazione delle azioni con particolare riferimento alla definizione di un'intesa specifica per realizzare azioni e strumenti di tutela dei lavoratori atipici/precari.
 - introduzione del sistema di accreditamento dei soggetti, pubblici o privati, competenti ad erogare i servizi obbligatori di prevenzione della disoccupazione di lunga durata e

Formattato: Rientro: Sinistro:
0 cm, Sporgente 0,63 cm,
Puntato + Livello:1 + Allinea a:
0 cm + Tabulazione dopo:
0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

Formattato: Rientro: Sinistro:
0 cm, Sporgente 0,63 cm,
Puntato + Livello:1 + Allinea a:
0 cm + Tabulazione dopo:
0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

del regime di autorizzazione delle agenzie per il lavoro all'esercizio delle attività di intermediazione previsto dal D.Lgs. 276/03;

- potenziamento di BorsaLavoroLombardia e la realizzazione di un sistema di monitoraggio del mercato del lavoro
- programmazione di azioni per il raggiungimento di adeguati standard qualitativi dei servizi erogati.

- azioni di incentivo all'emersione ed alla regolarizzazione di lavoratori irregolari.

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

Uno degli obiettivi da realizzare è anche quello di programmare ed erogare, tramite operatori pubblici e privati accreditati, servizi di base e specialistici per la prevenzione della disoccupazione di lunga durata e la promozione dell'accesso ad un percorso personalizzato atto ad aumentare le opportunità di inserimento/reinserimento lavorativo attraverso:

- un modello di servizio territoriale definito di concerto con gli enti locali e le parti sociali per l'incontro di domanda e offerta di lavoro, basato sull'integrazione di servizi pubblici e privati accreditati, la promozione del partenariato sociale e la connessione con BorsaLavoroLombardia. Un ruolo fondamentale sarà svolto dalle Province quali soggetti delegati alla programmazione territoriale ed alla gestione degli interventi connessi alla certificazione dello stato di disoccupazione dei lavoratori;

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

- reti stabili di operatori del mercato del lavoro specializzati per tipologie di intervento, ambiti territoriali o target di destinatari, capaci di garantire una gamma di servizi completa, articolata e di qualità;

- azioni di informazione ed orientamento dei lavoratori sulle opportunità di formazione e riqualificazione al fine di indirizzare l'offerta di lavoro verso le figure professionali di cui si segnala maggiormente la carenza (infermieri, badanti, ausiliari);

- un piano preventivo di azione per prevenire situazioni di crisi aziendali e settoriali attraverso il consolidamento delle reti di PMI e la definizione di accordi quadro per il riassorbimento dei lavoratori in esubero;

- sostegno alla mobilità regionale, nazionale ed internazionale dei lavoratori.

La nuova imprenditorialità che costituisce in Lombardia un importante volano della crescita occupazionale in particolare per i giovani e le donne, va sostenuta attraverso:

- iniziative mirate ed integrate alla costituzione ed allo sviluppo di nuove imprese, in particolare condotte da giovani e donne, allo scopo di ridurre le difficoltà alla costituzione ed al primo impianto in sinergia con le iniziative delle Camere di Commercio, delle Associazioni di Categoria e degli Enti locali;

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

- potenziamento e diversificazione degli strumenti regionali di sostegno alla creazione di impresa anche in cooperazione con istituti di credito e fondazioni bancarie;

- potenziamento dei servizi di consulenza e accompagnamento tecnico e amministrativo alla creazione di impresa con un più esteso coinvolgimento delle associazioni datoriali: avvio di reti di sostegno/incubatori di impresa ed erogazione di servizi di sostegno alla creazione d'impresa;

- supporto ai progetti di imprenditorialità giovanile in settori emergenti e supporto alla formazione di nuove figure professionali richieste dall'evoluzione del mercato del lavoro.

Sono necessari interventi finalizzati a promuovere l'integrazione sociale e lavorativa e la lotta alle disparità attraverso:

- formazione ed orientamento rivolti ai lavoratori in età avanzata e meno qualificati la cui obsolescenza delle competenze o ridotta produttività possono diventare causa di espulsione dal mercato del lavoro;

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0 cm + Tabulazione dopo: 0,63 cm + Rientra di: 0,63 cm

- sostegno alla crescita dell'occupazione femminile anche con la promozione di progetti di conciliazione tra il lavoro e gli impegni familiari e di cura (sostegno ai nidi aziendali,

diffusione del part-time e del telelavoro, potenziamento della assistenza domiciliare alle persone, promozione di reti sociali di sostegno ed accompagnamento);

- sostegno all'inserimento lavorativo dei disabili, anche attraverso accordi tra imprese e cooperative sociali per l'assolvimento degli obblighi in materia di assunzioni obbligatorie;
- sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori attraverso progetti che accompagnino nella soluzione di difficoltà sociali, economiche e professionali;
- promozione di interventi di formazione diversificata nella formula integrata scuola-lavoro, rivolta a soggetti appartenenti a fasce deboli;
- sostegno e sviluppo dei servizi di orientamento volti a rafforzare il legame fra territorio e istituzione penale.

Considerata la centralità della persona, anche la dimensione culturale è elemento fondamentale per lo sviluppo della stessa e della comunità cui appartiene e per la valorizzazione delle identità e delle specificità del territorio.

Il recupero strategico dei beni culturali, così come il potenziamento dei Servizi culturali e la promozione delle attività culturali, rappresentano, per la Regione, un insostituibile fattore di sviluppo, morale e civile, ma anche di coesione sociale e di educazione, idoneo a generare occupazione, investimenti, partecipazioni e consumi qualificati.

La cultura ha, infatti, un ruolo primario ed imprescindibile, poiché essa è specifica dimensione nella vita delle persone e riunisce in sé la molteplicità di diversi ambiti: dalle arti e scienze, all'estetica ed alle emozioni suscitate dalla considerazione e conoscenza del patrimonio paesaggistico, ambientale e monumentale; dalla storia e letteratura alla musica; dal teatro alla cinematografia. Finalità specifica della Regione in campo culturale è quella di assicurare ad ogni persona, proprio attraverso il sostegno e la valorizzazione concreta di questi ambiti, il massimo di libertà conoscitiva ed espressiva.

Ingente è il patrimonio monumentale, che si compone di oltre 100.000 edifici di interesse artistico e storico, che alla Regione compete valorizzare anche attraverso interventi di conservazione programmata, restauro e riuso funzionale di beni di notevole importanza inseriti in contesti "d'area vasta" affinché tutte le Comunità abbiano a disposizione vere e proprie infrastrutture culturali moderne ed adeguate anche per tradurre operativamente il grande slancio che arriva dal territorio dal volontariato culturale.

In questa prospettiva, l'investimento sul capitale umano è la chiave di volta per integrare lo sviluppo della ricerca applicata ai beni, servizi e attività culturali, con il miglioramento della qualità di fruizione e gestione del patrimonio culturale e con un'azione efficace di divulgazione. Andranno, pertanto, potenziati e moltiplicati i centri di eccellenza per l'alta formazione di figure specialistiche a partire dal Polo interuniversitario per la valorizzazione dei beni culturali.

Gli interventi sul patrimonio culturale (articolato in beni culturali e paesaggio) dovranno, inoltre, essere sempre più integrati con azioni per la sua fruizione e valorizzazione, che pongano attenzione non solo ai beni considerati isolatamente, ma anche al contesto storico e territoriale di riferimento, in funzione di un pieno utilizzo delle potenzialità economiche del "turismo culturale".

Anche lo sport si pone quale strumento di formazione per la persona. Lo sport è strumento per equilibrare la formazione e lo sviluppo delle persone a qualsiasi età, educa al rispetto delle regole e al rispetto dell'altro, favorisce il superamento del disagio giovanile e dei comportamenti rischiosi connessi, è strumento aggregativo e di socializzazione tra fasce di età diverse e tra elementi più deboli e disagiati della società, contribuisce al mantenimento di un buono stato di salute anche in età avanzata. E' necessario pertanto intraprendere azioni finalizzate a far crescere la consapevolezza sul ruolo dello sport e della pratica sportiva e a far riscoprire i valori "della sportività", in particolare presso il target giovani e in ambito scolastico.

Saranno valorizzate per fini sportivi le risorse ambientali e naturali che caratterizzano il territorio lombardo; parchi, terme, fiumi, laghi e montagna costituiranno i luoghi ideali dove poter contemperare “sport e natura” valorizzando conseguentemente lo “sport turistico”. Lo sviluppo dell’impiantistica sportiva propriamente intesa, invece, presuppone necessariamente il miglioramento della gestione economica degli impianti, della qualità del servizio offerto, della fruibilità degli impianti sportivi, favorendone l’utilizzo a tempo pieno sia attraverso il recupero di impianti non utilizzati o sottoutilizzati, sia tramite l’incentivazione alla costruzione di impianti sportivi polivalenti e di eccellenza.

3.3 Competitività

La Lombardia è caratterizzata da una grande vivacità imprenditoriale e da uno spirito di intraprendenza che si manifesta attraverso l’elevatissimo numero di piccole e piccolissime imprese e l’alta nati-mortalità delle imprese stesse (il cui segno è tendenzialmente positivo negli anni).

Vi è consapevolezza che il presidio del primato economico lombardo dipende strategicamente dalla competitività delle sue imprese, dalla coesione degli attori (le università e i centri di ricerca, i distretti e i metadistretti, il sistema fieristico, le associazioni di categoria, etc) e dall’integrazione dei settori di attività.

La globalizzazione dell’economia, la metamorfosi della base produttiva dell’economia lombarda, l’imporsi sulla scena internazionale della Cina, la crescente importanza del capitale umano come fattore di irrobustimento dello sviluppo sono fenomeni che modificano alla radice il paradigma competitivo del sistema produttivo della Regione: piccola impresa, flessibilità, distretti industriali.

In effetti, la stragrande maggioranza delle imprese lombarde è di piccole dimensioni (meno di dieci addetti); il loro numero (oltre 700.000) e la diffusione territoriale hanno assicurato una situazione di benessere diffuso e di opportunità occupazionale in tutto il territorio regionale: dalle imprese artigiane nei piccoli centri periferici, alle imprese di vendita al dettaglio nei quartieri rionali, agli alberghi a conduzioni familiare delle valli alpine.

Questo modello di sviluppo diffuso rischia, in questi anni, di entrare in crisi. Le piccole imprese soffrono, infatti, delle limitazioni proprie della piccola dimensione (difficoltà a misurarsi con innovazioni di prodotto, poca propensione alla ricerca, difficoltà di reperimento di sbocchi sui mercati internazionali, sottocapitalizzazione e contestuale difficoltà di accesso al credito) che la maggiore flessibilità decisionale e produttiva non riesce ormai più a compensare.

Una pervasività, quella della piccola impresa (e in particolare di quella artigianale) che ha favorito l’attecchire della logica sussidiaria in un tessuto di soggetti (imprese cooperative, associazioni di categoria, camere di commercio, università, sindacati, banche popolari) orientati, per loro natura, a loro volta, al perseguimento di interessi pubblici.

Il possibile sfilacciamento di questo tessuto, che rimane pur sempre vivace, come testimonia la continua nascita di nuove imprese, è contrastato dall’insorgere di un nuovo protagonismo economico sociale, scaturente comunque dal basso, dalla dinamicità di soggetti come le medie imprese industriali lombarde, fiore all’occhiello di un modello virtuoso che nel campo dell’iniziativa imprenditoriale sa coniugare le spinte all’internazionalizzazione sui mercati alla capacità di innovazione, con l’impiego di lavoro qualificato e un buon radicamento territoriale.

L’attrattività della Lombardia non riguarda solo i flussi di beni capitali, merci, tecnologia, ma anche di turisti interessati alla bellezza del territorio e alle sue molteplici risorse. Il turismo lombardo, tuttavia, non è immune dalla contrazione dei flussi internazionali e la crescente mobilità turistica fa pronosticare un aumento della pressione competitiva sull’offerta turistica regionale, la quale deve recuperare una logica sistemica, non solo nella fase promozionale,

avvalendosi della vetrina rappresentata dal sistema fieristico lombardo ma, anche nella fase gestionale, mettendo a valore le specificità del territorio lombardo, anche quello fino ad ora considerato svantaggiato (ad esempio alcuni territori montani o rurali) attraverso la promozione dei prodotti tipici, dell'artigianato artistico, delle risorse naturali. A questo proposito la definizione di programmi di sviluppo turistico ai sensi dell'art. 3 della l.r. 8/2004 può rappresentare una occasione importante per il rilancio di questi territori e per la valorizzazione delle risorse disponibili.

Grande vivacità imprenditoriale è manifestata anche dal settore del commercio quale necessario anello di congiunzione tra l'eccellenza produttiva e lo sbocco commerciale che tali prodotti meritano.

Va ricordata un'altra caratteristica prevalentemente lombarda ovvero la presenza di territori rurali e montani ancora troppo poco accessibili, la cui perifericità geografica rischia di trasformarsi in marginalità economica e sociale. In questi contesti, alla luce dell'azione promossa dalla precedente programmazione, il settore del commercio è particolarmente vivace e spesso risulta essere il prevalente, se non addirittura l'unico, elemento di sviluppo del tessuto economico e sociale di queste aree.

Lo sviluppo delle reti commerciali e distributive lombarde sarà perseguito avendo prioritariamente presenti le esigenze e la qualità della vita dei cittadini nonché quelle del comparto produttivo che ad esse è collegato e che incide per circa un sesto sull'intero prodotto interno lordo della regione. L'obiettivo generale vuole essere quello di orientare il processo di modernizzazione e razionalizzazione del settore del commercio secondo un modello di sviluppo sostenibile ed equilibrato.

L'azione strategica in questo settore, sarà la complementarietà e l'integrazione produttiva/commerciale delle diverse forme distributive, mantenendo particolare impegno per conservare la presenza diffusa del servizio distributivo nelle aree montane e rurali, in stretta collaborazione con le comunità locali. Il processo di riorganizzazione del settore vuole essere l'occasione per salvaguardare e valorizzare il piccolo commercio ed il servizio di vicinato, anche come fattore di coesione sociale e di riqualificazione del tessuto urbano, contrastando i fenomeni di desertificazione dei centri storici e delle periferie, così come delle aree montane e marginali, promuovendo allo stesso tempo un utilizzo razionale del territorio.

L'intervento sarà, inoltre, orientato a favorire lo sviluppo ed il consolidamento di una rete distributiva diversificata ed equilibrata anche attraverso interventi mirati a supporto della diffusione delle nuove forme di ordini di acquisto, vendita e consegna a domicilio anche per via telematica, in grado di offrire al consumatore e utente un'ampia gamma di prodotti e servizi a prezzi concorrenziali.

Saranno inoltre avviate alcune importanti riforme relative al settore procedendo alla semplificazione e razionalizzazione della normativa.

Proseguirà il potenziamento della rete di distribuzione di metano per autotrazione, che deve essere adeguatamente presente in ogni provincia lombarda, per fornire agli automobilisti un servizio sempre più completo, ma soprattutto ambientalmente più compatibile.

I riferimenti dell'azione sono quindi la creazione di una economia integrata che valorizzi e diffonda in Lombardia ed a livello globale modelli di eccellenza in ogni singolo comparto produttivo.

Le grandi priorità a sostegno della competitività del Sistema Lombardia, sono:

- crescita dimensionale, aggregazione e capitalizzazione delle imprese, per sostenere e vincere le sfide della competitività;
- miglioramento delle condizioni di accesso al credito attraverso la qualificazione (concentrazione e patrimonializzazione) del Sistema confidi lombardo quale cerniera strategica tra imprese e banche alla luce di Basilea 2;

- libertà d'impresa, semplificazione attraverso lo sviluppo degli sportelli unici, la riduzione dei procedimenti autorizzativi e il potenziamento dell'autocertificazione e del silenzio assenso;
- raccordo più incisivo tra Università e imprese (canale privilegiato regionale) per sostenere concretamente la domanda di ricerca e innovazione tecnologica delle aziende con strumenti che ne favoriscano la libera scelta nell'ambito di un'offerta qualificata e certificata attraverso un moderno sistema di accreditamento;
- valorizzazione del capitale umano attraverso la formazione e favorendo la mobilità dei ricercatori tra università e impresa;
- razionalizzazione degli strumenti agevolativi, introduzione generalizzata di strumenti di valutazione e controllo dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche, anche attraverso l'introduzione di un sistema informativo unico (governance della spesa);
- consolidamento ed affinamento delle iniziative già avviate in tema di politiche trasversali in particolare, per quanto concerne il trasferimento tecnologico, puntando al miglioramento della qualità del sistema e dei processi di trasferimento.

Il crescente protagonismo regionale sul piano delle relazioni internazionali potrà accompagnare al meglio la proiezione e il consolidamento della presenza imprenditoriale lombarda sui mercati esteri.

In Lombardia operano più di 50.000 imprese esportatrici (circa il 7% del totale delle imprese lombarde), soprattutto PMI il cui fatturato generato dall'export è poco rilevante. Se a queste aziende vengono aggiunte le PMI potenziali esportatrici, le aziende importatrici e quelle con investimenti all'estero, ci si rende conto di quanto sia vasta in Lombardia la popolazione imprenditoriale "internazionalizzata" o "internazionalizzabile".

