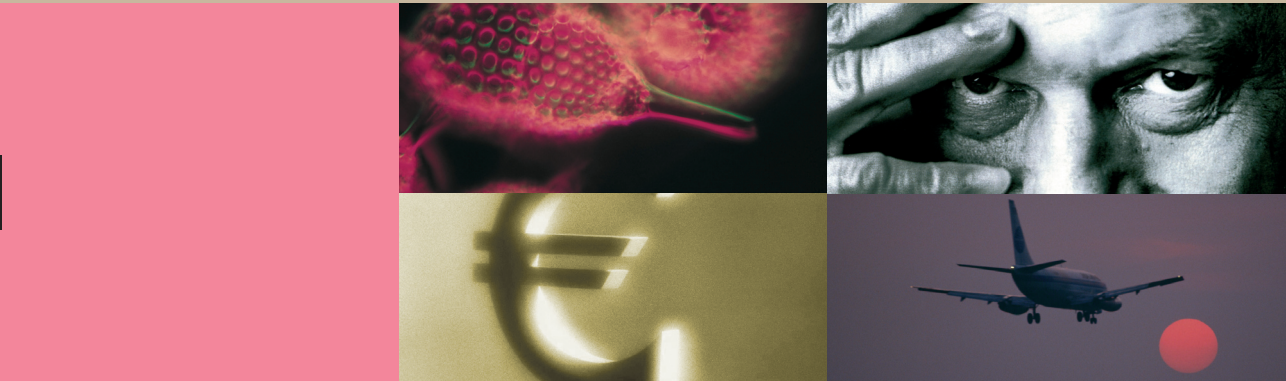




REGIONE AUTONOMA
DELLA SARDEGNA
PRESIDENZA



CREL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO



11

NOVEMBRE 2005 - FEBBRAIO 2009
PROPOSTE DEL CONSIGLIO REGIONALE
DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

a Carlo Abis

CREL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO



**NOVEMBRE 2005 - FEBBRAIO 2009
PROPOSTE DEL CONSIGLIO REGIONALE
DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

*Pubblicazione a cura del
Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro Sardegna.
Hanno collaborato Antonello Anziani, Rossana Floris.*

*CREL Sardegna
Via Roma, 253 - 09125 Cagliari
Tel. 070 606 4404 - 4541
Fax. 070 606 4955
Email: crel@regione.sardegna.it*

*Stampa LITHOSgrafiche
Via Garigliano, 11/13
09122 Cagliari
Tel. 070 275132*

SOMMARIO

Proposte del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro Novembre 2005 - Febbraio 2009

9 Presentazione

Anno 2006

13 Proposta n. 1
Sistema integrato. L.R. 23.12.2005 - 12 gennaio

15 Proposta n. 2
Scuola, cultura e formazione - 20 giugno

27 Proposta n. 3
Innovazione, ricerca e sviluppo - 20 giugno

37 Proposta n. 4
Stato sociale e politiche sociali - 27 ottobre

Anno 2007

47 Proposta n. 1
Sardegna e Trasporti - 16 aprile

59 Proposta n. 2
Proposte per la formulazione della Legge Finanziaria Regionale 2008 - 8 ottobre

75 Proposta n. 3
Il ruolo del Credito in Sardegna - 20 dicembre

Anno 2008

89 Proposta n. 1
Sviluppo locale, Sviluppo rurale, Governance locale e distretto Rurale, Progettazione integrata come metodo innovativo per la promozione dello sviluppo - 31 marzo

- 99 Proposta n. 2
Le Proposte del Crel nella Legge Finanziaria 2008: Documento di comparazione - 12 maggio
- 109 Proposta n. 3
Sardegna: Energia e ambiente - 14 luglio
- 121 Proposta n. 4
La sicurezza sul lavoro in Sardegna - 31 luglio
- 133 Proposta n. 5
Proposte per la formulazione della legge Finanziaria Regionale 2009 - 6 ottobre
- 147 Proposta n. 6
Le Proposte del Crel per la Conferenza Regionale per l'Occupazione del 4 dicembre 2008 - 24 novembre

Anno 2009

- 159 Proposta n. 1
Lavoro e rappresentanza femminile - 21 gennaio
- 173 Proposta n. 2
Valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche in Sardegna
- 21 Gennaio
- 183 *Composizione del Crel*

PRESENTAZIONE

Attraverso la pubblicazione del testo contenente tutte le Proposte elaborate, il Crel intende fornire uno strumento di rapida consultazione su tutti gli argomenti affrontati nel corso della legislatura.

Gli atti, al completo, sono consultabili sia nel sito della Regione che nei Quaderni pubblicati.

In questi ultimi sono presenti anche i programmi dei Seminari, i nomi dei relatori con i titoli dei loro interventi, l'introduzione dei Consiglieri e le Proposte elaborate al termine dei lavori seminariali.

La conclusione anticipata della legislatura non ha consentito il completamento di tutta l'attività programmata.

È necessario porre in evidenza che il lavoro prodotto è compreso nei 3 anni e due mesi di attività del Crel, ossia a partire dalla data del suo insediamento, dal 10 novembre 2005 sino a metà febbraio 2009.

Si tratta di un risultato significativo, al raggiungimento del quale hanno contribuito in maniera decisiva tutti i Consiglieri, garantendo impegno e mettendo a disposizione la ricca esperienza maturata.

È stata proprio questa conoscenza che ha consentito l'individuazione del metodo di lavoro, nonché i temi e gli argomenti da affrontare.

Unanime è stata la scelta di rivolgerci a amministratori, tecnici, professionisti e professori universitari il cui apporto è stato di altissimo livello, consentendo al Crel di avere un quadro esaustivo degli argomenti trattati.