Gli elementi che frenano maggiormente il processo di internazionalizzazione sono imputabili alle ridotte dimensioni delle PMI e la mancanza di capacità, in termini finanziari e di risorse umane, di penetrazione, contrastando, nel contempo il fenomeno della delocalizzazione produttiva.

Affinché le strategie, le politiche e le iniziative regionali riguardanti l'internazionalizzazione abbiano un impatto significativo sulle performance economiche e commerciali del territorio è necessario favorire una capacità finanziaria che è ancora carente nelle PMI.

Ai progetti di internazionalizzazione, alle iniziative promozionali, ai progetti pilota tradizionali e innovativi verranno perciò affiancati strumenti che spingano le PMI lombarde a dotarsi delle risorse necessarie per impostare e realizzare una loro politica di internazionalizzazione e di accesso ai mercati esteri.

Nel corso degli anni '90 un fenomeno crescente di terziarizzazione ha caratterizzato la trasformazione del sistema produttivo regionale, in linea con quanto avvenuto nelle principali regioni avanzate.

Si assiste alla continua crescita dei servizi tradizionali alle imprese, soprattutto del terziario avanzato: l'insieme di servizi professionali alle imprese, la ricerca, l'area pubblicitaria e promozionale, gran parte del settore dei trasporti e i servizi legati all'informatica e alla telematica, rappresentano solo alcuni esempi della varietà che compone questo settore altamente qualificato.

Con riferimento a questo tema gli interventi saranno focalizzati sul sostegno del settore ICT come supporto all'innovazione, all'adeguamento tecnologico, funzionale e organizzativo delle imprese, alla integrazione delle imprese che forniscono servizi con quelle di produzione per migliorarne la capacità di commercializzazione, al sostegno dei servizi alle imprese forniti dagli enti territoriali.

Molta attenzione sarà prestata alla qualità di questi servizi, con interventi che consentano la qualificazione delle imprese, anche attraverso la diffusione di percorsi di eccellenza e la certificazione dei servizi e utilizzando il sistema dell'accreditamento.

L'artigianato ancora oggi rappresenta una componente molto rilevante del tessuto economico produttivo della Regione. Si tratta nella gran parte dei casi di microimprese distribuite nei settori manifatturiero (che in Lombardia, relativamente all'universo dell'artigianato, ha una incidenza specifica maggiore rispetto alla media nazionale), in quello delle costruzioni ed in quello dei servizi.

Per quanto riguarda questo comparto, un primo obiettivo perseguibile è quello del riordino della disciplina del settore per semplificare le norme e gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese e per raccordare le azioni rivolte all'artigianato con le più ampie politiche a favore del sistema delle imprese nel quadro dei riferimenti e delle linee di sostegno sviluppate a livello europeo.

L'effettiva semplificazione burocratica, l'utilizzo integrale ed esclusivo delle tecnologie informatiche nelle relazioni tra impresa e Pubblica Amministrazione, l'utilizzo da parte delle imprese delle funzionalità della CRS, sono alcuni dei risultati da ottenere, oltre alla valorizzazione e allo sviluppo degli sportelli unici, anche in veste informatizzata.

Gli obiettivi dell'azione regionale con riferimento alle imprese artigiane si possono ricondurre alle seguenti linee:

- selezione delle azioni in funzione delle peculiarità dei contesti territoriali, sostenendo adeguatamente i programmi di sviluppo locale e individuazione di misure di sostegno mirate in base alle esigenze specifiche delle imprese artigiane facenti parte delle filiere e dei settori a maggiore valenza strategica per il sistema economico regionale;
- incentivazione dei fattori determinanti la competitività delle imprese, quali lo sviluppo di reti e di altre forme di collaborazione competitiva per il superamento dei limiti derivanti dalla piccola dimensione aziendale, il sostegno alla capacità di commercializzazione, la valorizzazione del capitale umano e delle capacità imprenditoriali;
- valorizzazione e diffusione delle informazioni sui prodotti artigianali lombardi finalizzate anche alla commercializzazione sui mercati esteri;
- promozione dell'associazionismo tra imprese, anche temporaneo, e realizzazione di accordi intercategoriale ed intersettoriali mirati alla migliore gestione delle attività di produzione e di vendita;
- sostegno alle attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, con attenzione alle necessità di ricambio generazionale per le imprese artigiane, alla governance dei flussi migratori e alle situazioni di crisi settoriali.

In coerenza con la missione del Consiglio Europeo di Lisbona, di trasformare il territorio europeo in un'avanzata economia basata sulla conoscenza, la Regione si pone l'obiettivo di operare come motore di progettualità e fattore di connessione tra le diverse componenti del sistema: cittadini, imprese e istituzioni pubbliche e private.

L'azione regionale sarà orientata a sviluppare:

- le politiche trasversali, tramite azioni che agiscono sui meccanismi di creazione e circolazione della conoscenza e dell'innovazione;
- le politiche di portafoglio e in particolar modo le politiche focalizzate su ambiti tecnologico/settoriali di eccellenza e basate su grandi progetti internazionali, in modo da favorire addizionalità e specificità del pacchetto di strumenti;
- le politiche multisettoriali, orientate alla diffusione dell'innovazione tra settori, alla creatività imprenditoriale, alla generazione del nuovo al mantenimento della biodiversità e della ricchezza dei settori in cui opera la Regione.

Al fine di sostenere lo sviluppo di network di eccellenza per la ricerca, rilevanza strategica assumeranno i processi di valutazione e accreditamento intesi come fonte di legittimazione per l'intervento pubblico, come fonte di apprendimento per i soggetti coinvolti nelle politiche tecnologiche e come strumento di potenziamento delle connessioni col sistema industriale.

Partendo da queste considerazioni generali e tenendo fermo l'obiettivo su interventi che favoriscano l'evoluzione di un sistema a rete per la ricerca, si sosterrà la realizzazione di macroprogetti focalizzati su settori specifici.

Essendo fondamentale il ruolo dell'innovazione e della ricerca, l'obiettivo prioritario diventa il coordinamento, la sinergia e le connessioni fra centri di ricerca esistenti, le università e altri centri quali il CNR, distribuiti su tutto il territorio.

Si punterà ad un'offerta integrata fra formazione, ricerca e trasferimento tecnologico, con l'obiettivo di migliorare la capacità di assorbimento e adattamento alle tecnologiche emergenti, investendo in capitale umano con particolare rilievo a programmi, non solo volti al rientro in Lombardia di ricercatori dall'estero ma, anche alla promozione di progetti internazionali finalizzati al reclutamento di giovani ricercatori, introducendo premialità per le imprese che investono in formazione.

Il sostegno allo sviluppo ed all'innovazione tecnologica delle imprese sarà perseguito diversificando la gamma degli strumenti agevolativi, rendendoli più selettivi a seconda delle esigenze e stimolando la nascita di nuove imprese nei settori emergenti attraverso il miglioramento delle conoscenze qualitative e quantitative dell'effettiva offerta di progetti, generati dalla ricerca scientifica a ricaduta industriale, cioè suscettibili di essere trasformati in nuove imprese.

Inoltre, occorre favorire l'addizionalità al fine di garantire la massa critica, la concentrazione delle risorse e l'amplificazione degli investimenti regionali e promuovere la compartecipazione di più attori nelle politiche di R&S, all'interno del governo regionale, tra enti pubblici (Commissione Europea, Governo nazionale, Regione, Enti locali ed enti territoriali) e tra pubblico e privato sostenendo quanto più possibile la domanda di innovazione attraverso un co-finanziamento che stimoli e supporti l'intervento privato.

E', inoltre, strategico individuare anche politiche di partenariato con quelle regioni europee con cui esistono, anche potenzialmente, forti interscambi relativamente ad aree tematiche di ricerca o a problemi industriali che vengono ritenuti fondamentali per lo sviluppo della nostra regione. (esempi: con "Rhone-Alpes" per l'elettronica, con il Baden-Wurttemberg per il manufacturing, con il Roussillon per l'alimentare e la salute, con la regione di Bristol per l'aeronautica, con Aachen per la siderurgia e con alcune regioni italiane.

Occorre migliorare l'attrattività del territorio lombardo con la finalità di contribuire più efficacemente a intensificare le reti di collaborazione internazionale della ricerca, contribuire a migliorare le eccellenze del territorio, rafforzare la sua capacità di produrre innovazione. A partire dalle filiere di eccellenza formativa, costituite da segmenti di alta formazione erogati presso diversi poli universitari, costituire, nel loro insieme, un unico percorso che si configuri all'estero come "eccellenza lombarda", ottenuta attraverso la valorizzazione delle singole eccellenze, tramite ipotesi di sottoscrizioni di accordi sperimentali con alcune università lombarde e straniere.

Si intende attuare una politica incisiva per attrarre e facilitare l'insediamento di attività produttive ad alto valore aggiunto, per valorizzare le risorse umane e il reclutamento di giovani talenti (favorendo non il "rientro di ricercatori" dall'estero ma l'aumento del numero di ricercatori di "qualità" provenienti dall'estero o da altre regioni con un saldo positivo tra entrate ed uscite), ed infine favorire gli investimenti delle imprese in ricerca e sviluppo, sfruttando le condizioni naturali, creando un contesto armonico che favorisca lo scambio di tecnologie in un territorio in cui coniugare la conoscenza, lo studio e l'intelligenza con la manualità del sapere fare, elemento alla base dello sviluppo di alte tecnologie.

Regione Lombardia per la R&I ha scelto di focalizzarsi sia su tecnologie che risultano rilevanti (biotec, nuovi materiali e ICT) per lo sviluppo economico, sociale e culturale della Regione stessa, sia sugli aspetti prioritari per il benessere futuro (Salute, alimentazione, Energia,

Ambiente, Mobilità Sostenibile, sicurezza, ecc.), sia, infine, sui sistemi di produzione ad alto valore aggiunto.”

Dovranno essere messi a disposizione strumenti più semplificati ed efficaci per stimolare l'integrazione tra l'impresa ed il sistema della conoscenza, della ricerca e delle università, non solo lombarde o italiane, allo scopo di stimolare lo sviluppo dei sistemi a maggior valore tecnologico aggiunto. I settori di punta hanno sempre sviluppato il loro ruolo trainante: tra questi verranno sostenuti in particolare i settori avanzati, ICT, biotecnologie, nanotecnologie, i settori aeronautici ed aerospaziali, nonché il consolidamento delle applicazioni dell'economia dell'idrogeno e del trasporto sostenibile.

Nuovi scenari e nuove prospettive possono contribuire alla competitività sostenibile del sistema regionale. Tra questi, lo sviluppo di un mercato regionale di crediti ambientali, la diffusione tra le industrie lombarde delle migliori tecnologie disponibili volte alla riduzione degli impatti sull'ambiente, il rilascio alle industrie coinvolte di tutte le autorizzazioni integrate ambientali, un sistema di agevolazioni alle imprese che spostano in materia strutturata il trasporto delle merci dalla gomma al ferro e all'acqua, lo sviluppo di azioni incentivanti e interventi regolamentari per l'impiego delle migliori tecnologie nell'industria, mirate alla progressiva riduzione delle sostanze pericolose nelle acque e nei cicli produttivi, l'incremento del risparmio, del riuso e degli utilizzi plurimi nel settore industriale e della produzione di energia, il rilancio dello sviluppo del territorio montano anche attraverso una maggiore attenzione per l'imprenditoria giovanile.

Spazi e linee di intervento dedicate dovranno riguardare il settore cooperativo, che ha sempre giocato un ruolo importante nello sviluppo industriale lombardo, al fine di costruire una rete di azioni finalizzate al consolidamento e alla valorizzazione della cultura cooperativa, alla crescita e alla qualificazione dell'imprenditoria cooperativa, anche sotto il profilo dell'innovazione tecnologica e della competizione internazionale e alla realizzazione di modalità di accesso al credito che agevolino un soggetto imprenditoriale peculiare nel sistema delle imprese.

Anche l'imprenditorialità sociale o no profit si è affermata ed ha fatto dell'innovazione, della qualità, della competenza e del coinvolgimento del territorio un punto di forza: questa tipologia di impresa si confronta con il mercato ma, al contempo, non rinuncia alla propria identità valoriale.

La sfida che le imprese sociali hanno saputo cogliere è stata quella di coniugare nuovi modelli organizzativi ed identità etica e sociale originale senza irrigidire il sistema organizzativo: all'interno di questa sfida la programmazione negoziata ha costituito e costituisce il tema nodale e strategico per l'impresa nei rapporti con gli Enti Locali, mentre il confronto sulla responsabilità sociale ha prodotto un primo embrione di relazioni strutturate con il mondo del profit.

Per favorire lo sviluppo economico occorre anche potenziare il turismo mettendo compiutamente a frutto il patrimonio di risorse, naturali, storiche, imprenditoriali di cui il territorio è ricco. La chiave di volta consiste nel miglioramento della capacità di collaborazione tra pubblico e privato nella formazione del prodotto turistico, nella valorizzazione integrata delle risorse, nelle attività di promozione e commercializzazione dell'offerta.

Ciò implica operare contemporaneamente sul piano dell'offerta (innovazione di prodotto anche attraverso lo sviluppo integrato di prodotti e territori), sul piano dell'organizzazione (innovazione di processo, anche migliorando la redditività degli impianti lo sviluppo imprenditoriale e le politiche di marketing territoriale), sul piano delle risorse (pubbliche e private, da concentrare per impieghi condivisi e coerenti).

A questo proposito la strategia regionale è orientata alla valorizzazione dei Sistemi turistici, (l.r. 8/2004 "Norme per il turismo in Lombardia") promossi e realizzati dalle autonomie locali e funzionali, dalle imprese del settore turistico in forma singola o associata, dalle associazioni

imprenditoriali di categoria, nonché da altri soggetti che abbiano come scopo, il perseguimento dello sviluppo sociale ed economico del territorio.

La sfida si gioca, inoltre, sul terreno della qualità, di un più esteso utilizzo di risorse e strutture anche per superare il limite della stagionalità del turismo, assicurando nel contempo più elevati livelli di sostenibilità.

L'intervento regionale punterà a valorizzare un turismo sostenibile che integri l'ambiente naturale, culturale ed umano rispettando il complesso equilibrio che caratterizza molte località turistiche.

Anche per il settore del turismo è importante investire in capitale umano a partire dalla formazione degli operatori pubblici e privati d'intesa con i soggetti economici.

I laghi e le terme fanno parte della storia del turismo in Lombardia; il turismo fluviale si configura come la più importante innovazione di prodotto, dato che il sistema dei fiumi lombardi si presenta come unico nel panorama nazionale, per l'estensione delle porzioni navigabili e per il carattere di circuito tra i laghi, loro emissari e asta fondamentale del Po.

La montagna è il segmento turistico più tradizionale e si pone oggi come risorsa matura nella quale convivono livelli di eccellenza con situazioni che richiedono interventi di riqualificazione e di riconsiderazione strategica.

Per il Turismo d'affari, il nuovo polo fieristico di Rho-Pero si configura come asse intorno al quale organizzare risorse turistiche: nella sua sede occorrerà attivare strutture e strumenti per le attività di informazione e di organizzazione turistica rivolte ad utenti e visitatori.

Un ulteriore elemento da promuovere e potenziare è il concetto di turismo sportivo, laddove lo sport si pone quale motore del turismo: gli innumerevoli eventi sportivi (piccoli e grandi) che si svolgono su territorio lombardo creano flussi turistici molto significativi. L'innegabile sinergia tra sport e turismo va, in tal senso, valorizzata e rafforzata.

Verrà attuata una vera e propria azione di marketing territoriale con l'obiettivo di incrementare la capacità di attrazione del territorio lombardo nei confronti di flussi turistici ma anche, di capitali e di imprese e di promuovere le opportunità offerte dal sistema della ricerca e della produzione lombardo.

Sarà, inoltre, sostenuto lo sviluppo di sinergie tra le diverse componenti del sistema fieristico lombardo, nonché la promozione della conoscenza all'estero del modello fieristico lombardo anche attraverso le più opportune attività di incoming, attività complementari ed integrate agli interventi regionali a supporto del turismo congressuale.

3.4 Sicurezza

Il tema della sicurezza è impostato in Lombardia secondo un approccio complessivo che pone l'individuo e i suoi bisogni al centro delle politiche regionali.

Gli ambiti prioritari di intervento in materia di safety (sicurezza trasversale) e quindi di prevenzione dei rischi nei diversi settori di competenza regionale, riguardano l'insieme dei rischi naturali (fra gli altri, il rischio idrogeologico e sismico, la prevenzione degli incendi boschivi) e dei rischi tecnologici e antropici in generale (in primis il rischio industriale, ma anche la sicurezza stradale e la sicurezza nei luoghi di lavoro).

Strumento primario di governo della sicurezza sarà il PRIM – Programma regionale integrato di mitigazione dei rischi maggiori – con il quale si coordineranno le politiche regionali per la prevenzione dei rischi sul territorio, in sinergia con i programmi provinciali, sottolineando, soprattutto l'integrazione tra i rischi e definendo conseguentemente gli interventi prioritari da attuare su aree determinate per ridurre l'esposizione al rischi degli insediamenti abitativi e industriali. Il programma costituisce l'ossatura del nuovo sistema integrato di sicurezza sul territorio lombardo.

La prevenzione del rischio idrogeologico e sismico sarà attuata sviluppando e consolidando i sistemi di preannuncio per i rischi idrogeologici e con attività di monitoraggio e controllo dei fenomeni di dissesto idraulico ed idrogeologico, nonché con la diffusione dei progetti, avviati a livello europeo, per l'applicazione dei sistemi qualità alla prevenzione dei rischi a scala comunale.

Per la prevenzione dei rischi sarà inoltre fondamentale prevedere una serie di azioni a livello informativo, formativo e culturale, per favorire la consapevolezza di cittadini che vivono in aree esposte.

Un tema altrettanto rilevante è quello del rischio industriale.

In Lombardia sono presenti numerosi stabilimenti a rischio che debbono necessariamente convivere con la popolazione lombarda e con le altre attività produttive, ricreative e di servizio.

Dallo studio delle singole realtà industriali, è opportuno muoversi verso la valutazione della sicurezza di aree e di sistemi, al fine di adottare politiche pianificatorie, autorizzative e di sorveglianza adeguate: occorrerà valutare il sistema produttivo regionale in un contesto ampio, tenendo conto dell'indotto sul sistema dei trasporti, dei possibili effetti di propagazione "domino" dei rischi nei poli industriali, della specifica caratterizzazione territoriale ed urbanistica delle aree che ospitano gli stabilimenti.

Quello della sicurezza stradale è un fronte d'azione che pesa sul sistema lombardo con un costo sociale enorme, quantificabile in termini di 1.000 morti e 20.000 feriti ogni anno.

Per un reale miglioramento della sicurezza sulle strade occorrerà, oltre che migliorare la dotazione di dati, qualitativi e quantitativi, relativi agli incidenti stradali, agire nell'ambito dell'educazione stradale valutando la possibilità di interventi diffusi sul territorio a fronte delle sperimentazioni effettuate negli ultimi anni (scuole materne ed elementari), anche mediante la creazione di nuove figure di "mediazione culturale" nei confronti dei giovani, soggetti maggiormente a rischio.

Un profilo particolare è rappresentato dalla sicurezza urbana con riferimento alla quale saranno favoriti progetti che mirano all'aggregazione di servizi di Polizia locale, l'impiego di soluzioni tecnologiche di raccordo radiotelematico dei Comandi, la promozione dell'associazionismo anche attraverso interventi formativi per amministratori locali e figure apicali dei comandi di Polizia locale.

Mediante accordi con il sistema scolastico regionale e strutture formative quali la Scuola Superiore di Protezione Civile, la Scuola di alta specializzazione sui temi della sicurezza urbana, l'Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica (IREF) e le Università lombarde sarà creata, anche ricorrendo al FSE, una rete di formazione e informazione, che oltre a fornire una solida preparazione agli amministratori e ai tecnici degli Enti locali e ai volontari tramite corsi, seminari e appositi Master, avrà il compito di informare e sensibilizzare la pubblica opinione sui rischi e sui corretti comportamenti da adottare.

3.5 Sanità, famiglia e casa

Il modello sanitario lombardo, nel quale la persona riveste un ruolo centrale, ha consentito di conseguire effetti positivi e risultati importanti in termini di efficienza ed efficacia dei servizi e delle prestazioni sanitarie.

L'efficacia nasce dal fatto che la speranza di vita continua a crescere: nel 2003 la vita media maschile regionale ha raggiunto il valore nazionale (76,9 anni), mentre quella femminile (83,2 anni) ha addirittura superato il dato italiano (82,9anni) (*Fonte: Istat*).

Efficienza perché dal punto di vista della sostenibilità economica è fondamentale sottolineare che la Lombardia è una delle poche Regioni con i conti in pareggio (la spesa pro-capite da superiore alla media italiana nel 1995 risulta inferiore nel 2003).

Il nuovo quadro demografico, il crescente bisogno di salute inteso nella più ampia accezione di “ben-essere”, la libera circolazione dei pazienti e degli operatori nell’Unione Europea, sono alcune questioni poste dallo scenario di riferimento e sono fattori destinati a cambiare i bisogni e a far crescere le aspettative delle persone che beneficiano del sistema. Peraltro, le nuove dinamiche sanitarie che stanno interessando l’Europa (abolizione dei confini amministrativi, allargamento dei diritti, libera circolazione dei pazienti e degli operatori, rinnovata attenzione alla prevenzione...) dovranno trovare in Lombardia un adeguato spazio di realizzazione, ribadendo il ruolo di “motore” che già la Regione svolge con altre Regioni europee.

Le linee strategiche di contesto si muoveranno secondo le seguenti coordinate.

Innanzitutto occorre passare dall’attenzione all’offerta, all’attenzione alla domanda: la sfida dei prossimi anni sarà lo sviluppo delle politiche di identificazione dei bisogni sanitari, espressi e inespressi, con verifica del loro adeguato soddisfacimento: a tale fine sarà sviluppato il sistema informativo con l’obiettivo di consolidare la conoscenza del quadro epidemiologico che rappresenta il cuore della domanda.

Sarà, inoltre, posta attenzione allo sviluppo dell’orientamento al cittadino che accede ai servizi sanitari, attraverso la messa a regime del sistema di valutazione delle aziende, la comunicazione mirata sull’accesso ai servizi (ad es. elenchi strutture aderenti ai network, benchmarking), la messa a disposizione di tutti gli strumenti (call center e centri servizi) che elidano la duplicazione delle prenotazioni per la stessa domanda di prestazione e che favoriscano l’accesso diretto ai servizi sanitari e l’utilizzo di percorsi di cura supportati anche dalla telemedicina e dalla telediagnostica.

In merito alla telemedicina, partendo dalla situazione epidemiologica di pazienti post acuti che presentano situazioni di cronicità e necessità di riabilitazione, sono stati sperimentati negli ultimi anni, modelli di gestione innovativa che consentono la permanenza al domicilio come valida alternativa in termini di cura e con contemporaneo risparmio di risorse.

Si è sperimentata la messa in rete di modelli di assistenza che prevedano caratteristiche di accesso e di percorsi di cura conseguenti, secondo una gravità ed un contenuto assistenziale sanitario crescente, in alternativa a quelli tradizionali. Il supporto delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT) per la telemedicina è indubbiamente strategico.

Lo sviluppo della telemedicina assume un particolare rilievo anche per l’ospedalizzazione a domicilio che consiste nell’allocare, all’esterno del presidio ospedaliero, attività diagnostiche, terapeutiche, riabilitative, a medio/alta intensità assistenziale, normalmente svolte da medici e personale sanitario ospedaliero in regime di ricovero. Si può avvalere di tecnologie innovative quali, ad esempio, la telemedicina con controlli specialistici a distanza, nuove apparecchiature biomedicali con controllo remoto, modalità tecniche di assunzione dei farmaci e relativo dosaggio.

Analogamente importanza assume la telesorveglianza sanitaria domiciliare che si configura come un modello innovativo di servizio per la gestione domiciliare di pazienti con scompenso cardiaco cronico medio/grave, che si affianca -integrandola - all’attività del medico di medicina generale. Il completamento del progetto Carta Regionale dei Servizi per il Servizio Socio Sanitario (CRS-SISS) rappresenta una fondamentale occasione di innovazione dell’intero sistema sanitario regionale. Sull’infrastruttura di rete del SISS le informazioni sanitarie saranno veicolate, pur nel rispetto dei più alti standards di garanzia sulla riservatezza e di una maggiore semplificazione delle procedure amministrative. Se l’accesso a questa mole di informazioni avverrà con il semplice utilizzo della CRS da parte di cittadini e operatori, l’analisi e il monitoraggio di questa fonte di conoscenza renderà il governo del sistema sanità in Lombardia in grado di cogliere i nuovi fenomeni in tempi ancora più ristretti.

La Lombardia è la regione che destina maggiori risorse pro-capite alle attività di prevenzione primaria e secondaria rivolte alla persona (screening e vaccinazioni): si proseguirà su tale linea concentrandosi più che sulla cura della malattia, sulla prevenzione e tutela del benessere,

mediante campagne di informazione e screening sviluppando già nei percorsi didattici l'educazione alla salute, agli stili di vita, all'educazione alimentare, alla pratica sportiva, all'informazione sull'uso corretto dei farmaci.

Dal punto di vista delle infrastrutture sanitarie si darà impulso alla razionalizzazione della rete ospedaliera: l'ospedale deve diventare sempre più un luogo tecnologicamente avanzato, dotato della strumentazione di eccellenza, nel quale permanere il meno possibile, per il trattamento della fase acuta per poi passare in centri di assistenza post-acuzie.

La complessiva riqualificazione della rete di offerta dei servizi sanitari è uno degli elementi strategici per adeguare il sistema sanitario alle esigenze dei cittadini; occorre completare l'ammodernamento degli ospedali pubblici, contestualmente allo snellimento burocratico.

La riqualificazione dell'offerta e lo sviluppo delle attività di prevenzione deve essere supportata da un programma di costante ammodernamento delle apparecchiature tecnico-sanitarie. L'investimento in attrezzature e macchinari al passo con i progressi scientifici e la puntuale distribuzione geografica sul territorio della capacità produttiva diventano sempre più esigenze di primaria importanza, in quanto l'obsolescenza delle apparecchiature impatta direttamente sui livelli di efficienza del sistema in termini di accuratezza degli esami diagnostici e allungamento delle liste d'attesa.

Sarà sviluppato un modello a rete delle unità di offerta: il futuro dell'assistenza sanitaria, in termini organizzativi, si giocherà sulla capacità di sostenere e agevolare la formazione di reti (network) specifici per patologia. Ad esempio, lo sviluppo della rete oncologica, della rete cardio-cerebrovascolare e dei networks di patologia già avviati (epinetwork, i piani della riabilitazione e psichiatria, neuropsichiatria infantile, ospedali in rete per la promozione della salute) a cui dovranno aggiungersi quelli dedicati ad altre patologie quali, ad esempio, il diabete. Con l'avvio dei networks per patologia si potrà sviluppare un modello organizzativo, su scala regionale, di assistenza sanitaria offerto secondo la messa in rete dei servizi che erogano prestazioni per una particolare patologia.

Della rete possono far parte tutte le strutture sanitarie accreditate della Regione che siano in grado di offrire assistenza sanitaria qualificata per quella specifica patologia: le strutture sono classificate in diversi livelli di assistenza in relazione a criteri quantitativi (ad esempio numero di soggetti trattati di quella patologia) e/o di tipologia di prestazione in relazione alla gravità/prognosi della malattia in questione (ad esempio esplicitazione dei livelli di approfondimento di indagini diagnostiche e di trattamenti terapeutici eseguiti da ciascuna struttura).

L'attività di governo nel contesto della ricerca clinica (trials clinici) e di quella applicata, fornirà supporto alla promozione di nuovi strumenti tecnico – organizzativi in grado di utilizzare al meglio le risorse e di sviluppare le professionalità degli operatori sanitari (ricerca tecnologica); sarà inoltre sviluppata la ricerca nel campo della sanità pubblica, sostenendo e indirizzando gli studi epidemiologici e quelli sulla efficacia, sull'appropriatezza e sulla qualità del servizio sanitario regionale.

Un ruolo particolare della governance della ricerca e dell'innovazione dovrà essere svolto nello sviluppo di un'azione di coordinamento e di messa a sistema delle iniziative di ricerca sanitaria.

Valorizzare e promuovere lo sviluppo professionale continuo del capitale umano del sistema sanitario regionale rappresenta un'ulteriore direttrice di sviluppo, attraverso la valorizzazione di tutti gli operatori, la promozione della loro formazione professionale verso standard di qualità eccellenti, con l'introduzione di meccanismi premianti degli operatori, la partecipazione attiva alla programmazione ed alla gestione delle attività da parte dei professionisti del sistema salute e la riduzione di inutili carichi burocratici, qualora ancora persistano.

L'internazionalizzazione del sistema sanitario lombardo favorisce e sostiene lo sviluppo e la crescita del mondo professionale attraverso progetti e programmi che prevedano collaborazioni tra istituzioni, strutture, professionisti, anche come sviluppo professionale continuo;

favoriscono, al contempo, il dialogo, sul sistema e sull'organizzazione sanitaria con le istituzioni europee e internazionali i gemellaggi tra ospedali, anche con la messa a disposizione di borse di studio. Saranno promosse presso le altre Regioni italiane, il Governo nazionale, gli altri Governi europei e la Commissione Europea gli standard adottati nel settore informatico, le scelte organizzative in tema di interoperabilità dei sistemi sanitari e la diffusione della telemedicina e della telediagnostica.

In quest'ottica si dovrà accrescere la qualità della partecipazione ai progetti europei, unitamente all'implementazione delle attività in partnership pubblico – privata con Paesi membri e Stati terzi.

Particolarmente sentita è l'esigenza di favorire e sviluppare l'attuazione della normativa comunitaria sulla sicurezza degli alimenti. La costante richiesta di sicurezza da parte del consumatore, in tale ambito, richiede una sempre maggiore attenzione al settore dei controlli da parte dei servizi territoriali delle ASL (Veterinari e Medici) in modo da garantire sempre un elevato livello di sicurezza.

La Lombardia, rappresenta per entità zootecnica e per attività di produzione e trasformazione agroindustriale, la prima regione agricola in Italia con industrie di livello nazionale che affrontano il mercato mondiale. Ciò comporta la necessità di potersi presentare con alle spalle un efficace sistema di controllo sanitario e per far questo è necessaria, oltre alla programmazione degli interventi, la formazione e l'aggiornamento del personale, un costante miglioramento qualitativo dei sistemi di controllo anche alla luce della necessità di adeguamento alle nuove normative comunitarie.

La crisi dei sistemi tradizionali di protezione sociale chiede, con sempre maggior urgenza, nuove risposte per soddisfare i crescenti bisogni di assistenza, nel quadro di forti tensioni organizzative e finanziarie: il principio di sussidiarietà continuerà a costituire il perno attorno al quale sviluppare il sistema socio-sanitario e sociale lombardo.

Il primo servizio che il governo regionale può rendere è la chiarezza e semplicità dell'aiuto, a cominciare dalla legislazione. Per un'efficace azione di governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali, si rende necessaria un'operazione di sintesi, revisione e aggiornamento della normativa mediante la predisposizione di un testo unico nella materia dei servizi sociali, quale strumento che rafforzi la certezza, la coerenza e la conoscibilità dell'insieme delle regole da parte delle famiglie e delle persone: senza semplicità di accesso alle informazioni sui diritti ed i servizi, risulterebbero inutili i molteplici ed intensi sforzi finora intrapresi per disegnare un modello regionale di welfare evoluto, sussidiario e fortemente innovativo.

I profondi e rapidi mutamenti in atto nella società moderna impongono una nuova visione delle politiche sociali e del ruolo che le amministrazioni devono esercitare nel saper far fronte con rapidità a tali cambiamenti. L'attività progettuale è divenuta in questi anni uno strumento fondamentale per la programmazione strategica in ambito sociosanitario.

Essa è caratterizzata da flessibilità, viene realizzata in un arco temporale predefinito, permette di sperimentare modelli innovativi che, una volta validati, possono trasformarsi in servizi o dar vita ad interventi in grado di far fronte a bisogni o esigenze che non vengono soddisfatti tramite interventi istituzionali.

E' quindi possibile affermare che, anche mediante la nuova programmazione comunitaria, è fondamentale:

- esercitare un'azione di regolazione, di coordinamento e di facilitazione tra i diversi partner che rappresentano gli attori storicamente presenti nel sistema sociosanitario lombardo al fine di rafforzare le sinergie già attivate e migliorare l'efficacia delle risposte ai bisogni delle persone e delle famiglie;
- sviluppare ulteriormente le azioni di sostegno e di promozione delle responsabilità familiari con particolare riguardo alla tutela dei minori attraverso azioni mirate all'osservazione e al monitoraggio dell'evoluzione dei ruoli familiari, sperimentando

soluzioni innovative, che una volta validate nella loro efficacia, possano essere ricondotte al sistema di offerta. Tale azione va necessariamente unita a politiche di conciliazione tra maternità e lavoro, così come di controllo e monitoraggio del trattamento della maternità nei nuovi rapporti di lavoro atipico;

- potenziare l'assistenza domiciliare; che deve essere un'alternativa reale alla istituzionalizzazione e al ricovero. Accanto a interventi mirati ed innovativi di integrazione sociale e culturale a favore dei cittadini anziani autosufficienti, le strategie volte a tutelare la fragilità legata all'invecchiamento o alla disabilità daranno impulso allo sviluppo, alla messa a regime su tutto il territorio regionale dei servizi di "prossimità" quali ad esempio la telefonia sociale dedicata (ascolto, intervento sociale, fornitura di servizi a domicilio) o il portierato sociale (custode sociosanitario). Al fine di potenziare tali servizi dovrà essere maggiormente promosso e valorizzato, anche attraverso azioni formative, il servizio civile nell'ambito delle varie organizzazioni di volontariato.
- un nuovo approccio alle forme emergenti della marginalità e dell'esclusione sociale che coinvolga ulteriormente gli attori già impegnati a contrastare tali fenomeni rafforzandone le capacità di lettura e condividendo l'adozione di nuove modalità di intervento. Negli ultimi anni anche in Lombardia si registra un incremento della fascia di persone comprese nell'area della indigenza e povertà, non solo economica. Il fenomeno è importante, specie in una società come quella lombarda che fa registrare elevati costi e livelli di consumo, sicuramente più elevati rispetto ai valori nazionali sulla base dei quali è identificata la soglia che permette di definire una famiglia come povera o non. Accanto alla povertà tradizionale, vi è una fragilità progressivamente diffusa e legata alle nuove forme di lavoro ed alla riduzione della tutela e protezione sociale per alcune categorie di lavoratori. Un contributo a tale approccio viene dall'esperienza dell'Iniziativa Comunitaria Equal che, favorendo la condivisione da parte di organismi diversi presenti sul territorio di un obiettivo comune, ha favorito la creazione di "un contesto virtuale di laboratorio" all'interno del quale si sono affrontate problematiche nuove, sperimentati approcci e metodi di lavoro inusuali, secondo un'ottica inclusiva e partecipativa, al fine di coniugare politiche del lavoro e politiche sociali per superare situazioni di discriminazione e di difficoltà di accesso e permanenza nel mercato del lavoro.