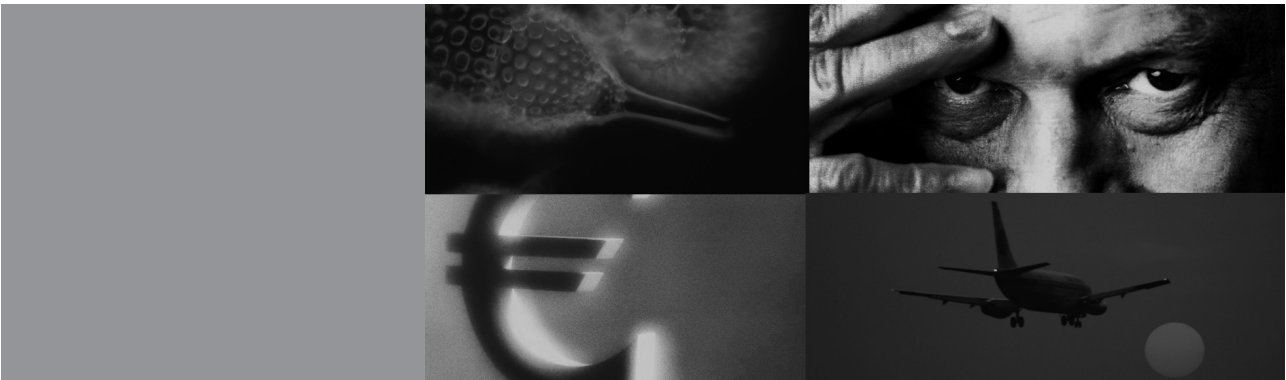
Questo volume è il frutto di un lavoro autonomo e indipendente, che ha trovato apprezzamento sugli argomenti e sui contenuti delle Proposte non solo da parte del Presidente Soru, ma di tutte le altre Organizzazioni e istituzioni coinvolte.

I consiglieri, gratificati per questo lusinghiero giudizio, valutano positivo e utile l'apporto di studio e di analisi fornito dal Crel. Infatti, l'Organismo non ha mai interferito con il ruolo e la funzione delle parti sociali, alle quali compete il compito della concertazione.

È auspicabile che il Crel possa proseguire il suo impegno nella prossima legislatura, fornendo ancora contributi utili all'azione di governo, alle parti sociali e alle istituzioni a tutti i livelli, sui temi dell'economia, del lavoro e del benessere dei cittadini sardi.

A tal proposito, è auspicabile l'ampia diffusione delle Proposte del Crel presso le Amministrazioni, e un'azione specifica di studio e ricerca sulle problematiche locali, a partire da quelle realtà prive di strumenti per la elaborazione di programmi di sviluppo.

Un sentito ringraziamento ai fidati collaboratori del Crel che, attraverso il loro entusiasmo e impegno quotidiano, hanno contribuito a superare le non poche difficoltà organizzative tipiche degli organismi di nuova costituzione.



ANNO 2006

Il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro della Sardegna, in ottemperanza al disposto dell'art. 1 comma 1 Legge R. 19/2000, ha esaminato la Legge Regionale n. 23 del 23-12-2005 "Sistema integrato dei Servizi alla Persona.

Abrogazione della Legge n.4 del 1988 (riordino delle funzioni socio-assistenziali)".

Il Crel ritiene che:

Si tratti di una legge attesa che coniuga le novità già sperimentate con la legge Regionale n. 4 del 1988 con quanto suggerisce ed ispira la legge 328/2000.

Ne apprezza l'impianto globale ed i principi ispiratori valutando in positivo in particolare l'universalismo selettivo, la solidarietà sociale ed istituzionale, il principio della leale collaborazione tra le amministrazioni, la concertazione istituzionale e sociale e la partecipazione attiva dei cittadini, l'integrazione delle politiche e degli interventi sociali con le altre politiche, la sussidiarietà, l'accesso assicurato a tutti al sistema integrato, la centralità delle comunità locali.

Nella positività dell'intera legge il Crel evidenzia alcuni "punti deboli" della normativa appena varata. In particolare si evidenziano gli articoli 12, 34 e 45.

Il Crel ritiene, infatti, che tali articoli non siano sufficientemente supportati da un Adeguate impianto legislativo regionale e che normi-

no le relative materie in maniera surrettizia.

Pertanto il Crel propone alla Giunta Regionale di esaminare l'opportunità di Presentare uno specifico disegno di legge e di disciplinare in maniera più compiuta le Materie di cui agli art. 12, 34 e 45.

Nello specifico il Crel suggerisce quanto segue:

- a) art 12 "Associazioni di Promozione Sociale": emanazione di apposita legge regionale che recepisca e attui la Legge 383/2000;
- b) art. 34 "Osservatorio Regionale sulle Povertà": collocazione nel dispositivo di legge previsto dall'ultimo comma dell'art. 33 della Legge in esame;
- c) art.45 "Disposizioni in materia di Comitato di gestione del fondo di cui alla Legge n. 266 del 1991": rimando ad apposita legge regionale che recepisca e si armonizzi con la normativa vigente e in particolare con il Decreto del Ministro del Tesoro dell'8-10-1997.

Il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro della Sardegna

Premessa

Il presente Documento costituisce la sintesi di un approfondito lavoro svolto all'interno della Terza Commissione del Crel e scaturito dal Programma iniziale che il Consiglio si è dato a partire dal suo insediamento.

Il lavoro della Commissione si è articolato in tre fasi:

- acquisizione del materiale informativo sul tema;
- audizione, in forma seminariale, di esperti e operatori provenienti anche da altre realtà nazionali;
- discussione dentro la commissione dei punti fondamentali che devono caratterizzare il documento e stesura dello stesso.