Dovrà proseguire lo sviluppo delle azioni di integrazione sociale e culturale a favore dei cittadini stranieri sulla base della conoscenza e del rispetto delle leggi, le regole e le tradizioni della Lombardia, nel rispetto delle diversità culturali, mirando a contrastare le condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale.

In un percorso generale di inclusione sociale è posta poi attenzione alla costruzione e all'attuazione di interventi rivolti alle persona in esecuzione penale, per offrire opportunità di inserimento sociale al fine di indirizzare il soggetto, sia esso adulto o minore, verso obiettivi e condotte diverse da quelle precedenti o abituali e diminuire il rischio di recidive, perseguendo l'obiettivo di sicurezza sociale attraverso una integrazione forte delle istituzioni e delle diverse agenzie interessate.

Anche la questione abitativa è un tema particolarmente delicato, che si inserisce in uno scenario complesso, che necessita di politiche integrate e di una forte azione di governance territoriale a livello metropolitano, per consolidare il sostegno ad un'articolata offerta di servizi abitativi da inserire in un quadro normativo riformato, che trasformi l'attuale sistema di edilizia residenziale pubblica in servizio di interesse pubblico e generale.

In un contesto in cui la domanda di abitazioni assume di nuovo il carattere di criticità, non solo qualitativa, ma anche quantitativa a causa di cambiamenti demografici e sociali significativi (aumento della precarietà dei rapporti di lavoro, aumento dell'immigrazione, forte richiesta di

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: 1,27 cm, Tabulazione elenco

locazione per ragioni di studio o di lavoro, etc), la Regione deve proseguire nell'adeguare le politiche abitative alla crescente vulnerabilità sociale di strati di popolazione sempre più vasti. Gli interventi saranno indirizzati alla realizzazione di nuove disponibilità di alloggi, per studenti, per lavoratori temporanei ed interinali, per giovani coppie e per altre categorie che si qualificano per situazione di disagio sociale accompagnato da una domanda abitativa non risolta.

Tuttavia una risposta concreta ed efficace al problema abitativo non può prescindere dal concetto di qualità dell'abitare offrendo alloggi che, oltre a soddisfare i termini quantitativi elevino la qualità della vita.

La politica per la casa è oggi intesa come politica abitativa nell'ottica della sostenibilità e procede con una sempre più accentuata sensibilità per le problematiche ambientali, per la qualità delle abitazioni, per una maggiore adeguata progettazione ed utilizzazione degli spazi comuni.

In quest'ottica si darà spazio, sia nel recupero del parco edilizio esistente che nelle nuove costruzioni di edilizia residenziale sociale, alla ricerca di nuove modalità e tecnologie costruttive tese a realizzare edifici residenziali sperimentali sostenibili a costi ed impatti ambientali contenuti, all'innovazione nell'ambito della valorizzazione e gestione del patrimonio e del servizio.

La Regione intende infatti continuare l'esperienza dei Contratti di Quartiere. Si tratta di programmi complessi di riqualificazione urbana che, accanto alle opere di ristrutturazione, di manutenzione straordinaria e ordinaria, prevedono ulteriori interventi, per il risparmio energetico, su aree verdi, arredo urbano, di incentivi per l'occupazione di riqualificazione degli spazi da destinare ad attività imprenditoriali, di viabilità e sosta, per servizi pubblici, oltre ad azioni di sicurezza sociale.

I CdQ si configurano quindi come programmi di "sviluppo urbano sostenibile" capaci cioè da una parte, di attrarre attorno ad un'area degradata (brownfield) risorse e progettualità per lo sviluppo economico locale, e, dall'altra, di garantire un uso sostenibile del territorio attraverso uno sviluppo urbano mirato, che minimizza l'occupazione di aree agricole e naturali (greenfield) valorizzando, con il recupero e la riqualificazione, le aree edificate.

3.6 Ambiente, territorio e infrastrutture

La Lombardia è connotata da una significativa ricchezza territoriale e naturale. Il territorio lombardo dispone di un grande patrimonio naturale e paesaggistico, in quanto si distingue per la presenza di differenti contesti ambientali tipici come la montagna, la collina, le aree lacustri, la pianura asciutta e la pianura irrigua, che ne permettono il pieno riconoscimento di "territorio plurale".

Va pertanto osservata in relazione a scale e problemi diversi:

- quello delle grandi dinamiche europee e globali, rispetto alle quali la Lombardia è impegnata in azioni e politiche di cooperazione trans-regionale, al fine di accrescere la competitività della regione nello scenario globale;
- quello delle dinamiche infrastrutturali, ma anche insediative, della macroregione padana, interessata oggi da un insieme di grandi scelte relative all'armatura viaria e ferroviaria e alla riorganizzazione del sistema aeroportuale e da processi inediti di riorganizzazione lungo l'asse est-ovest di rilevanti fenomeni insediativi;
- quello degli assi nord-sud di collegamento internazionale che interessano ambiti interregionali (quadrante ovest: Piemonte-Lombardia-Liguria interessato dal Ponte dei due Mari e quadrante est :Lombardia -Veneto - Emilia Romagna interessato dal TIBRE) che sono destinati a determinare nuove configurazioni nell'armatura urbana;

- quello dell'articolazione interna del territorio regionale, con particolare attenzione ai nuovi territori della produzione (non solo manifatturiera, ma anche commerciale, turistica e in generale dei servizi alla persona e alle imprese) e alle forme di auto-organizzazione emergenti alla scala sovracomunale e sub-provinciale;
- quello della gestione di un sistema metropolitano padano a carattere transregionale che richiede per la sua complessità di relazioni, di interconnessioni e di elementi di criticità e potenzialità, una modalità di gestione a "geometria variabile" in funzione delle tematiche da affrontare di volta in volta ;
- quello del rafforzamento del sistema policentrico come elemento di ricchezza che si fonda su polarità rappresentanti elementi di snodo, centri di riferimento di servizi e funzioni per ambiti territoriali più vasti.

La complessità dei problemi ambientali richiede sempre più lo sviluppo di approcci integrati, politiche differenziate che sappiano valorizzare le specifiche identità presenti attraverso il recupero di aree rurali abbandonate o industriali dismesse, il rilancio del territorio montano fluviale e lacuale e delle funzioni delle aree protette, la tutela del ricco, diversificato e peculiare patrimonio idrico, il collegamento di alcune aree svantaggiate con una rete di servizi e tecnologica più efficiente, lo sviluppo di una mobilità sostenibile, e quindi compatibile con la qualità della vita, in ambito urbano.

La realizzazione di collegamenti internazionali che attraversano la Lombardia (corridoio V) o interessano i territori posti sul confine della regione (Ponte dei due Mari e TIBRE) pone la necessità di riflettere sulle nuove reti di relazioni che verranno a crearsi tra i poli, accompagnando le valorizzazioni territoriali potenziali che deriveranno ma, altresì, prevenendo e riequilibrando possibili ambiti di marginalità. Separatezza, marginalità ed esclusione che sarà possibile prevenire attraverso una decisa azione di interconnessione tra reti lunghe e reti brevi, intendendo con esse i collegamenti internazionali e le reti regionali/locali.

Nel loro insieme i processi evolutivi del modello produttivo regionale richiedono una capacità di governo e di competitività che contempera l'esigenza di realizzare infrastrutture per lo sviluppo con le esigenze di qualità della vita e di salvaguardia e tutela dell'ambiente. In tal senso, appare necessaria l'assunzione di una logica di sviluppo di sistema e quindi di progettazione integrata territoriale che assuma criteri di qualità paesistico-ambientale e di tutela delle risorse naturali come criteri progettuali per nuovi insediamenti produttivi.

Il tema della sostenibilità nel modello di sviluppo lombardo, e in particolare nel governo di ambiente, territorio, infrastrutture e servizi (trasporti e public utilities – energia, acqua, rifiuti e telecomunicazioni) deve trovare sempre più spazio attraverso l'adozione di azioni in grado di rispondere ad una sempre crescente domanda di sviluppo, ma anche di qualità della vita e dell'ambiente.

Al fine di ridurre sia la congestione delle strade sia le problematiche dell'inquinamento ambientale saranno sviluppate politiche atte a migliorare la distribuzione delle merci nelle città magari con l'adozione di forme di distribuzione e stoccaggio collettive, accompagnate da iniziative di recupero degli imballi (reverse logistic).

Il tema dello sviluppo della conoscenza, e quindi del sostegno alla ricerca e all'innovazione tecnologica, trova qui ragione e fondamento da una parte per un governo sempre più competitivo e responsabile, dall'altra per una formazione degli individui al contenimento degli sprechi e dei consumi delle risorse e per una sempre più vasta adesione volontaria agli strumenti di sviluppo sostenibile (Agende21, Sistemi di gestione e certificazione ambientale, Appalti verdi...).

L'integrazione di politiche ambientali in quelle di settore sta a supporto di un'eco-efficienza delle attività produttive e di un sistema nella gestione di impresa sempre meno legato a un

approccio prescrittivo Command&Control e sempre più orientato a trasformare i vincoli ambientali in opportunità di business, per ridurre costi e risparmiare risorse.

Ambiente

La scelta strategica nel settore ambientale è quella di sostenere prioritariamente politiche integrate finalizzate al miglioramento della qualità dell'aria: il carattere di priorità è motivato dal sempre più frequente ripetersi di episodi di superamento dei valori limite di alcuni inquinanti, fra cui segnatamente il materiale particolato PM10, che evidenzia la non differibilità di un rinnovato impegno regionale nell'individuazione e l'attuazione di ulteriori specifici interventi.

In tal senso, la Regione ha intrapreso una serie di iniziative istituzionali ed azioni programmatiche, facendo convergere all'obiettivo diverse priorità settoriali. Le Misure Strutturali per la Qualità dell'Aria 2005-2010 definiscono il quadro delle attività prioritarie, finalizzate da un lato a ridurre il rischio sanitario collegato all'esposizione della popolazione, dall'altro ad evitare che il peggioramento ambientale determini per le aree urbane della Lombardia condizioni di svantaggio competitivo nei confronti di altre aree urbane italiane ed europee.

Questa scelta consente di valorizzare l'attrattività di uno dei contesti più urbanizzati d'Europa e contribuisce allo sviluppo economico della regione assicurando un sviluppo sostenibile di lungo termine, diminuendo i costi esterni, quali il costo per la salute e stimolando l'innovazione e la creazione di nuovi posti di lavoro. Strategico appare, in questo contesto, il legame con le politiche per il contenimento delle emissioni di gas serra le cui sinergie saranno rafforzate.

Infine l'obiettivo regionale si incardina nelle Strategie comunitarie, infatti interessa due delle quattro aree prioritarie del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (cambiamenti climatici, ambiente-salute-qualità della vita) e numerose recenti strategie tematiche/piani d'azione (tra i quali: inquinamento atmosferico -C.A.F.E.-, qualità dell'ambiente urbano, ambiente e salute, tecnologie ambientali -E.T.A.P.-), nonché documenti europei programmatici di settori non ambientali (es. in materia di trasporti, energia).

Relativamente ai servizi di pubblica utilità, definito con la l.r. 26/03 il quadro normativo di riferimento, saranno sviluppati interventi per:

- migliorare l'adeguatezza del sistema infrastrutturale, elemento determinante della qualità del servizio;
- coprire il fabbisogno energetico del sistema produttivo lombardo puntando a ridurre le emissioni sia locali che climalteranti;
- migliorare ulteriormente il sistema di gestione dei rifiuti, ottimizzando il rapporto tra la loro produzione e la capacità di riciclo, recupero e di smaltimento, garantendo, al contempo, la sicurezza e la tutela dell'ambiente;
- sostenere la ricerca e l'innovazione tecnologica, in modo da coniugare gli obiettivi di sviluppo economico con quelli di diversificazione delle fonti energetiche e di contenimento delle emissioni inquinanti;
- restituire ai cittadini le aree che sono state sottratte all'uso produttivo, residenziale o ricreativo a causa della contaminazione da sostanze inquinanti, avviando progetti per una nuova valorizzazione;
- assicurare la qualità e la disponibilità delle risorse idriche, in funzione sia dell'uso potabile sia della salvaguardia degli ecosistemi, valorizzando l'importanza dei laghi e dei fiumi anche a scopo ricreativo.

Energia

Per quanto riguarda le fonti energetiche, l'azione regionale sarà orientata a garantire che il fabbisogno energetico delle famiglie e del sistema produttivo venga coperto in condizioni di

affidabilità e con costi contenuti, in modo da non penalizzare i consumi e la competitività delle imprese. Tale obiettivo implica l'incremento della produzione energetica, da realizzare soprattutto attraverso l'ammodernamento ed il potenziamento degli impianti esistenti, la diffusione della generazione distribuita, l'adeguamento delle reti di trasporto. Questi interventi dovranno essere congruenti con gli obiettivi del Programma Energetico Nazionale e con l'assetto del territorio, evitando che le nuove localizzazioni penalizzino le scelte programmatiche degli enti locali ma siano, al contrario, un'opportunità per valorizzare le aree dismesse e rilanciare il sistema produttivo.

La necessità di coprire il fabbisogno energetico deve essere integrata con l'obiettivo di ridurre le emissioni degli inquinanti a ricaduta locale e di quelli agenti sull'alterazione del clima, mediante l'introduzione di tecnologie evolute e di combustibili a basso impatto ambientale, coerentemente con quanto previsto dal Programma Strutturale per la Qualità dell'Aria 2005 – 2010, elaborato dalla Regione e già valutato positivamente dalla Commissione Europea.

Rifiuti

In tema di rifiuti, la Lombardia si è distinta a livello nazionale ed europeo per il notevole sviluppo della raccolta differenziata orientata all'effettivo recupero di materia e di energia, anche grazie all'adozione di supporti normativi (l.r. 26/03) atti a dare adeguato risalto alla connessione tra differenziazione del rifiuto in fase di raccolta e nuove forme di utilizzo di quanto raccolto. Sarà perseguita tale linea di comportamento, orientata all'effettivo risultato finale del riutilizzo e non al mero raggiungimento di percentuali di differenziazione (per altro molto elevate) prive di conseguenze concrete e positive.

Obiettivo primario, la massiccia riduzione del conferimento in discarica, mediante la sempre maggiore sostituzione di tale forma di smaltimento con altre orientate al reimpiego dei rifiuti raccolti.

La gestione dell'intero sistema (raccolta, trattamento, riciclo, recupero, smaltimento) deve avvenire in sempre maggiori condizioni di sicurezza, senza però generare ingiustificati rialzi dei costi a carico dell'utente finale. Conformemente alle prospettive delineate dalla Comunità europea, la composizione di tutte queste variabili avverrà mediante strumenti di regolamentazione e di incentivazione.

Miglioramento della qualità dell'aria

L'obiettivo prioritario nella programmazione regionale del miglioramento della qualità dell'aria sarà perseguito sia con un'ottica proattiva sia con il rafforzamento di misure volte alla riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti: le misure strategiche, infatti, sono individuate fra gli interventi finalizzati alla prevenzione dell'inquinamento alla sorgente.

L'approccio proattivo può spostare l'attenzione dalla riduzione dell'inquinamento a valle dei cicli produttivi (*end of pipe*) alla prevenzione integrata dell'inquinamento attraverso la promozione della ricerca nei settori delle tecnologie ambientali, dell'efficienza energetica, di veicoli, carburanti e della gestione della mobilità.

Appare fondamentale la sinergia con l'obiettivo di contribuire a livello regionale a ridurre le emissioni di gas serra senza penalizzare la crescita economica, considerando il Protocollo di Kyoto come strumento di innovazione tecnologica.

Il raggiungimento degli obiettivi è subordinato ad un approccio coordinato fra i settori che causano emissioni: energia (produzione e usi finali), mobilità (gestione della mobilità, autoveicoli - combustibili, TPL pulito, ...), impianti industriali, ma anche pianificazione e uso del suolo. In particolare, per quanto riguarda il raccordo fondamentale con il settore energia, si sta avviando una revisione ed adeguamento del Piano Energetico Regionale.

Al fine di massimizzare l'efficacia delle azioni messe in opera, saranno coinvolti tutti i soggetti rilevanti (pubblica amministrazione, imprese, cittadini) per l'attuazione delle politiche.

Ulteriore elemento di fondamentale importanza è lo sviluppo di strategie territoriali integrate fra le Regioni del bacino padano, che potrebbe contribuire significativamente ad affrontare il miglioramento della qualità dell'aria.

Un approccio integrato e proattivo quale quello descritto è pienamente in linea con gli obiettivi della Strategia di Lisbona e con le proposte dei Regolamenti per l'obiettivo "Competitività e occupazione".

Di seguito sono specificate le azioni principali finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo strategico di miglioramento della qualità dell'aria.

Le azioni volte alla riduzione delle emissioni da traffico ed il traffico su gomma assumono ruolo preminente nello sforzo per un'aria più salubre, anche mediante l'incentivazione all'uso del gas naturale, del gas di petrolio liquefatto, la progressiva opposizione all'uso dei mezzi e dei carburanti/combustibili più inquinanti, la promozione delle varie forme di mobilità sostenibile (incluse quelle ciclistiche e pedonali).

L'azione privilegerà interventi ponderati dal punto di vista del rapporto costi/benefici, in aperto e preventivo dialogo con gli operatori, gli utenti e le loro associazioni: agire sull'abbattimento delle emissioni da veicoli diesel (con massa superiore a 2,5 t), partendo da quelli aventi motorizzazione fuori classificazione "Euro" appare prioritario.

Particolarmente innovative risultano le azioni da sviluppare nell'ambito della gestione della mobilità (road pricing, park pricing, traffic calming, Intelligent Transport System, ...).

Le emissioni da riscaldamento civile costituiscono un altro grande fattore di inquinamento dell'aria: si intende promuovere e sostenere la nuova generazione elettrica e termica mediante il teleriscaldamento urbano, l'uso delle fonti rinnovabili e della geotermia del sottosuolo, la sostituzione delle caldaie più vecchie con quelle a gas naturale (sempre più evolute nella tecnologia premiata), a gasolio bio-derivato o comunque trattato in modo da ridurne sostanzialmente il potere emissivo; sono state emanate norme per il divieto di uso, nelle "zone critiche", dei combustibili più dannosi e inquinanti.

Accanto alla promozione delle fonti rinnovabili e del teleriscaldamento, altri interventi normativi e incentivanti, hanno già dato e forniranno ancora impulso al risparmio energetico in edilizia, alla "certificazione energetica" degli edifici, alla contabilizzazione del calore nei complessi centralizzati, all'adozione di filtri antiparticolato per caldaie (a gasolio o legna, nelle zone montane), alla diffusione degli elettrodomestici a basso consumo, all'efficienza energetica nell'illuminazione privata e pubblica.

Ancora, sarà promossa la ricerca scientifica per meglio aggiornare e tarare la politica regionale rispetto alle migliori conoscenze scientifiche (es: il ruolo dell'ammoniaca dal comparto agricolo nella formazione di polveri sottili); l'aggiornamento del Piano regionale della qualità dell'aria sarà l'occasione per un confronto vasto ed approfondito con il mondo scientifico.

Una stretta connessione con la ricerca – innovazione è finalizzata a sostenere la diffusione delle tecnologie innovative in campo ambientale e a favorire il trasferimento delle conoscenze e delle tecnologie innovative dal mondo della ricerca alla amministrazione ed alle imprese.

Fondamentale il controllo delle emissioni in atmosfera dagli impianti industriali; stime effettuate da enti accreditati presso la CE hanno individuato nella applicazione delle "Migliori Tecnologie Disponibili" la chiave di volta per contenere le emissioni del comparto industriale, in termini sia quantitativi che qualitativi.

L'introduzione di misure di accompagnamento e sostegno, può garantire una migliore efficacia delle azioni: azioni di formazione, informazione, comunicazione consentano da un lato di sviluppare le competenze tecniche necessarie a sostenere l'introduzione delle tecnologie ambientali innovative, dall'altro di accrescere la consapevolezza e di responsabilizzare i cittadini in relazione ai propri modelli di consumo.

La formazione correlata agli obiettivi ambientali, dovrà quindi sostenere lo sviluppo di adeguate professionalità con specifiche competenze ambientali relative alle innovazioni su processi,

tecniche e prodotti, al fine di formare operatori per una adeguata offerta di prodotti – servizi ambientali e dovrà essere indirizzata sia agli operatori economici sia alla pubblica amministrazione.

Aree protette

Un'altra importante linea di azione, riguarda le aree protette. Si proseguirà nel processo di riforma del sistema delle aree protette, già orientato a valorizzare il loro patrimonio naturalistico, culturale, turistico anche mediante la crescente responsabilizzazione degli enti gestori, la semplificazione delle procedure di pianificazione, valorizzando le aree protette sia sotto il profilo economico (filiera produttive eco-compatibili, sistema dei marchi e delle certificazioni, ecc.) che sotto quello sociale.

Verrà, inoltre, data piena attuazione alle norme comunitarie e nazionali in materia di biodiversità. L'esperienza maturata in materia di valutazione di incidenza di piani, programmi e progetti andrà consolidata sia valorizzando il ruolo dei soggetti (Consorzi, Comunità montane, Province) cui la Regione ha affidato la gestione dei Siti facenti parte della Rete Natura 2000, sia migliorando la qualità dei piani di gestione delle aree in cui i Siti medesimi rientrano. L'obiettivo è di rendere efficace e comprensibile ai soggetti pubblici e privati coinvolti, il regime di tutela e le sue ricadute.

Bonifica dei siti contaminati

L'obiettivo di bonificare le aree contaminate si baserà su un approccio innovativo, che mira a risolvere, non solo i problemi di carattere igienico-sanitario ma, anche a restituire ai cittadini ampie porzioni di territorio - spesso prossime ad aree urbanizzate e quindi appetibili - per nuove forme di recupero, valorizzazione e sviluppo di attività che includano forme di partnership pubblico-privata e marketing territoriale.

Strumenti per la sostenibilità ambientale per le imprese e gli Enti Locali

Si punterà a rafforzare l'integrazione dei fattori economici, ambientali e sociali nei meccanismi istituzionali regionali, incoraggiando un modello lombardo di sviluppo sostenibile, attuato attraverso la valorizzazione delle identità dei sistemi economici territoriali e grazie al ruolo importante svolto dalle imprese nel costruire esperienze volte all'innovazione ed alla superiore compatibilità ambientale.

Saranno rafforzati gli strumenti di politica ambientale, in parte già sperimentati: sistemi di gestione ambientale (EMAS, Ecolabel), Agenda 21 Locale, Meccanismi Flessibili di Kyoto per la riduzione dei gas serra, strumenti di integrazione dell'ambiente in programmi economici settoriali, strumenti conoscitivi, sistemi di monitoraggio e di orientamento alla definizione di programmi.

Saranno intraprese azioni di comunicazione, formazione e accompagnamento rivolte agli Enti Locali ed agli attori del sistema economico al fine di aumentarne le conoscenze e le capacità di utilizzo degli strumenti di sostenibilità ambientale e azioni di sensibilizzazione rivolte ai cittadini.

La scelta degli strumenti volontari per le imprese (quali le citate EMAS) deve diventare sempre più un'occasione utile per individuare prodotti/processi concorrenziali sul piano dei costi e, di conseguenza, sul mercato.

Il sistema economico lombardo impiega ancora grandi quantità di materie prime non energetiche, generando continuamente la necessità di una attenta gestione dell'equilibrio tra domanda, offerta, disponibilità, protezione dell'ambiente e delle risorse residue, recupero e tutela delle aree in fase d'utilizzo o già sfruttate e dimesse. Il vasto mondo delle imprese collegate al settore minerario, geotermico e del recupero ambientale necessita di maggiore

capacità competitiva, di semplificazione amministrativa, di supporto nel migliorare le condizioni di sicurezza del lavoro ed all'innovazione tecnologica.

Risorse idriche

Con l'approvazione della proposta di Programma per la Tutela e l'Uso delle Acque (PTUA), la Regione si è dotata di un importante strumento per la tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi di ciascun bacino idrografico lombardo; il PTUA organizza le conoscenze sulla disponibilità e l'uso delle acque superficiali e sotterranee, sugli apporti di inquinanti, sulle infrastrutture di collettamento e di depurazione e prevede un complesso di misure orientate ad importanti obiettivi di qualità ambientale, individuando anche obiettivi correlati alle specifiche destinazioni dei corpi idrici.

Particolare rilevanza per l'attuazione del Programma, rivestono le misure per l'uso, il risparmio ed il riuso delle acque, nonché quelle volte ad attuare la normativa europea sugli scarichi delle acque reflue.

In questo ambito di grande importanza sono le previsioni di trattamento delle acque reflue, funzionali al riuso delle stesse nei settori agricolo ed industriale, e di limitazione negli scarichi di sostanze pericolose, da attuare anche con interventi sui cicli produttivi interessati.

Tali azioni assumono carattere prioritario nei bacini di elevata criticità per il raggiungimento degli obiettivi qualità ambientale e contribuiscono, in situazioni di crisi idrica, a rendere disponibile risorse utilizzabili.

Inoltre è di grande rilievo in Lombardia la valorizzazione degli ambienti lacustri ed in generale la salvaguardia delle aree sensibili all'eutrofizzazione, da attuarsi mediante rigorosi interventi di abbattimento dei nutrienti negli scarichi.

Strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di qualità delle acque è la messa a regime di un moderno ed efficiente servizio idrico integrato, con le Autorità d'ambito impegnate ad assicurare il costante adeguamento degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione e la loro efficiente gestione mediante l'approvazione dei Piani d'Ambito e l'affidamento del relativo servizio.

Nei bacini di maggior rischio idraulico e degrado ambientale del territorio lombardo, si opererà mediante strumenti di partenariato a scala di bacino, quali i Contratti di fiume ed i Contratti di lago, volti a favorire ed attuare una gestione integrata degli interventi di riqualificazione dei corpi idrici, tutela della qualità delle acque, sicurezza idraulica.

Particolare attenzione sarà riservata per ottimizzare la gestione degli invasi alpini e dei grandi laghi prealpini, anche sviluppando accordi con le altre regioni limitrofe, al fine di prevenire e gestire situazioni di crisi idrica.

Territorio

Sottosuolo

Anche il tema "sottosuolo" riveste una notevole importanza nell'ambito degli interventi territoriali regionali. La Regione ha recentemente normato gli interventi nel sottosuolo predisponendo un regolamento attuativo che fissa i criteri guida per la redazione dei Piani Urbani Generali di Servizio del Sottosuolo (PUGSS) e per le specifiche tecniche per il rilievo e la mappatura delle reti tecnologiche del sottosuolo. Con la costituzione della Community del Laboratorio il tema sottosuolo è stato indagato nei suoi diversi aspetti producendo un documento di Raccomandazioni: tale documento ha reso possibile l'attivazione di 6 progetti a carattere innovativo con lo scopo di testare concretamente le indicazioni derivanti dal documento stesso.

Prevenzione dei rischi

Il territorio lombardo si caratterizza anche per una elevata vulnerabilità: alluvioni, frane e fenomeni erosivi si ripetono con frequenza soprattutto nelle aree collinari e montuose. La maggior urbanizzazione del territorio e i cambiamenti climatici in atto, con il ripetersi sempre più frequente di eventi estremi, fanno sì che gli effetti di dissesto idrogeologico abbiano un'importanza sociale ed economica sempre più attuale. La tematica del dissesto idrogeologico e dei rischi connessi per le infrastrutture e per la popolazione lombarda è di attualità non solo per la sempre maggior insostenibilità dei costi economici dovuti agli eventi alluvionali (si ricordi l'evento dell'autunno 2000, con circa 500 milioni di euro di danni), ma anche per l'inaccettabile numero di vittime che essi provocano. Ma anche le aree di pianura non sono immuni da dissesti, causati dalle sempre più frequenti esondazioni dei fiumi.

Dovranno essere realizzate le opere per la sistemazione idraulica dell'area milanese, sviluppate la pianificazione di bacino e qualificati gli atti di pianificazione del territorio attraverso appositi criteri geologici, potenziati e diffuse le conoscenze sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sismico del territorio, anche in rapporto alla pianificazione e progettazione degli interventi.

Sistema Informativo Territoriale

Si opererà per lo sviluppo del sistema informativo territoriale, a supporto dell'attività di pianificazione e progettazione di tutti i soggetti attivi nel territorio promuovendo la progressiva integrazione di dati e informazioni e sviluppando un vero e proprio sistema di infrastruttura a rete per l'informazione territoriale. Importante sarà la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione, promuovendo percorsi di formazione e di aggiornamento continuo del personale degli enti locali al fine di sviluppare la cultura del territorio e la valorizzazione e messa in rete di esperienze locali pilota attraverso una loro condivisione e diffusione ed evidenziandone le eccellenze, utili per la diffusione di più elevati livelli di progettazione urbanistica e di valutazione ambientale.

Relativamente al territorio montano la nuova programmazione comunitaria presta particolare attenzione al superamento delle difficoltà specifiche di queste zone a cui viene riconosciuto carattere di svantaggio naturale.

In sintonia con le indicazioni della politica comunitaria, le politiche regionali per lo sviluppo del territorio montano saranno improntate al miglioramento dell'accessibilità, alla promozione del turismo ed alla realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo del sistema economico, territoriale, sociale e culturale montano.

Per fare questo si renderà necessario uno strumento normativo agile, che affronti le questioni di assoluta rilevanza per la montagna e valorizzi il ruolo di tutti i soggetti in grado di rappresentare efficacemente gli interessi del territorio. Occorrerà, inoltre, potenziare i settori oggi riconosciuti trainanti per la crescita di questi territori, quali quello turistico, agricolo, dei trasporti e dell'artigianato locale in genere, rispettando e valorizzando le identità locali.

Andrà anche implementato l'utilizzo degli strumenti della programmazione negoziata regionale prestando particolare attenzione all'accompagnamento degli Enti locali, soprattutto quelli in cui insistono situazioni di marginalità infrastrutturale e socio economica, per una più efficace integrazione tra progettazione locale e regionale.

Il presidio di questi territori è praticabile solo realizzando azioni integrate volte a rivitalizzare il tessuto socio-economico.

La diversificazione delle attività in settori quali l'agriturismo, il miglioramento dei servizi di base sono essenziali per accompagnare i cambiamenti in atto nelle zone rurali, contenere la tendenza al declino socioeconomico di alcuni territori e contribuire allo sviluppo dei piccoli comuni.

Per realizzare questo, è necessario garantire la disponibilità di un adeguato sistema infrastrutturale in grado di favorire una maggiore uguaglianza nelle possibilità di crescita economica, culturale e sociale di tutto il territorio regionale.

Le azioni di sviluppo del territorio montano passano attraverso la valorizzazione del ruolo dei "centri di eccellenza", quali gli enti ed gli istituti di ricerca, ed in particolare di IREALP (Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle Aree Alpine) per un confronto costante con tutti i soggetti che hanno sviluppato competenze specifiche sulle problematiche e le opportunità della montagna al fine di sperimentare soluzioni innovative ed accrescere l'ottimizzazione dell'attività di conoscenza e dei risultati.

Va sottolineato come l'inclusione esplicita della dimensione urbana come uno degli elementi fondamentali della politica di coesione e la regionalizzazione dei fondi strutturali destinati alle priorità urbane nel prossimo periodo di programmazione, è un segno forte di quella costruzione di una identità europea fondata sulla scala regionale.

In tema di interventi regionali/sovralocali nell'applicazione di politiche attive per la riqualificazione delle aree urbane, sempre più importante risulta individuare e realizzare sistemi integrati di intervento, che ne modifichino la configurazione strutturale, conciliando obiettivi di resa economica con obiettivi di integrazione e solidarietà sociale.

E' possibile perseguire ciò mirando al raggiungimento di una qualità complessiva dell'abitare, che risulta in stretta dipendenza dal mix delle funzioni insediate e dalle reti di sostegno e di servizio offerte.

In questo senso, positive sono state le esperienze dei Contratti di Quartiere e quelle dei programmi URBAN, in quanto hanno consentito sperimentazioni integrate di strumenti di pianificazione con misure di accompagnamento sociale e di partecipazione dell'utenza.

A URBAN è seguito EQUAL che ha dimostrato l'importanza di realizzare azioni innovative che raccordino sostenibilità ambientale, imprenditorialità ed inclusione sociale, agganciando aree particolari all'interno di un territorio (quali ad esempio, aree dismesse, aree di raccordo tra insediamenti urbani, aree di raccordo tra la città e le zone rurali, aree di accesso ai parchi) al processo dello sviluppo locale, trasformandole in occasioni per sviluppare iniziative di economia sociale che le valorizzino e le restituiscano alla collettività attraverso nuovi servizi ai cittadini.