1. Acquisizione del materiale informativo sul tema.

La Commissione ha acquisito materiale documentale e informativo su quattro livelli: internazionale, europeo, nazionale e regionale. Tale ricerca si è sostanziata nei seguenti documenti di base:

- Comunicazione della Commissione Europea del 30 novembre 2005, intitolata "Modernizzare l'istruzione e la formazione: un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa". COM (2005) 549 def.;
- Commissione Europea, Le cifre chiave dell'istruzione in Europa 2005, Bruxelles, 2005;

- CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Osservazioni e proposte, Educazione e formazione;
- RAS, Relazione al disegno di legge "Principi e norme per l'educazione, l'istruzione e la formazione professionale"
- RAS, Disegno di legge regionale "Principi e norme per l'educazione, l'istruzione e la formazione professionale".

2. Audizione di esperti e operatori provenienti anche da altre realtà nazionali.

Questa fase si è sostanziata nello svolgimento di un seminario, tenutosi il giorno 29 marzo 2005, nel corso del quale sono intervenuti, rispettivamente:

- la Dott.ssa Elisabetta Pilia Assessore alla pubblica istruzione della RAS;
- il Prof. Silvano Tagliagambe dell'Università degli Studi di Sassari;
- il Dott. Salvatore Boeddu Direttore del Carrefour Europa di Nuoro;
- il Prof. Marco Pitzalis dell'Università degli Studi di Cagliari;
- il Dott. Armando Pietrella Dirigente regionale scolastico;
- la Dott.ssa Maddalena Salerno Assessore al Lavoro della RAS.

I relatori hanno lasciato a disposizione il testo scritto dei loro inter-

venti e ciò costituisce parte integrante del presente lavoro.

3. Discussione dentro la commissione dei punti fondamentali che devono caratterizzare il documento e stesura dello stesso.

Questo momento si sostanzia nella stesura del presente documento che si articola in sette punti, esclusa questa premessa, il primo dei quali è rappresentato dai presupposti che originano una presa di posizione del Crel sul tema della scuola, della cultura e della formazione.

A partire da dati e circostanze caratterizzanti il contesto regionale del sistema dell'educazione, il Crel vuole porre l'accento nello stabilire una chiara e netta presa di posizione in ordine al fatto che l'educazione e l'apprendimento sono per la persona, con l'evidenziazione delle principali implicazioni che scaturiscono da questa prospettiva.

Il terzo punto richiama, seppure in estrema sintesi, lo stretto legame che esiste tra un contesto caratterizzato da persone con elevato e moderno livello di educazione e apprendimento e sviluppo sociale ed economico della nostra Regione.

Nel quarto punto ci si sofferma sullo stretto legame tra educazione e ricerca, mentre nel quinto, ci si sofferma sull'obiettivo strategico della formazione permanente quale linfa vitale per il mantenimento e il rafforzamento delle capacità di sopravvivenza e di sviluppo della nostra identità. Coerentemente con le considerazioni svolte in precedenza, nel sesto punto si pone il problema dell'apertura del sistema dell'educazione quale presupposto fondamentale

per favorire i processi di reciproca contaminazione e sviluppare fecondi processi di apprendimento.

Un punto che il Crel reputa altrettanto importante è quello di stabilire dei principi in ordine alla dicotomia del problema polarizzazione/polverizzazione del sistema dell'educazione, soprattutto di livello universitario in un contesto nel quale occorre conciliare in modo equilibrato le esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa con quelle di una articolata presenza della formazione universitaria e di eccellenza nel territorio.

Un ulteriore elemento di riflessione è costituito dal problema della motivazione e dell'impegno allo studio degli studenti e del ruolo che in questa direzione è svolto e dovrebbe essere svolto dal corpo docente.

L'ultimo punto vuole invece indicare alcune direttrici di intervento per rimuovere le principali debolezze che caratterizza l'attuale struttura educativa.

I principali destinatari di questo documento sono costituiti dalla Giunta Regionale e dal Consiglio Regionale della Sardegna ma anche le diverse componenti del sistema dell'educazione e dell'apprendimento di ogni ordine e grado, e più in generale tutti i Sardi, nella consapevolezza che, un primo modo per intervenire è certamente quello di attivare un dibattito in tutte le sedi deputate allo svolgimento di tali processi per elevare il rendimento, in termini di efficacia prima di tutto e di efficienza laddove e possibile, dei processi di educazione e apprendimento.

Presupposti del documento

Il documento trae origine dalla constatazione del fatto che esistono forti disparità a livello internazionale, europeo e statale circa la competitività dei nostri giovani in tema di istruzione e formazione.

Se infatti dai documenti dell'Unione Europea si evince che in gran parte degli Stati membri i ritardi fin qui accumulati rispetto agli obiettivi stabiliti nella strategia di Lisbona sono ancora troppo elevati, la condizione della nostra Isola è ancora più drammatica. La Sardegna occupa il 17° posto tra le regioni italiane per numero di laureati, solo il 35% della popolazione attiva consegue un diploma e tra coloro che conseguono un diploma poco più della metà si iscrive all'università contro una media nazionale che risulta superiore al 75%.

Questi dati sono ulteriormente aggravati dagli indici di abbandono che in Sardegna oscillano tra il 22 e il 28%, contro una media europea del 16% e un obiettivo di benchmark stabilito dall'UE per il 2010 del 10%: si tratta quest'ultimo di un obiettivo che con i ritmi attuali difficilmente può essere raggiunto dalla nostra Regione.