La tutela delle aree libere e la conservazione e incremento degli spazi verdi, l'integrazione tra politiche urbanistiche ed azioni di potenziamento del trasporto pubblico, l'idonea localizzazione degli insediamenti commerciali e produttivi, nonché gli ulteriori obiettivi individuati dalla pianificazione territoriale provinciale in relazione alle specificità dei singoli contesti, costituiranno elementi di impostazione essenziale dell'insieme di atti di indirizzo e pianificazione che la Regione assumerà.

Si opererà anche per corrispondere alle esigenze dei cittadini, sia incentivando attraverso una efficace programmazione locale la qualificazione della rete comunale delle attrezzature di interesse pubblico, sia promuovendo la qualità e la bellezza degli ambienti urbani e degli insediamenti, anche attraverso specifiche iniziative di sostegno alla progettazione locale, per la tutela del patrimonio architettonico e l'applicazione agli strumenti urbanistici di nuove modalità di valutazione della compatibilità ambientale e paesistica degli strumenti di pianificazione comunale.

I piccoli comuni saranno valorizzati con interventi volti a favorire la gestione associata di funzioni e servizi (a condizione che si ottenga una dimostrabile economia di gestione), la formazione professionale, la progettualità e la realizzazione di interventi infrastrutturali, e le agevolazioni di carattere non finanziario, con misure di semplificazione in particolare in materia di commercio e di piccola distribuzione. Dovranno essere previste agevolazioni tributarie con la riduzione dall'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) per le nuove imprese,

indirizzate in particolare all'imprenditoria giovanile e femminile per salvaguardare i piccoli esercizi commerciali esistenti e promuovere l'apertura di nuove attività produttive. Così come per i territori montani, sarà incentivata la gestione associata, per garantire a tutti i cittadini lombardi, anche nei Comuni più piccoli, la medesima qualità dei servizi.

Infrastrutture

A fronte di un sistema socio-economico fortemente sviluppatosi negli ultimi anni dello scorso millennio, non è adeguatamente cresciuto il sistema infrastrutturale. La rete stradale e ferroviaria lombarda risulta decisamente sottodimensionata rispetto al carico sociale e, soprattutto, economico espresso dalla Regione. Gli assi prioritari, ma non solo quelli, risultano gravati da elevati problemi di congestione, in questo acuendo anche le implicazioni di carattere ambientale connesse con una situazione morfologica assolutamente particolare.

Il sistema infrastrutturale lombardo, sviluppato in modo radiale a partire da Milano, non è ancora sufficiente a gestire l'intenso flusso di traffico che fa sì che la Lombardia, con 19,1 km/10.000 veicoli, sia la Regione più congestionata d'Italia. In particolare l'area milanese, nodo di interscambio nazionale ed internazionale, è soggetta ad un carico sempre crescente di traffico che ne causa uno stato di quasi perenne congestione. Nell'ultimo decennio la crescita di domanda di mobilità delle merci e delle persone ha causato in Lombardia un tasso di crescita medio annuo del traffico da veicoli pesanti del 3,6% e di quello da veicoli leggeri del 2,9% (*Fonte: ISTAT*).

Si ritrova, nei dati, la conferma del predominio assoluto della modalità stradale, il cui sviluppo anormale, al di là delle indiscutibili ragioni di flessibilità operativa e di capillarità della rete, è dovuto anche al costo estremamente basso delle prestazioni di trasporto (la ferrovia diventa competitiva quasi sempre solo su distanze maggiori di 500 km). D'altra parte, il peso del trasporto su ferro supera ormai il 40% del totale nelle relazioni internazionali, assumendo quindi un'importanza strategica nell'assicurare l'accessibilità della Regione da e verso il resto d'Europa. Si tratta perciò di un fattore di competitività su cui puntare con decisione.

In questo quadro di crescente domanda di mobilità e di stato di congestione, è necessario intervenire ponendosi l'obiettivo di offrire nuovi servizi alla mobilità, moderni, efficienti, flessibili e sicuri, attraverso una serie articolata di politiche e interventi.

Una strategia basata sul potenziamento dei servizi alla mobilità di persone e merci deve partire dal potenziamento infrastrutturale, sia di livello sovra-regionale e transfrontaliero che di livello regionale, promuovendo l'integrazione fra reti, territori e quindi modalità di trasporto e aumentando l'attrattività della Regione. Tale strategia deve però prevedere, nel contempo, politiche mirate alla costruzione di una rete efficiente e integrata, organizzata e gestita sulla base di principi di economicità e modernità ed alla qualificazione territoriale degli interventi infrastrutturali così che essi possano divenire opportunità di riassetto del sistema urbano regionale nel quadro dei principi di sostenibilità.

Le priorità per lo sviluppo complessivo del sistema infrastrutturale sono, sinteticamente, rappresentate da:

- l'attuazione del programma delle infrastrutture strategiche contenuto nell'Intesa Generale Quadro, sottoscritta con il Governo nazionale l'11 aprile 2003, che prevede, fra l'altro, il completamento del sistema autostradale lombardo a partire dal Sistema viabilistico Pedemontano, Direttissima Milano-Brescia, Tangenziale est esterna di Milano, etc, e delle nuove linee, incentrate sul nodo di Milano, del Sistema Alta Velocità/Alta Capacità;
- il completamento del sistema di accessibilità al nuovo polo fieristico Rho – Pero;
- l'attivazione del piano degli interventi previsto dagli Accordi di Programma Quadro in materia di Grande viabilità e di accessibilità a Malpensa;

Formattato: Rientro: Sinistro:
0 cm, Puntato + Livello:1 +
Allinea a: 0,63 cm +
Tabulazione dopo: 1,27 cm +
Rientra di: 1,27 cm,
Tabulazioni: Non a 1,27 cm

- | - la messa a regime del sistema di autostrade regionali, partendo, prioritariamente, dalla Cremona-Mantova e Broni-Mortara;
- | - l'attuazione degli interventi necessari allo sviluppo e all'ammodernamento della rete ferroviaria regionale e alla sua integrazione con quella nazionale;
- | - la riqualificazione delle stazioni in poli di interscambio modali e di integrazione fra servizi infrastrutturali e servizi urbani complessi;
- | - lo sviluppo del sistema aeroportuale lombardo attraverso il potenziamento e la specializzazione dell'hub di Malpensa (voli intercontinentali, nazionali in coincidenza e cargo) e degli scali di Linate (city airport di Milano), Orio al Serio (collegamenti low cost nazionali ed internazionali e courier) e Montichiari (collegamenti regionali, voli charter e cargo lungo raggio).

Si tratta, in sostanza, di intervenire, contestualmente, sulla rete primaria per garantire una efficace accessibilità di livello nazionale ed internazionale e sulla rete dei collegamenti secondari per migliorare la mobilità interna adeguandola al sistema territoriale regionale.

Infatti, a fianco degli interventi necessari per completare la rete primaria di accessibilità sovraregionale (sistema aeroportuale, sistema autostradale regionale, sistema AC/AV e rete ferroviaria prioritaria) sono stati individuati anche i sottoindicati interventi di potenziamento e riqualificazione della rete secondaria ai quali si rende necessario dedicare adeguate risorse finanziarie.

Ferrovie:

- Raddoppio della linea FNME tratta Castellanza-Busto Arsizio
- Connessione ferroviaria del Terminal 1 (FNME) di Malpensa con la rete ferroviaria RFI-Sempione/Gallarate
- Direttrice Lugano-Malpensa: nuova linea Arcisate-Stabio
- Attivazione della nuova fermata ferroviaria AC/SFR di Fiera e nuovo parcheggio di interscambio
- Nodi ferroviari di Bergamo, Brescia, Monza, Seregno, Camnago, Gallarate, Varese, Saronno e Pavia: sviluppo delle funzioni plurimodali
- Secondo passante ferroviario milanese
- Raddoppio Milano-Mortara
- Potenziamento linea Milano-Bovisa – Seveso-Camnago/Mariano per lo sviluppo del trasporto metropolitano
- Riqualificazione della Linea Monza-Molteno –Lecco/Como
- Potenziamento della tratta esistente Brescia–San Zeno, collegamento con la nuova stazione “Alta Capacità” a servizio dell'aeroporto di Montichiari e realizzazione nuova tratta per il collegamento tra Brescia e la futura stazione ad alta capacità
- Interventi prioritari per miglioramento del trasporto passeggeri sulle linee ferroviarie del quadrante sud est (Genova-Mantova e Voghera-Milano)
- Ammodernamento delle linee Lecco-Tirano e Colico-Chiavenna
- Realizzazione della gronda sud merci.

Oltre alle opere infrastrutturali, dovranno essere realizzati ulteriori interventi minori finalizzati a ottenere maggiore integrazione, affidabilità, efficienza e sicurezza del sistema ferroviario, con l'integrazione ferro-gomma e con alcuni interventi sui piani di stazione, per consentire l'attestamento dei servizi regionali, con l'eliminazione dei passaggi a livello e con la realizzazione dei sottopassi di stazione (Cremona-Mantova), ancora numerosi anche sulle linee di grande traffico (per esempio, la Milano-Genova e la Milano-Chiasso); questi interventi consentiranno una crescita di capacità e di sicurezza delle linee e un miglioramento complessivo del trasporto ferroviario di passeggeri e merci.

Saranno oggetto di riqualificazione anche le tratte minori che ancora svolgono una reale funzione di utilità pubblica.

La realizzazione di una rete, o di un sistema di reti, più articolata, dovrà inoltre essere accompagnata da una organizzazione della stessa che miri anche al raggiungimento di obiettivi di qualità e ad un miglioramento di efficienza e di prestazioni complessive per gli utenti.

Fra queste, va sicuramente evidenziata l'esigenza di investimenti indirizzati a perseguire il continuo miglioramento della qualità dell'aria e dell'ambiente, sostenendo l'acquisto di mezzi di trasporto pubblico locale a bassa emissione inquinante e per l'applicazione di tecnologie innovative finalizzate a dare maggiore qualità ai servizi di trasporto (paline intelligenti, rilevazioni satellitari, ecc.).

Altrettanto importante, e per certi versi decisiva per lo spostamento di quote di utenti dal mezzo privato al mezzo pubblico, è l'integrazione tariffaria la quale, unitamente alle nuove tecnologie di bigliettazione elettronica, permetterà un deciso salto di qualità anche in termini di ritorni informativi e capacità di gestire i riparti degli introiti tra i vari soggetti che compongono il sistema.

Metropolitane:

- Prolungamento della linea M1 fino a Rho Fiera: completamento lavori con attivazione della stazione di Pero
- Metrotranvia della Brianza Milano-Desio-Seregno
- Prolungamento della M2 fino a Vimercate e della linea M3 fino a Paullo
- Nuova linea M4 Lorenteggio-Linate
- Nuova linea M5
- Metrobus di Brescia
- Realizzazione della Tramvia delle Valli di Bergamo.

Viabilità:

- Collegamento autostradale per la Valtrompia
- Autostrada regionale Cremona-Mantova
- Autostrada regionale Broni-Mortara
- Sistema tangenziale di Bergamo
- Tangenziale sud di Brescia
- Paullese: potenziamento dell'asse Milano – Cremona
- Sistema tangenziale di Mantova
- Statale 38 Colico-Morbegno e variante di Tirano
- Nuova statale del Sempione (SS n. 33), statale Samarate-Cassano Magnano (SS n. 341) e collegamento Vigevano-Abbiategrosso-tangenziale Ovest di Milano-Magenta
- SP 46 Rho-Monza fino a Bollate
- Collegamento Lecco-Bergamo

Non si tratta soltanto di intervenire potenziando linee ferroviarie e costruendo nuove strade, azioni peraltro necessarie; occorre anche intervenire sui nodi di interscambio tra diverse modalità di trasporto, ormai giunti a un livello di quasi totale saturazione nonostante i continui sforzi di utilizzo intensivo da parte delle società di gestione e attivare nuovi impianti intermodali per incrementare la capacità terminalistica offerta dalla regione. In caso contrario i futuri incrementi di traffico sarebbero assorbiti quasi esclusivamente dal trasporto su strada.

Nel campo degli interventi per l'intermodalità e la logistica si proseguirà nella realizzazione della rete regionale dei poli intermodali, concentrando gli sforzi su quegli interventi che

garantiscono un significativo incremento della capacità di interscambio strada/ferrovia in modo da far fronte alla prevista crescita del trasporto delle merci anche via ferrovia.

Anche la rete idroviaria assume rilevanza. Il patrimonio di acque interne della Lombardia non ha infatti eguali in Italia e la navigazione su laghi, fiumi e canali rappresenta un elemento di sviluppo commerciale e turistico di sicuro avvenire. Gli sforzi degli ultimi anni hanno permesso di invertire la tendenza all'abbandono delle vie navigabili a favore di altre modalità di trasporto, più costose e inquinanti, in particolare per il trasporto delle merci. La possibilità di avvicinare i terminali marittimi alle zone di produzione della pianura padana, mediante utilizzo della rete navigabile incentrata sul fiume Po e sui canali e fiumi afferenti, rappresenta una opportunità da non sprecare. A ciò si aggiunge la riqualificazione della vasta rete di idrovie minori esistenti attualmente non più in uso che permetterà, a seguito delle manutenzioni straordinarie delle opere destinate alla navigazione (conche, attracchi, segnalamento) di attivare un turismo ecocompatibile all'interno di alcune tra le aree fluviali più pregiate dell'intera regione.

Per quanto riguarda il sistema della navigazione interna, sono obiettivi prioritari:

- il consolidamento della rete navigabile già esistente con interventi finalizzati al completamento del canale navigabile Mantova-Venezia, alla navigabilità del fiume Po nella tratta tra Cremona e Mantova anche in funzione di possibili sviluppi verso l'area milanese;
- lo sviluppo della navigazione fluviale su Ticino, Adda, Mincio, Oglio e Navigli con possibile collegamento ai laghi Maggiore, Como e Garda mediante ripristino delle opere idroviarie già esistenti;
- il completamento del sistema portuale di Cremona e di Mantova.

4. Obiettivo 3 “Cooperazione territoriale europea”

Il nuovo obiettivo 3, “Cooperazione territoriale europea” proposto dalla Commissione sull’esperienza dell’Iniziativa Interreg, dà luogo ad una azione destinata a proseguire l’integrazione del territorio della Unione sostenendo e promuovendo la cooperazione tra i diversi Paesi.

La coesione nel continente europeo trova un supporto nella Cooperazione territoriale che favorisce il superamento e l’attenuazione delle barriere istituzionali, socio –culturali ed economiche esistenti tra le regioni interne ed esterne ai confini europei.

La Lombardia situata in una posizione centrale, sia dal punto di vista geografico all’interno del territorio europeo che per la sua dimensione economica, è un punto di riferimento anche nel panorama europeo, e come tale intende appieno svolgere il proprio ruolo anche all’interno dell’Obiettivo 3 valorizzando le progettualità locali, elevandole ad un livello internazionale.

Le politiche legate ai temi della cooperazione rappresentano, infatti, uno dei punti più alti della progettualità locale, spesso di tipo interdisciplinare che si proietta all’esterno del confine fisico della Regione.

Per il periodo 2007-2013, la bozza di Regolamento relativo al Fondo di Sviluppo Regionale, individua i seguenti ambiti operativi nei quali le Regioni possono costruire programmi e progetti di cooperazione:

1. Cooperazione transfrontaliera (Italia-Svizzera)
Sezione per la quale la Regione ha un ruolo di coordinamento, programmazione e gestione diretta dei finanziamenti in partenariato con le regioni e i cantoni elvetici.
2. Cooperazione transnazionale riguardante le aree dello Spazio Alpino, del Mediterraneo e danubiane (Est Europa)
Sezione per la quale si vuole rafforzare il ruolo della regione all’interno dei Comitati transnazionali di programmazione in partenariato con le strutture definite in sede nazionale e transnazionale.
3. Cooperazione interregionale
Sezione per la quale la Regione partecipando già a reti europee rafforza, valorizza e potenzia le eccellenze lombarde in partenariato con realtà europee.

La Cooperazione Transfrontaliera (Italia-Svizzera)

La Lombardia intende raccogliere la sfida puntando ad una integrazione dei territori di confine. Questi territori, sia pur separati da un confine esterno dell’Europa, essendo la Svizzera un paese extra UE, possono superare l’effetto barriera che li attraversa trovando occasioni di confronto intorno a problemi specifici e adottando soluzioni comuni più efficaci per progettare e sostenere il loro sviluppo socio-economico.