Un'ulteriore documento che da conto della difficoltà dei nostri giovani ad inserirsi nel mondo del lavoro in generale, e di quello qualificato in particolare, è rappresentato dall'indagine OCSE-PISA del 2003. Questa ricerca ha posto in evidenza come le due isole italiane abbiano avuto un indice pari a 440, all'interno di una scala che presenta un punteggio medio di 500 e una deviazione standard di 100. Per meglio

apprezzare tale indice si tenga presente che circa i 2/3 degli studenti dell'OCDE si posizionano tra i valori 400 e 600 e il dato riferito alle regioni del Nord Italia è pari a 533. E' appena il caso di notare che mentre queste ultime regioni si collocano nella parte alta della graduatoria, solo dopo Finlandia, Giappone, Hong Kong e Korea; Sardegna e Sicilia hanno una posizione compresa tra il Portogallo e l'Uruguay. L'indagine in questione mostra attraverso i punteggi appena indicati la misura della capacità di usare conoscenze scientifiche (comprensione di concetti scientifici), riconoscere questioni scientifiche e identificare ciò che è coinvolto in ricerche scientifiche (comprensione della natura delle ricerche scientifiche), di mettere in relazione dati scientifici con affermazioni e conclusioni (usare evidenze scientifiche) e di comunicare questi aspetti delle scienze.

A ciò si aggiungono poi i dati sulle ripetenze e sui promossi senza debiti formativi che danno conto di un interesse dei giovani verso i processi di educazione e apprendimento decisamente insufficiente rispetto a quello che sarebbe lecito aspettarsi da persone che vogliono acquisire autonomia, libertà e affermazione sociale. Peraltro, non si può neppure affermare che, in generale, le famiglie siano insensibili rispetto al tema dell'educazione dei propri figli: al contrario esse manifestano, quando interpellate, un forte interesse verso questo argomento, addirittura superiore a quello di molte regioni italiane, dal momento che comprendono perfettamente che le possibilità di affermazione sociale e di appagamento individuale delle

loro aspettative lavorative passa attraverso adeguati livelli di istruzione e formazione.

A fronte di questi dati sconcertanti in considerazione del fatto che la Sardegna appartiene ad una delle aree più sviluppate del mondo, si osserva come la società e, in particolare, il mercato del lavoro evolvano sempre più decisamente verso forme di selezione basate sulle conoscenze e le competenze: il lavoro si caratterizza sempre di più per un crescente contenuto di sapere e, conseguentemente, chi non è in possesso del sapere richiesto dalla società in trasformazione e dal mercato del lavoro che questa esprime si trova ad essere escluso dalla possibilità di partecipare a tali processi di selezione.

La scarsa capacità competitiva dei nostri giovani viene ulteriormente messa in evidenza dall'affermarsi di un mercato del lavoro sempre più aperto nel quale, per effetto dei processi storici in corso (integrazione europea, venir meno delle barriere alla libera circolazione delle persone, ecc.), anche quelle poche opportunità, assai spesso di nicchia, che in passato potevano costituire una valvola di sfogo, stanno progressivamente venendo meno dal momento che non ci sono più riserve di posti di lavoro né avrebbero senso in una società multietnica e multirazziale.

Ciò pone con forza l'esigenza di cambiamenti radicali del sistema educativo regionale così da renderlo compatibile con le dinamiche in corso e restituire ai giovani non solo la speranza ma la certezza che attraverso una adeguata preparazione umana e professionale anch'essi possono ambire a presentarsi alle sfide competitive con possibilità di successo.

Questi cambiamenti radicali implicano tuttavia un profondo processo di trasformazione culturale la cui attivazione richiede investimenti immediati e convinti, nella consapevolezza che i tempi non sono determinati e determinabili. Ci vuole un impegno collegiale e sostenuto da parte di tutti gli attori sociali, ma deve essere altresì un processo che deve essere partecipato e non subito.

La persona al centro dei processi di educazione e apprendimento

La necessità di ripensare il sistema dell'educazione e dell'apprendimento implica prima di tutto una scelta di campo chiara e netta che ponga la persona al centro dei processi di educazione e apprendimento. Questa affermazione, solo apparentemente scontata, nei fatti risulta talvolta disattesa posto che è facile constatare che i diversi sistemi che operano nel campo dell'istruzione e della formazione a tutti i livelli sono in parte autoreferenziali e i destinatari dei processi di educazione diventano in questo modo gli strumenti per garantire la loro sopravvivenza.

Porre al centro la persona significa pertanto assumere la stessa e il suo percorso educativo e formativo quale principale elemento intorno al quale pensare strategie, obiettivi, organizzazione e risorse necessarie. Non è un caso che anche il Crel faccia propria la prospettiva dell'educazione e dell'apprendimento quali basi per la crescita umana e professionale delle persone. La moderna pedagogia fonda l'educazione non solo sull'istruzione che presuppone un trasferimento di conoscenze tra chi sa

ed esercita un ruolo attivo e chi non sa che in questa prospettiva diventa soggetto passivo della relazione. Al contrario il processo educativo moderno privilegia l'apprendimento, quale prospettiva che vede la persona soggetto principale e fondamentale della sua crescita e che per questa ragione partecipa alla relazione con altri soggetti (gli insegnanti e gli altri suoi compagni di classe) in modo attivo, facendo domande ma anche proponendo osservazioni e riflessioni, in un processo evolutivo che favorisce l'apprendimento collettivo, compreso quello dell'insegnante che, come è noto, sviluppa nel rapporto didattico le sue stesse conoscenze e competenze.

La prospettiva dell'apprendimento implica che l'educazione, in tutte le fasi della crescita dell'individuo, preveda la contemporanea presenza di stimoli finalizzati all'acquisizione di conoscenze teoriche (sapere cognitivo), di conoscenze professionali (saper fare) e di conoscenze comportamentali-relazionali (saper essere). Qualsiasi decisione che tenda a semplificare il processo di apprendimento ad una sola delle dimensioni del sapere ora indicate risulta riduttiva e, nella nostra prospettiva, insufficiente e contraria agli interessi della persona e della sua maturazione. Questo vuol dire che nel ripensare il sistema dell'educazione, dell'istruzione e della formazione occorre evitare una separazione così netta di processi di apprendimento sulla base di una erronea convinzione che il percorso di apprendimento sia di tipo lineare e che preveda prima l'acquisizione di un sapere cognitivo, poi quella di un sapere relazionale e, infine, quella del sapere professionale.

Il processo di crescita dell'individuo, fin dalla sua infanzia, si basa sull'essere immerso in concetti, in comportamenti, in attività da svolgere: si tratta di assecondare questo processo naturale di apprendimento facendo in modo che anche i percorsi formali, dall'asilo fino all'università e ai corsi di perfezionamento successivi, siano intrisi delle tre componenti del sapere indicate in precedenza.

La prospettiva dell'educazione e dell'apprendimento che pone al centro la persona ha, come visione di fondo, la costruzione di persone autenticamente libere, autonome nelle proprie scelte, dotate di capacità di esplorazione e di ricerca nella prospettiva di concorrere in modo propositivo allo sviluppo della collettività di appartenenza in primo luogo e del genere umano più in generale.

La centralità della persona nei processi di educazione e apprendimento, implica la valorizzazione della sua identità individuale, prima di tutto, ma anche sociale e questo, in un contesto come quello della Sardegna, in cui, fortunatamente, è ancora molto forte il senso di appartenenza alla propria terra, costituisce un elemento ulteriore per riformare l'attuale sistema educativo: si tratta cioè di agevolare percorsi di crescita capaci di valorizzare nel contempo le nostre radici ma anche la capacità di apertura del nostro sistema (da sviluppare anche per il tramite di una maggiore e migliore conoscenza delle lingue straniere) per accogliere conoscenze e persone, accettando la sfida della reciproca contaminazione, senza perdere la propria identità.

L'educazione e l'apprendimento quali principali leve della competitività del sistema socio economico della Sardegna

Il lavoro, in tutto il mondo evolve nella direzione di una maggiore crescita quanti qualitativa dei cosiddetti lavoratori della conoscenza (knowledge worker). Tanto più una società dispone di persone dotate di conoscenze e competenze, tanto più quel sistema sociale sarà capace di esplorare, progettare e realizzare creativamente e proattivamente un sistema socio-economico capace di generare ricchezza per tutti.

I tradizionali fattori della produzione quali terra, capitale e lavoro non costituiscono più da soli le principali leve dello sviluppo, senza la conoscenza e la capacità di operativizzarla nel modo di essere e nel fare le cose. Per il tramite delle conoscenze e delle competenze si creano i presupposti per lo sviluppo della creatività, cioè della capacità di associare idee e conoscenze in modo nuovo, organizzando nuovi sentieri e nuovi percorsi di costruzione di uno spazio possibile.

La conoscenza è quindi la principale leva dello sviluppo: attraverso di essa si può gestire meglio l'ambiente che le generazioni venute prima di noi ci hanno tramandato e che noi abbiamo il dovere non solo di conservare ma di migliorare per chi verrà dopo di noi, attraverso la conoscenza si accede alle risorse materiali e finanziarie necessarie per gli investimenti, attraverso la conoscenza ci si inserisce con buone possibilità di successo nel mercato del lavoro.

Il nostro sistema regionale potrà essere competitivo solo se fonderà il

proprio futuro sulla conoscenza, l'unica risorsa che non si consuma attraverso il suo uso ma che, nel contempo diventa obsoleta in tempi sempre più rapidi.

Occorre pertanto domandarsi quali sono le conoscenze che oggi possono consentire di acquisire la competitività necessaria per affrontare con successo la sfida dell'internazionalizzazione e della globalizzazione dei mercati.

Come indicato in precedenza, le conoscenze necessarie nel mondo di oggi attengono certamente alla teoria e ai concetti, ma anche e sempre di più quelle che riguardano la capacità di entrare in relazione con altri (persone, organizzazioni, imprese, mercati, ecc.) e quelle che ti consentono di saper fare delle cose. Saper essere e sapere relazionale sono componenti inscindibili del sapere che ogni soggetto deve detenere nel mondo di oggi per inserirsi nelle sfide competitive.

Le nostre imprese sono poche e soffrono di scarsa capacità competitiva anche perché la dotazione di conoscenze relazionali e professionali delle persone che in esse lavorano risulta ancora inadeguata, generalmente parlando, rispetto alle caratteristiche del contesto mondiale di riferimento. Questo non significa che non ci siano esempi anche importanti di eccellenza ma il problema è rappresentato dal dato medio, ancora troppo lontano rispetto alla possibilità di garantire lavoro stabile per una popolazione di appena 1,6 milioni di abitanti.

Per acquisire tali conoscenze occorre pertanto che il processo di educazione e apprendimento contempli al proprio interno il processo

di formazione al lavoro. Occorre prendere atto della necessità di integrare i momenti educativi con quelli formativi, il che vuol dire che l'educazione e l'apprendimento non sono di competenza esclusiva delle istituzioni scolastiche e della formazione ma di tutta la società e delle diverse componenti che in essa operano. Peraltro, se si guarda alle difficoltà principali del nostro sistema economico e, segnatamente, del nostro sistema delle imprese, non si può non constatare che l'elemento di maggior rilievo è costituito dalla microscopica dimensione: una percentuale di imprese superiore al 90% non arriva a 10 addetti e ben oltre il 70% ha solo un addetto. Questo significa che anche ammesso che le competenze professionali di tali imprenditori siano soddisfacenti ciò che risulta particolarmente carente è la qualità del sapere relazionale, quello cioè volto a creare i presupposti per lavorare insieme e consentire il raggiungimento di quella massa critica minima necessaria per lo svolgimento dei processi e delle attività necessari per competere nel mercato mondiale. L'operativizzazione delle conoscenze finalizzate a fare sistema, a cooperare, implica investimenti massicci in educazione alla relazione, posto che alla base di tali processi ci sono le persone con le loro consapevolezze e le loro convinzioni. Fintanto che non viene rimossa l'atavica difficoltà ad operare insieme il nostro sistema imprenditoriale in particolare e il sistema socio-economico più in generale continueranno a soffrire di una scarsa capacità competitiva. Lo sviluppo del sapere relazionale, finalizzato a far lavorare proficuamente insieme le persone, implica la necessità di immergere gli indivi-