Nello specifico, riguardo alla frontiera italo-elvetica, occorre sottolineare alcune peculiarità:

- da un punto di vista territoriale ed economico si tratta di una frontiera alpina. La morfologia di tale territorio giustifica, come riconosciuto a livello comunitario, un intervento più mirato in grado di attenuare la profonda divisione creata tra i due versanti e di mitigare gli inevitabili sovraccosti che l’agire in queste zone comporta;
- da un punto di vista istituzionale, si tratta di una frontiera esterna, ma la sua posizione geografica è assolutamente centrale e strategica rispetto all’Europa e tra gli Spazi di Cooperazione transnazionale del MedOcc, dell’Europa Nord Occidentale e soprattutto dello Spazio Alpino in cui è interamente compresa. Per questo si intende promuovere una sua maggiore integrazione, nella consapevolezza delle grandi potenzialità della cooperazione alpina di frontiera;

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: 1, 2, 3, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: 0,63 cm, Tabulazione elenco + Non a 1,27 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: 1, 2, 3, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: 0,63 cm, Tabulazione elenco + Non a 1,27 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: 1, 2, 3, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: 0,63 cm, Tabulazione elenco + Non a 1,27 cm

- da un punto di vista sociale è una frontiera nella quale vi sono molte affinità tra le popolazioni sia dal punto di vista culturale che degli usi e costumi.

Queste caratteristiche rappresentano opportunità quando sono comprese e valorizzate in una politica di coesione sociale, economica e territoriale intesa a migliorare il percorso di integrazione tra le diverse culture e settori economici. Ciò che è sviluppato in questi ambiti, fornisce al tempo stesso possibili laboratori di esperienze innovative che possono essere trasferite ad altri territori.

La Regione, in relazione alle Amministrazioni italiane partner, ha un ruolo determinante su questa frontiera per l'alto numero di popolazione residente, per il confine più lungo, per la sua dimensione economica; storicamente ha un ruolo riconosciuto a livello europeo essendo, per il periodo 2000-2006, l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento e l'Autorità dei Controlli del Programma italo-elvetico.

L'esperienza di cooperazione è stata, prima di tutto, a livello istituzionale tra le amministrazioni Regione Lombardia, Regione Piemonte, Regione Autonoma Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Bolzano, Cantoni Ticino, Vallese e dei Grigioni che, in partenariato, non si sono limitate a costruire interventi per favorire la cooperazione, ma hanno inteso il programma stesso già come una forma di cooperazione.

E' intenzione della Regione proseguire con decisione su questa strada già positivamente sperimentata, contribuendo a conseguire l'obiettivo della crescita e della creazione di nuovi posti di lavoro attraverso gli ambiti operativi proposti:

- la promozione dell'imprenditorialità, lo sviluppo delle PMI, del turismo, della cultura e del commercio transfrontaliero;
- la protezione, il miglioramento e gestione congiunta dell'ambiente così come la protezione dei rischi ambientali e tecnologici;
- il sostegno dei collegamenti tra aree urbane e rurali;
- la riduzione dell'isolamento tramite un miglior accesso alle reti ed ai servizi di trasporto;
- lo sviluppo della collaborazione, della capacità e della condivisione di infrastrutture nei settori della salute, della cultura, dell'istruzione;
- la promozione della cooperazione giudiziaria ed amministrativa, l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontaliero, le iniziative locali a favore dell'occupazione, delle pari opportunità, nonché l'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla R&ST.

Dal punto di vista della dimensione delle azioni, si intende proseguire con una maggiore concentrazione delle risorse, con una progettualità integrata e di dimensioni maggiori in luogo di azioni puntuali, a rischio di polverizzazione, proseguendo il percorso tracciato con le Iniziative Comunitarie Interreg I, II e III che nell'ultimo decennio hanno consolidato esperienze di cooperazione efficaci nel rispondere alle esigenze dei territori. La progettualità integrata deve, poi, essere sostenuta anche come strumento funzionale a garantire complementarietà e coerenza tra le azioni che saranno finanziate da fondi diversi (v. FEASR e lo Sviluppo Rurale) in un dato territorio ed in un dato settore di attività. Ciò che si è sviluppato sulla frontiera si vuole che sia coordinato sinergicamente con le altre forme di cooperazione e con gli altri interventi programmati con strumenti nazionali, regionali e comunitari.

Il nuovo obiettivo 3 nel suo complesso risulta, quindi, un ottimo strumento per portare a sistema le iniziative territoriali che, se lasciate a se stesse, potrebbero faticare ad esprimere tutte le loro potenzialità.

La Cooperazione transnazionale

Le zone transnazionali sono macroregioni dove è opportuno rafforzare l'integrazione e la coesione socioeconomica. Scopo dei programmi di questa sezione è promuovere la cooperazione tra gli Stati membri per le questioni di importanza strategica.

Gli ambiti operativi previsti dalla programmazione 2007/13 prevedono:

- la gestione delle risorse idriche inclusa la protezione e la gestione dei bacini fluviali;
- il miglioramento dell'accessibilità dell'accesso locale e regionale alle reti e piattaforme nazionali e transnazionali e la promozione di tecnologie avanzate per le comunicazioni e l'informazione;
- la prevenzione dai rischi legati al territorio;
- la creazione di reti scientifiche e tecnologiche su temi legati allo sviluppo equilibrato delle zone transnazionali;
- lo sviluppo urbano sostenibile attraverso il rafforzamento dello sviluppo policentrico a livello transnazionale, nazionale e regionale. Le azioni dovrebbero includere la creazione e lo sviluppo di reti urbane e collegamenti ambiti urbani e rurali; strategie per affrontare tematiche comuni tra ambiti urbani e rurali e integrazione strategica di zone di sviluppo su base transnazionale.

E' intenzione della Regione cogliere tutte le opportunità offerte contestualizzando l'azione regionale in una dimensione europea attraverso interventi volti a migliorare l'interconnessione dei territori europei; in particolare la programmazione territoriale sarà impostata in linea con i documenti di programmazione comunitaria per lo sviluppo regionale, individuando priorità ed ambiti di specifica attenzione.

Le tre aree di cooperazione transnazionale nelle quali la Regione è compresa sono quella mediterranea, quella alpina e quella danubiana: in particolare la zona alpina, considerato lo stretto legame e le sinergie derivate dall'attuazione del Programma transfrontaliero sopraccitato e di altri Programmi (Competitività e occupazione e Sviluppo rurale), è lo spazio che più può offrire possibilità di cooperazione alla nostra Regione; infatti in questo spazio partecipa l'intero territorio austriaco, svizzero e sloveno e parte di quello italiano, francese e tedesco nel quale la Regione Lombardia, collocata in una posizione baricentrica, può contribuire efficacemente alla costruzione di una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Le Alpi rappresentano un vero e proprio laboratorio di sostenibilità, conservando il segno profondo del rapporto con le comunità insediate ma divenendo, allo stesso tempo, uno spazio sempre più integrato con il resto del territorio europeo, sede di attività, modi di vivere e di produrre innovativi.

Gli spazi di cooperazione mediterranea e danubiana, ancora più importanti nella dimensione allargata dell'Europa, sono importanti occasioni per contribuire al rafforzamento dei legami tra le realtà territoriali e produttive viste in una dimensione strategica di livello regionale.

In quest'ottica, una particolare attenzione sarà anche data alla proposta regolamentare per un nuovo strumento di gestione della cooperazione denominato GECT (Gruppo Europeo per la Cooperazione Transfrontaliera) finalizzata all'individuazione di modalità semplificate per l'approvazione e il finanziamento di progetti tra Stati diversi.

La Cooperazione interregionale e le reti

L'ambito della cooperazione territoriale non si limita alla identificazione di un nuovo obiettivo per la politica di coesione: la Commissione Europea chiede che siano compresi all'interno dei programmi operativi regionali dell'Obiettivo 2 "Competitività regionale ed occupazione" delle Regioni, azioni nel campo della cooperazione interregionale con almeno una Regione di un altro Stato membro.

Con la cooperazione interregionale la Lombardia cercherà di rafforzare l'efficacia della politica regionale massimizzando gli effetti dei programmi sviluppati in questo ambito, programmi che dovranno essere focalizzati sull'innovazione, sull'economia della conoscenza e sulla prevenzione ambientale e dai rischi, in sinergia con gli interventi già collocati nell'Obiettivo 2 e nel Piano di Sviluppo Rurale.

Una ulteriore strategia operativa della cooperazione interregionale sarà la definizione di programmi tesi allo scambio di esperienze riguardanti l'identificazione, il trasferimento e la disseminazione di buone pratiche, compreso lo sviluppo urbano sostenibile, attraverso studi e banche dati per l'osservazione dei trend di sviluppo della Comunità.

5. Fondi strutturali e sviluppo rurale

L'attenzione al rurale e al suo territorio nella futura programmazione è certamente più chiara e definita, rispetto a quella precedente, anche da parte dei Fondi strutturali, in particolare del FESR che prevede infatti interventi sulla diversificazione economica, quali:

- a) le infrastrutture destinate a migliorare l'accessibilità;
- b) le reti e i servizi di telecomunicazioni nelle aree rurali;
- c) lo sviluppo di attività economiche alternative all'agricoltura e alla pesca;
- d) il rafforzamento dei legami tra zone urbane e rurali;
- e) lo sviluppo del turismo e del patrimonio rurale.

Al riguardo i documenti comunitari stabiliscono che vi debba essere complementarità e coerenza tra azioni finanziate dal FESR e quelle finanziate dal FEASR, il Fondo Agricolo per lo Sviluppo Rurale. I programmi devono stabilire, in particolare, per le azioni a), c) ed e), una chiara demarcazione di compiti tra i due Fondi. I concetti di coerenza e complementarità, tuttavia, non possono essere implementati solo ed esclusivamente attraverso una semplice demarcazione burocratica delle competenze di intervento. Essi vanno certamente oltre e investono la questione del metodo, come correttamente evidenziato dagli Orientamenti strategici comunitari, laddove si sostiene che "per rafforzare la coesione territoriale è necessario applicare il giusto metodo, scegliendo cioè un'impostazione pluridisciplinare e integrata, e individuare i problemi specifici connessi alle diverse situazioni geografiche".

Ai fini di una politica integrata è, in particolar modo, esplicitare un'articolazione del rurale che tenga conto dei rapporti con i più generali processi di sviluppo economico e sociale.

Il sistema rurale lombardo dal punto di vista territoriale, si può caratterizzare in tre tipologie agricole-territoriali:

- 1. sistema agricolo della montagna e delle zone svantaggiate
- 2. sistema agricolo dell'agricoltura professionale
- 3. sistema agricolo delle aree periurbane

Il primo, situato principalmente nella fascia alpina e appenninica, è caratterizzato da bassa produttività, condizioni climatiche sfavorevoli e bassa qualità della vita delle popolazioni. Condizioni queste che fanno registrare una costante riduzione della superficie coltivata, in fondovalle per gli utilizzi alternativi, e nelle altre zone per le oggettive difficoltà operative ed una vertiginosa diminuzione delle imprese agricole. Con un'agricoltura fortemente marginale il sottosistema, dal punto di vista strettamente produttivo, assume un certo rilievo solo per le produzioni forestali, arboree e per l'allevamento ovicaprino. È invece estremamente rilevante il suo ruolo dal punto di vista paesaggistico e ambientale. L'abbandono delle superfici coltivate ed il conseguente degrado espongono il territorio al rischio di frane ed inondazioni che sono in grado di produrre danni notevoli sia all'ambiente che al tessuto socio economico.

Il secondo è collocato in pianura e rappresenta un'area di punta dell'agricoltura europea. Per la fertilità dei suoli, la rete irrigua e lo sviluppo tecnologico, l'agricoltura lombarda presenta caratteri di forte intensità e di conseguenza sviluppa problemi nell'interazione con l'ambiente (reflui zootecnici) e registra una bassa densità abitativa con un tessuto economico e sociale spiccatamente rurale.

Dal punto di vista produttivo si possono individuare due tipologie: una ad elevata specializzazione vegetale (nel pavese, nel casalasco-viadanese, nell'oltrepo mantovano) e l'altra, con prevalenza della zootecnia, in una fascia ininterrotta dalla pianura lodigiana fino a quella di Mantova. Entrambe le tipologie produttive determinano un profondo legame con l'industria alimentare e di trasformazione.

Il sistema agricolo delle aree periurbane, la terza tipologia, è rilevante in termini di reddito nel contesto dell'economia agricola regionale anche se nel territorio riveste un ruolo secondario.

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: a, b, c, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: 0,63 cm, Tabulazione elenco + Non a 1,27 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,95 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: 1, 2, 3, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: Non a 1,27 cm

Un'elevatissima densità abitativa e la presenza di strutture ed infrastrutture produttive limita la destinazione agricola del territorio e vede una significativa presenza delle aree tutelate. È importante la produzione orto-floro-vivaistica e gli allevamenti meno tradizionali (equini, cunicoli, apicoli, ittici) e presenta negli ultimi anni un'estensione della superficie investita ad orticole.

Uno spaccato del tessuto aziendale lombardo è possibile elaborando i dati del censimento dell'agricoltura del 2000. Analizzandoli da un lato in termini di reddito (RLS) e di valore delle vendite e dall'altro in base al numero di giornate di lavoro, ricorso a contoterzisti e manodopera salariata, è possibile individuare quattro gruppi principali:

- a) aziende per autoconsumo, che comprendono i gruppi delle hobbistiche (meno di 50 giornate di lavoro/anno) e terzisti (lavoro < a 180 giornate /anno e affidamento della superficie a contoterzisti) con reddito minimale e delle hobbistiche con reddito complementare;
- b) aziende destrutturate, che comprendono i gruppi caratterizzati da lavoro inferiore ad una unità lavorativa ma con reddito complementare o a livello principale;
- c) aziende di sussistenza, che aggregano i gruppi dove la quantità di lavoro impiegata è elevata rispetto al reddito ottenuto;
- d) aziende professionali, considerando tali quelle in cui la quantità di lavoro è superiore all'unità lavorativa e il reddito è a livello principale.

Le connessioni programmatiche tra interventi FEASR e Fondi Strutturali possono essere ricercate e stabilite a più livelli:

- innanzitutto a livello di priorità strategiche stabilite per entrambe le politiche a livello comunitario e nazionale;
- in secondo luogo, a livello di azioni specifiche da realizzare in coerenza con le priorità strategiche;
- in terzo luogo a livello territoriale, seguendo la tipologia sopra esposta.

L'esperienza della programmazione in corso ha fatto emergere, anche grazie alle valutazioni intermedie dei programmi di sviluppo rurale, la necessità di maggiore integrazione tra politiche diverse e all'interno delle stesse politiche di sviluppo rurale, necessità che consentono oggi di individuare le principali tipologie di intervento dei Fondi da coordinare, per la realizzazione delle priorità strategiche, con i futuri interventi FEASR.

Per tale motivo, nell'individuazione delle possibili connessioni tra Fondi strutturali propriamente detti e sviluppo rurale, appare necessario verificare e tener conto delle rispettive strategie, delle azioni possibili a carico dei Fondi e dei diversi territori rurali sui quali si applicano le stesse politiche.

Di seguito alcune esemplificazioni.

Nell'ambito dell'asse strategico I del FEASR, volto al miglioramento della competitività del settore agricolo, i Fondi strutturali potrebbero intervenire per potenziare le infrastrutture di trasporto e logistiche, promuovere l'innovazione e l'imprenditoria (soprattutto tra le PMI agro-industriali) e rendere accessibili le TIC (tecnologie di informazione e di comunicazione). Alcuni di questi interventi andrebbero estesi a tutte le aree rurali, altri invece vanno particolarmente modulati a livello territoriale: in particolare quelli diretti ai servizi alle imprese e alla creazione di poli di eccellenza in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (RST) andrebbero concentrati nelle aree dell'agricoltura professionale, da un lato, e nella montagna e zone svantaggiate dall'altro.

Con riferimento al secondo asse strategico, concentrato sulla gestione del territorio rurale, le priorità dei Fondi Strutturali più prossime alla logica di questo asse appaiono il rafforzamento delle sinergie tra tutela e crescita, la riduzione dell'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali e la promozione dell'innovazione e dell'imprenditoria nel campo delle eco-innovazioni e della gestione ambientale nelle PMI agro-industriali. E' con queste priorità che possono trovarsi le connessioni con la politica di coesione, nel tentativo di perseguire in modo

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: a, b, c, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,5 cm + Tabulazione dopo: 1,43 cm + Rientra di: 1,43 cm, Tabulazioni: 0,63 cm, Tabulazione elenco + Non a 1,43 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 2,25 cm + Tabulazione dopo: 2,88 cm + Rientra di: 2,88 cm, Tabulazioni: 0,63 cm, Tabulazione elenco + Non a 2,88 cm

coordinato la strategia di sviluppo sostenibile affermata a Lisbona e Goteborg. Per ciò che riguarda le sinergie tra tutela e crescita, il territorio rurale va coinvolto nei processi di localizzazione di investimenti infrastrutturali per l'adeguamento della normativa ambientale (acqua, rifiuti, aria, suolo e biodiversità) e per il rispetto degli impegni di Kyoto. Per ciò che riguarda invece le fonti energetiche e l'eco-innovazione, gli interventi con maggiori connessioni con il rurale sono quelli relativi all'efficienza energetica, alle tecnologie alternative e rinnovabili, alla gestione ambientale dei processi produttivi più intensivi.