dui in percorsi che prevedano anche il saper fare: learning by doing significa proprio imparare concetti e nozioni mentre si lavora e, più specificamente, imparare come comportarsi con gli altri (colleghi, superiori, clienti, fornitori, ecc.) mentre si fanno le cose, così da sviluppare sia le conoscenze esplicite che quelle tacite.

La formazione durante tutto l'arco della vita

Contrariamente a quanto accadeva nel passato in cui la vita lavorativa delle persone iniziava e si concludeva sempre nella stessa organizzazione (sia essa impresa, Pubblica amministrazione o altro), oggi si assiste ad un fenomeno contrario in base al quale assai di frequente la vita delle organizzazioni è molto più breve della vita lavorativa delle persone. Da qui scaturisce la necessità di pensare non più al "posto di lavoro" ma al "lavoro" che può espletarsi in organizzazioni le più diverse. Questa situazione fa sì che una persona che pure si è specializzata per svolgere un certo lavoro in una certa organizzazione, quando questa cessa di esistere perché vengono meno le ragioni dello stare insieme, si trova a dover cambiare progetto lavorativo e assai spesso le competenze acquisite in precedenza non sono più sufficienti. Da qui scaturisce la necessità di aggiornare senza soluzione di continuità il sistema delle conoscenze e delle competenze acquisite per poter mantenere nel tempo una "capacità competitiva" tale da potersi reinserire nel contesto lavorativo in modo dignitoso.

È in virtù di queste consapevolezze che nel corso del Consiglio

europeo di Lisbona del marzo 2000, i capi di Stato e di Governo dell'UE hanno stabilito l'obiettivo di far diventare l'UE l'economia 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. La principale leva per conseguire questo obiettivo individuata dall'UE è rappresentata dalla conoscenza dei suoi cittadini ed è per questo che la formazione permanente rappresenta un elemento chiave per tale strategia, fondamentale non solo ai fini della competitività e dell'occupabilità, ma anche dell'integrazione sociale, della cittadinanza attiva e dell'autorealizzazione dei cittadini.

In seguito all'adozione, da parte della Commissione, della Comunicazione intitolata Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente, l'apprendimento permanente è divenuto un principio guida per l'elaborazione della politica in materia di istruzione e formazione.

L'espressione apprendimento permanente comprende l'apprendimento a fini personali, civici e sociali nonché a fini occupazionali. Esso può svolgersi nei luoghi più svariati, sia all'interno che all'esterno dei tradizionali circuiti di istruzione e formazione. L'apprendimento permanente implica un aumento degli investimenti in capitale umano e in conoscenza, la promozione dell'acquisizione di capacità basilari (tra cui nozioni informatiche di base) nonché l'ampliamento delle opportunità di seguire forme di insegnamento innovative e più flessibili. L'obiettivo è offrire alle persone di ogni età l'opportunità di accedere, su basi paritarie e aperte, a offerte di istruzione di

alta qualità e ad un ampio ventaglio di esperienze di apprendimento disseminate nei diversi contesti facenti parte dell'Unione.

In tale quadro, i sistemi dell'educazione e della formazione sono chiamati ad un ruolo chiave nel tradurre tale visione in realtà. Non a caso la comunicazione della Commissione europea sottolinea la necessità che gli Stati membri trasformino i tradizionali sistemi di istruzione e formazione al fine di abbattere le barriere tra diverse forme di apprendimento.

Questo non significa che il sistema della formazione professionale deve sostituirsi all'obbligo formativo previsto fino ai 16 anni; al contrario tale sistema deve servire per completare il processo di educazione e apprendimento sviluppatosi lungo tutto il periodo scolastico. Solo alla fine di questo periodo è necessario prevedere una integrazione tra processi di formazione, educazione e apprendimento e processi lavorativi.

Per la Sardegna la strategia della formazione permanente assume un'importanza ancora maggiore in relazione alle difficoltà derivanti da un tessuto imprenditoriale in parte in crisi e in altra parte mai sviluppato: il risultato è che il tasso di disoccupazione della nostra regione è ancora troppo alto rispetto a quello medio italiano e nazionale e ciò determina problemi di sostenibilità oltre che drammi di varia natura che si ripercuotono su tutta la società sarda. Alti tassi di disoccupazione uniti a competenze ormai obsolete pongono un problema di sostenibilità sociale che richiede iniziative importanti e di medio termine per

ridare dignità a tutte le persone che oggi non intravedono un futuro migliore per rimuovere la loro condizione di senza lavoro.

È per questa ragione che anche il sistema della formazione professionale non deve essere smembrato poiché rappresenta, soprattutto nel breve termine, una importante risorsa, certamente da adattare e rendere compatibile con i principi della strategia di Lisbona, per creare occasioni di riconversione delle conoscenze degli adulti senza lavoro. In particolare, tale processo di utilizzazione del sistema della formazione professionale può essere reso compatibile con i principi della strategia di Lisbona, solo se viene collegato in modo stretto con la creazione di un mercato del lavoro più efficiente, attraverso il quale le iniziative di formazione si legano con le esigenze concrete delle imprese.