Nell'impostazione del terzo asse strategico, quello relativo alla qualità della vita e alla diversificazione dell'economia rurale, le connessioni sono numerose in quanto gli interventi di questo asse entrano a pieno titolo nelle politiche di sostegno delle economie locali. Le risorse destinate alla diversificazione dell'economia rurale e alla qualità della vita nelle zone rurali nell'ambito dell'asse 3 devono contribuire alla creazione di posti di lavoro. Le varie misure disponibili devono servire in particolare per promuovere lo sviluppo delle capacità, l'acquisizione di competenze e l'organizzazione mirate allo sviluppo di strategie locali oltre che alla conservazione dell'attrattiva delle zone rurali per le generazioni future. Nel promuovere la formazione, l'informazione e l'imprenditorialità occorre tenere conto in particolare delle esigenze delle donne e dei giovani.

Il fondo dello sviluppo rurale (FEASR) può integrare i fondi strutturali tenendo presente, ad esempio, i seguenti elementi:

- a) la scala degli interventi.
Per le infrastrutture di livello locale potrebbe essere attivato il FEASR.
- b) la tipologia di beneficiari e/o di area interessata.
Le risorse FEASR vanno concentrate per loro natura intrinseca, almeno per ciò che attiene gli assi della competitività e della gestione del territorio, sull'impresa agricola. L'asse III apre tuttavia la possibilità di estendere il finanziamento anche ad interventi e a beneficiari non agricoli: nelle zone rurali potrebbe essere opportuno prevedere una finalizzazione del FEASR per progetti pilota e/o particolarmente innovativi per la diversificazione economica e per il miglioramento della qualità della vita.
- c) Le risorse destinate all'asse metodologico Leader devono contribuire a conseguire le priorità degli assi 1 e 2 e soprattutto dell'asse 3, ma sono anche determinanti per la priorità del miglioramento della governance e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali.
Il sostegno nell'ambito dell'asse Leader offre la possibilità, nel contesto della costruzione di una strategia di sviluppo locale basata sui bisogni e sui punti di forza locali, di combinare tutti e tre gli obiettivi, ossia la competitività, la tutela dell'ambiente e la qualità della vita attraverso la diversificazione. Grazie ad approcci integrati che coinvolgono gli agricoltori, gli addetti alla silvicoltura e gli altri attori rurali sarà possibile salvaguardare e migliorare il patrimonio culturale e naturale locale, aumentare la presa di coscienza e promuovere gli investimenti nelle specialità alimentari, nel turismo e nelle risorse ed energie rinnovabili.

Risulta quindi necessario sostenere, su tutto il territorio lombardo, lo sviluppo della multifunzionalità dei sistemi agricoli e forestali: cresce, infatti, la richiesta di rafforzare e qualificare l'apporto alla gestione del territorio rurale e alla conservazione, valorizzazione e riproduzione delle sue risorse. Tale percorso appare ancora più consono alle aree meno favorite da un punto di vista produttivo, dove ciò significherebbe nuove occasioni di lavoro per le aziende e nuovi servizi alla popolazione e al territorio.

In considerazione del fatto che la strategia di sviluppo per le aree rurali promossa dai fondi strutturali vede nella diversificazione delle attività il suo fulcro, si considera l'asse 3 ed il futuro Piano di Sviluppo Rurale sviluppato con l'approccio Leader l'ambito principale di coordinamento.

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,95 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: a, b, c, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: Non a 1,27 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,95 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: a, b, c, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: Non a 1,27 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,95 cm, Numerazione automatica + Livello:1 + Stile numerazione: a, b, c, ... + Comincia da:1 + Allineamento: A sinistra + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: Non a 1,27 cm

Tali interventi, al pari di quelli descritti per gli altri assi, andrebbero localizzati maggiormente nelle aree di montagna e nelle zone svantaggiate, ove forti processi di perdita competitiva e/o di abbandono convivono con realtà a forte valenza ambientale, paesaggistica e turistica.

|

← - - - - - **Formattato:** Rientro:
Sporgente 2,41 cm,
Numerazione automatica +
Livello:2 + Stile numerazione:
1, 2, 3, ... + Comincia da:6 +
Allineamento: A sinistra +
Allinea a: 1,77 cm +
Tabulazione dopo: 2,41 cm +
Rientra di: 2,41 cm,
Tabulazioni: Non a 2,41 cm

6. Integrazione finanziaria e programmatica

Le esperienze maturate con i precedenti periodi di programmazione, correlate allo sviluppo delle strette relazioni fra bilancio e programmazione regionale, delineano degli indirizzi precisi sulle modalità di integrazione fra gli aspetti contabili e programmatori, con i quali strutturare gli strumenti finanziari per l'attuazione dei programmi per l'utilizzo dei Fondi strutturali.

Il quadro finanziario del bilancio regionale prevede una forte integrazione tra la programmazione strategica e la programmazione finanziaria e valorizza il metodo negoziale e il partenariato, selezionando le politiche da finanziare in base alle priorità programmatiche della legislatura.

Richiamata la necessità, come precedentemente specificato, di operare il giusto aggancio fra gli strumenti di programmazione regionale e la programmazione comunitaria, il livello di sintesi al quale collocare la strutturazione finanziaria dei programmi operativi nel bilancio regionale risponde ai seguenti requisiti:

- rapporto direttamente riscontrabile fra i livelli di programmazione finanziaria previsti dai programmi operativi, i capitoli di bilancio e le categorie di programmazione regionale;
- struttura contabile che conferisca la massima flessibilità gestionale, compatibilmente con le esigenze di correttezza, esattezza e riscontrabilità ex-post nell'utilizzo delle risorse, anche ai fini della rendicontazione;
- chiara individuazione dei livelli operativi attribuiti alle funzioni di monitoraggio e di controllo di gestione;
- modifiche delle iscrizioni a bilancio delle risorse unicamente a seguito di riprogrammazione delle risorse a livello dei programmi operativi.

Questa impostazione consente di sviluppare la valutazione dei programmi non solo in riferimento alla normativa comunitaria e agli scopi ad essa relativi (monitoraggio, rendicontazione, acquisizione delle risorse assegnate), ma anche nell'ambito del processo complessivo della programmazione regionale tramite gli strumenti ad essa dedicati (PRS, DPEFR, Rapporto di gestione).

In considerazione dei positivi risultati in termini di snellimenti procedurali e di semplificazione amministrativa, sarà generalizzato il ricorso all'utilizzo di capitoli di spesa cumulati.

Sarà inoltre costituito il fondo globale per il cofinanziamento regionale dei programmi comunitari, sul quale saranno appostate le risorse da prelevare con provvedimento amministrativo al momento dell'approvazione comunitaria, al fine di costituire i capitoli i cui stanziamenti riflettono la partecipazione finanziaria della Regione ai programmi in questione.

Il ricorso ai finanziamenti aggiuntivi di parte regionale per supplire a minori spese in corso d'opera o a mancate realizzazioni di progetti, sarà effettuato nella misura minima indispensabile e comunque nel contesto di un processo di miglioramento delle procedure, che consenta di innalzare i tassi di realizzazione della spesa programmata, grazie ad un'accurata selezione dei progetti in relazione alle loro caratteristiche di fattibilità ed al monitoraggio puntuale degli avanzamenti compiuti.

Pur nell'attuale situazione in cui si applicano vincoli di finanza pubblica stringenti, all'utilizzo delle risorse previste nei programmi operativi 2007-2013 è comunque attribuito un ruolo di preminenza ed inderogabilità tale da assicurare in ogni modo la messa a disposizione delle risorse necessarie.

Formattato: Rientro: Sinistro:
0 cm, Puntato + Livello:1 +
Allinea a: 0,63 cm +
Tabulazione dopo: 1,26 cm +
Rientra di: 1,26 cm,
Tabulazioni: 0,63 cm,
Tabulazione elenco + Non a
1,26 cm

7. Sistema informativo, controlli e valutazione

Sistema Informativo

La Regione ritiene indispensabile dotarsi di uno strumento per la gestione ed il monitoraggio delle iniziative attivate a valere sui fondi comunitari 2007/2013 idoneo ad un utilizzo per attività di carattere informativo diversificato per garantire a tutti i soggetti coinvolti nella nuova programmazione un'ampia gamma di servizi informativi di sicura utilità (servizi di comunicazione esterna, servizi di raccolta dati on-line, servizi di gestione interna delle procedure, servizi statistici ed elaborazioni di sintesi per finalità di controllo siano esse di tipo analitico e/o documentativo, etc.).

Dal punto di vista logico il sistema dovrà essere uno strumento idoneo a fornire a soggetti interni ed esterni alla Regione (cittadini, imprese, enti attuatori), una serie di servizi di particolare interesse:

- i servizi on-line di front-office rivolti all'utenza della programmazione comunitaria. I beneficiari delle iniziative del programma possono accedere direttamente tramite il sistema informativo, con accesso via internet, alle opportunità definitive descritte dal programma, agli standard della modulistica per la presentazione delle domande di finanziamento, con possibilità di compilazione ed inoltro della domanda in modalità on-line. Il sistema informativo fornisce agli utenti la possibilità di controllare lo stato di avanzamento delle proprie pratiche con modalità analoghe ai servizi di home banking, la disponibilità finanziaria per ciascuna misura tramite aggiornamenti sintetici dello stato della spesa e delle relative quote residue di contributo disponibile;
- i servizi di back-office per la gestione rivolti ai soggetti gestori interni ed esterni alla Regione. Tali servizi attengono ai procedimenti di gestione delle istruttorie prese in carico dall'amministrazione/soggetti delegati e permettono la proceduralizzazione informatizzata secondo standard predefiniti. Il prodotto principale del servizio è costituito dalla possibilità di avere l'intero universo delle istruttorie contenuto nel sistema informativo. Ciò permette aggiornamenti immediati e continui sullo stato dell'elaborazione istruttoria in relazione ai provvedimenti definitivi di ammissibilità della spesa, di erogazione degli stati di avanzamento dei contributi e di liquidazione finale ed inoltre tramite strumenti di identificazione univoca dell'accesso dei funzionari istruttori si garantisce ed individua l'operatività e la responsabilità di ciascun operatore secondo standard di sicurezza internazionali. Tali servizi permettono il controllo diretto di ogni procedimento gestionale e quindi valutazioni di efficienza dei gestori.
- i servizi di monitoraggio e controllo forniti dal sistema informativo unico permettono aggiornamenti immediati sul monitoraggio dell'investimenti della spesa, della disponibilità residua in termini di aggregati sintetici, di controllo sulla conformità procedurale e qualità del prodotto. Ciò si esplica tramite i seguenti prodotti forniti dal sistema informativo:
 - visione totale delle attività eseguite dal sistema regionale inerenti ai procedimenti in corso e definitivi. Il sistema evidenzia gli ambiti in cui si verificano flessioni nel fabbisogno di spesa oppure tensioni dovute ad eccedenza di richieste rispetto alla pianificazione iniziale. L'immediatezza del riscontro da impulso all'efficacia dell'azione programmatrice.
 - controlli direzionali che, mediante l'analisi di informazioni opportunamente elaborate, facilitano il gestore, sia esso interno o esterno delegato, nelle operazioni di controllo dello stato di avanzamento procedurale delle pratiche di propria competenza, delle risorse economiche, delle disponibilità finanziarie, della pianificazione delle risorse tecniche e dei flussi di lavoro delle proprie strutture, dell'andamento fisico dei progetti/interventi;

Formattato: Rientro: Sinistro: 0 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0,63 cm + Tabulazione dopo: 1,27 cm + Rientra di: 1,27 cm, Tabulazioni: 0,63 cm, Tabulazione elenco + Non a 1,27 cm

- controlli di I livello tramite la definizione ex-ante di verifiche rese obbligatorie dalla procedura standard informatizzata. Il sistema permette la chiusura del procedimento solo se tali standard vengono rispettati. Ciò permette al gestore delle singole misure di garantire l'effettiva esecuzione dei controlli obbligatori assegnati per competenza agli operatori e si propone come cruscotto di monitoraggio e reporting rivolto direttamente all'Autorità di Gestione, all'autorità di Pagamento e all'autorità dei Controlli.
- controlli di II livello (Audit dei Fondi). Il sistema informativo facilita l'attività di controllo di II livello fornendo serie storiche e basi omogenee dei dati su cui eseguire valutazione dei rischi connessi all'attuazione delle politiche strutturali della Unione Europea e dell'adeguatezza dei controlli direzionali, coordinamento delle attività di controllo di secondo livello dei fondi strutturali europei e verifica della qualità dell'azione svolta dai gestori.

Controllo interno e valutazione

La Regione opera, come tutti gli EEPP, in un contesto economico, sociale ed istituzionale complesso, in cui sono coinvolti attori diversi (istituzionali e economico/sociali) e a diversi livelli (origine e destinazione). In questo quadro, attraverso il Programma Regionale di Sviluppo, traduce le *mission* in obiettivi specifici e coinvolge su quegli obiettivi le risorse necessarie affidandone la gestione a dei responsabili in grado di organizzare le risorse nel modo più efficiente possibile. La verifica ed il controllo dell'avanzamento degli interventi in tempo utile per apportare eventuali correzioni agli scostamenti, è un processo altamente strategico.

Dal punto di vista operativo l'Audit Interno relativo a tutte le attività legate ai Fondi strutturali si dovrà concretizzare in un piano caratterizzato dai seguenti momenti:

- System audit dei sistemi di gestione e controllo;
- redazione del piano annuale dei controlli, predisposto in base agli obiettivi definiti dalla strategia di gestione delle attività di controllo previste dal piano, che si concretizza nell'effettuazione di verifiche articolate nelle seguenti fasi:
 - redazione del programma operativo (obiettivi dell'intervento, contenuti, standard di controllo, ecc.);
 - esecuzione di accertamenti, visite in loco, analisi di dati a distanza; tale attività d'indagine viene documentata da verbali e altre carte di lavoro compilate durante i lavori;
 - redazione del rapporto finale, contenente l'analisi/diagnosi e la valutazione delle situazioni accertate e le proposte di eventuali raccomandazioni;
 - verifica del recepimento (nei tempi disposti) delle raccomandazioni da parte dei soggetti controllati;
- predisposizione della relazione annuale a consuntivo delle attività svolte, che contiene sia il bilancio degli interventi effettuati sia i risultati di miglioramento proposti ed osservati, e che serve da indirizzo per il piano dei controlli dell'anno successivo.

I compiti del Servizio Audit Interno riguarderanno:

- la valutazione dei rischi intrinseci e dei rischi di controllo dei processi oggetto di verifica e l'aggiornamento costante di tale valutazione in base alle informazioni raccolte e alle risultanze dell'attività di auditing;
- la programmazione dell'attività di auditing rispettando i vincoli normativi e mirando i controlli in funzione dei risultati dell'analisi di rischio;
- la realizzazione delle attività di controllo si concretizza definendo prima di ogni intervento obiettivi, oggetto e strumenti di lavoro, registrando gli elementi emersi nel corso dell'analisi su opportune carte di lavoro e redigendo alla fine un rapporto conclusivo di auditing che

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm, Sporgente 0,63 cm, Puntato + Livello:1 + Allinea a: 0,7 cm + Tabulazione dopo: 1,34 cm + Rientra di: 0,7 cm

descrive gli esiti di ogni singolo intervento di auditing e suggerisce al controllato eventuali interventi per risolvere i problemi riscontrati;

- la segnalazione dei risultati dei controlli:
 - al vertice della Struttura Regionale
 - ai soggetti controllati;
- follow – up fatte eliminando così il rischio di errori futuri;
- la formalizzazione degli standard di controllo in funzione degli adeguamenti alla normativa di riferimento e/o agli strumenti e alle procedure di controllo.

Il Servizio Audit interno avrà quindi il compito di effettuare verifiche presso i seguenti soggetti:

- Servizi interni all'AdG, AdP e alla RL;
- Organismo intermedi;
- Beneficiari;
- Tesoriera regionale.

Nell'espletare le proprie funzioni il Servizio Audit interno dovrà poter avere accesso:

- alla documentazione delle singole pratiche presenti presso i Servizi dell'AdG e AdP, i soggetti gestori, i beneficiari;
- a tutti i dati contenuti nel Sistema Informativo;
- alle registrazioni contabili (cartacee e informatiche) gestite dall'AdG e dall'ADC e dal Tesoriere;
- agli archivi delle procedure conservati sia presso i servizi dell'AdG e l'AdC che presso i soggetti gestori;
- alla possibilità di intervistare il personale addetto sia presso i Servizi interni che presso i soggetti gestori esterni, nonché i beneficiari;
- a ogni altra informazione che ritenga utile.

Il Servizio di Audit Interno infine, per poter mantenere l'indipendenza e l'oggettività del giudizio,

- non deve avere responsabilità diretta sui processi e sui sistemi oggetto del controllo;
- non deve occuparsi del disegno, dell'installazione e dell'esecuzione di processi operativi, né della definizione delle procedure.

Il Servizio di Verifica e Controllo Interno è indipendente dagli altri Servizi dell'AdG e dell'AdC risponde direttamente al Vertice della Struttura di Controllo Regionale.

← - - - -
Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm, Sporgente 0,95 cm, Struttura + Livello:2 + Stile numerazione: Punto elenco + Allinea a: 1,9 cm + Tabulazione dopo: 2,54 cm + Rientra di: 2,54 cm, Tabulazioni: Non a 2,54 cm