Il successo di tale strategia, peraltro, implica una partecipazione attiva e cooperativa di tutti gli attori sociali interessati, pubblici e privati. In particolare, tale cooperazione deve tradursi in iniziative che prevedano anche per chi lavora la possibilità di dedicare tempo all'aggiornamento professionale e allo svolgimento di percorsi di apprendimento volti a rendere maggiormente flessibili le competenze acquisite. L'impegno per favorire l'integrazione tra formazione e lavoro, infatti, consente alla persona di individuare meglio le proprie propensioni (orientamento al lavoro) e di agevolare il proprio processo decisionale in ordine al progetto di vita lavorativa e agli adattamenti che un mondo in continuo cambiamento può richiedere a chiunque.

L'integrazione tra educazione e ricerca e l'esigenza di "apertura" del sistema regionale

Non può esserci educazione e apprendimento se non si sviluppa capacità di ricerca: non è un caso che le università si caratterizzano per una missione che è fondata sull'integrazione tra didattica e ricerca. La ricerca favorisce l'innovazione, l'esplorazione del nuovo e del possibile, la ricerca crea nuovi codici linguistici e operativi, favorisce la creatività e il superamento delle difficoltà. Tanto più c'è questa integrazione tanto più si sviluppano eccellenze. Questo implica però la disponibilità dei vari attori dell'educazione e dell'apprendimento ad interagire con le sedi della ricerca, comprese le imprese da intendere come le cellule elementari dell'innovazione, i laboratori in cui si sperimentano le soluzioni ai problemi della ricerca del benessere delle persone.

Educazione e ricerca allora sono due facce della stessa medaglia: sviluppare una significa sviluppare l'altra, in una sinergia che poi ha delle ricadute in ogni aspetto della vita sociale ed economica.

Affinché educazione e ricerca sviluppino eccellenze è però indispensabile che si sviluppi la cultura dell'apertura, quella che favorisce le contaminazioni reciproche: esportare sapere ed importare sapere significa fare della nostra Isola un centro di produzione e scambio del sapere. Questo implica creare i presupposti per accogliere docenti, ricercatori, scienziati e studenti provenienti da tutto il mondo, ma anche mandare i nostri docenti, i nostri ricercatori, i nostri scienziati e i nostri studenti

nel mondo ad imparare altre culture e da altre culture.

Apertura del sistema significa anche guardare all'educazione in termini multidimensionali, regionale, statale, europeo e mondiale. In particolare, in questa fase storica è particolarmente opportuno richiamare la dimensione europea della educazione e dell'apprendimento: la necessità di rinforzare oltre alla identità nazionale sarda, anche quella italiana e, soprattutto, europea rappresenta un elemento di forza proprio nella prospettiva di affermare con più incisività la dimensione nazionalitaria del Popolo sardo. La dimensione europea dell'educazione, finalizzata alla costruzione di una autentica e sentita cittadinanza europea, entra ancora troppo marginalmente nei processi di apprendimento dei giovani sardi e le iniziative pregevoli che pure esistono per far conoscere tale realtà, di cui noi sardi ed italiani siamo parte integrante fin dagli albori del processo di integrazione, sono appunto ancora degli esempi, delle rare eccezioni, mentre è interesse di tutti lavorare per la costruzione di una identità multipla che consenta a ciascuno di acquisire la consapevolezza di essere nel contempo sardo, italiano, europeo e, più in generale, cittadino del mondo.

Il sistema dell'educazione tra polverizzazione, accentramento ed esigenza di partecipazione e qualità.

Le innovazioni introdotte nel sistema della educazione e dell'apprendimento che hanno conferito autonomia agli istituti scolastici e alle università, unitamente ai vincoli di finanza pubblica che hanno ridotto i trasferimenti statali e im-

sto il rispetto di rigorosi criteri di economicità della gestione se da un lato hanno ridotto di molto gli sprechi dall'altro lato stanno generando alcune distorsioni che si ripercuotono sugli indicatori di efficacia e di qualità. Tale problema, in particolare, riguarda la progressiva tendenza all'accentramento dell'organizzazione territoriale dei servizi di educazione e formazione professionale, a tutti i livelli della formazione. Ora, se è certo che occorre evitare la polverizzazione delle presenze di strutture di educazione e formazione nel territorio, è anche vero che l'accentramento delle stesse non ne costituisce assolutamente una soluzione, posto che la logica nella quale tale fenomeno si inserisce è la stessa di quella che ha generato il fenomeno dell'inurbamento disordinato delle città e dello spopolamento dei centri abitati più piccoli e di quelli rurali in particolare.

Se questo principio è ritenuto valido occorre subito dire che un sistema regionale dell'educazione e dell'apprendimento deve essere equamente distribuito nel territorio, sulla base di una valutazione di efficacia e di efficienza delle diverse proposte di offerta didattica. In particolare questo problema si pone con riferimento all'offerta di corsi universitari sia di primo che di secondo livello per i quali occorre valutare caso per caso la coerenza e la compatibilità rispetto agli obiettivi di qualità e integrazione con le attività di ricerca.

Le esperienze degli ultimi anni in centri quali Nuoro, Oristano e Iglesias dimostrano come la presenza dei due atenei sardi abbia concorso a vivacizzare la stessa vita sociale di tali città, tanto che in alcune di

esse, le stesse organizzazioni pubbliche e private manifestano sempre più interesse verso l'istituzione universitaria, creando i presupposti per una maggiore interrelazione sotto le forme più diverse, il che ha determinato nuove e più articolate domande di specializzazione.

La diffusione territoriale delle iniziative di educazione e apprendimento non è di per se in contrasto con il perseguimento di obiettivi di qualità e di eccellenza: vero è che nel contempo occorre istituzionalizzare le procedure di valutazione e autovalutazione di tali iniziative, così da rendere trasparente a tutti gli *stakeholder* ciò che si fa e come lo si fa.

La motivazione allo studio e l'impegno per lo studio: ruolo docenti e discenti

Lo scarso interesse dei giovani verso lo studio ha molteplici determinanti e tra queste rivestono un importante ruolo le seguenti:

- la condizione sociale delle famiglie che vede discriminate soprattutto quelle meno abbienti;
- la diffusione attraverso i mezzi di comunicazione di massa di modelli di comportamento giovanili - ispirati più all'apparire che all'essere e al fare;
- la precarietà di una parte del corpo docente;
- l'insufficienza di un sistema premiante appropriato alle responsabilità e, in molti casi, alle competenze dei docenti (retribuzione, carriere, ecc.).

Il risultato di tali circostanze è che purtroppo la motivazione di molti studenti allo studio e quella di

molti insegnanti e docenti che esercitano tale delicata funzione è inadeguata, mentre la stessa si configura come una delle professioni più delicate dal punto di vista sociale. A ciò si aggiunga che molti docenti, invece si trovano a svolgere questo mestiere come ripiego, mentre per altri tale professione rappresenta la sicurezza, da integrare con altri lavori. Trovare delle soluzioni non è semplice, né questo è un compito esclusivo di un organismo specifico: a tale proposito il Crel reputa che anche in questo caso la ricerca di soluzioni appropriate passi attraverso il concorso di più attori nel creare, prima di tutto, i presupposti per un cambiamento culturale, l'unico che può consentire di esplorare nuove strade di sperimentare nuovi e più efficaci metodi di coinvolgimento, motivazione e responsabilizzazione dei diversi soggetti interessati.

Conclusioni

La nostra Regione benché faccia parte di un Paese tra i più sviluppati dell'Europa e del Mondo vive un momento di grande difficoltà in tutti i campi della vita associata. I momenti di crisi sono però anche quelli che possono agevolare quei cambiamenti indispensabili per la rimozione degli ostacoli all'innovazione e all'introduzione di nuove forme di organizzazione capaci di ridare fiducia e speranza ai tanti che purtroppo la stanno progressivamente perdendo.

La convinzione dei componenti del Crel è che questi cambiamenti siano oltre che indispensabili anche possibili, posto che questi dipendo-

no, almeno per una parte non poco importante, dagli stessi Sardi. La sfida dell'attivazione di processi adeguati di educazione e apprendimento non può essere lasciata cadere. Da qui l'auspicio che questo documento non rimanga un puro esercizio di analisi, ma possa rappresentare invece un ulteriore stimolo all'attivazione di un ampio dibattito in tutte le sedi deputate a trattare i temi dello sviluppo sociale ed economico, oltre che dell'educazione e dell'apprendimento.

Premessa

Nel marzo 2002, a Lisbona, l'Unione Europea si è impegnata a diventare, nel 2010, "uno spazio economico basato sull'innovazione e sul sapere".

A Barcellona, nel marzo 2002, è stato varato un piano per portare, entro il 2010, il livello degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL (soglia alla quale sono oggi vicini USA e Giappone), elevando nel contempo dal 56% al 66% la parte finanziata dal settore privato. Tuttavia, la responsabilità dei piani d'azione è affidata ai singoli Stati, con il risultato di mantenere disorganico e frammentato il processo di crescita: molto avanti Svezia, Finlandia e Germania (con un'alta percentuale di investimenti del settore privato), molto indietro l'Italia (0,56% degli investimenti privati e 0,54 di quelli pubblici).

Più recentemente, la stessa Commissione Europea nella sua relazione del gennaio 2004 "Promuovere le riforme di Lisbona nell'Unione allargata", ha sottolineato chiaramente che sussistono problemi che frenano questa strategia, a cominciare dai ritardi nella realizzazione della società della conoscenza, con le conseguenti limitazioni al possibile sviluppo diffuso.

Rimangono difficoltà nell'interazione tra industria ed istituti di ricerca, nella quantità e nell'orientamento degli investimenti in Ricerca e Sviluppo, nell'accesso alla finanza

ed alla conoscenza, nella semplificazione normativa.

Si può notare come la revisione di metà termine della programmazione dei fondi strutturali europei, nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Obiettivo 1, ha messo in evidenza una serie di problemi connessi alla "Società dell'informazione". In particolare, difficoltà di coordinamento e di integrazione fra i soggetti responsabili (istituzionali ed economici), ed una scarsità delle risorse finanziarie a disposizione delle imprese, che spesso si esauriscono nell'acquisto di macchinari, senza innescare reali processi di innovazione. Per contro, significativi passi avanti sono stati fatti nell'innovazione della Pubblica Amministrazione e nell'*e-government*.

Per il prossimo futuro, i documenti di indirizzo di quello che sarà il Settimo Programma Quadro di Ricerca dell'Unione Europea, che copre il periodo 2007-2013, sottolineano che, posta al cuore della strategia di Lisbona, la ricerca fa parte del "triangolo della conoscenza", destinato a rafforzare la crescita e l'occupazione dell'UE in un'economia globalizzata.

Il Programma viene ritenuto una buona opportunità per portare la politica europea della ricerca al livello delle sue ambizioni economiche e sociali, consolidando lo Spazio Europeo della Ricerca (SER). Per realizzare l'obiettivo, la Commissione intende aumentare il bilancio

annuale ad esso destinato e incentivare così gli investimenti nazionali e privati. Il programma si articola in quattro sottoprogrammi principali, le cui parole guida paiono costituire una efficace sintesi dei nodi strutturali che interessano anche il nostro contesto regionale.

Il sottoprogramma Cooperazione mira a incentivare la cooperazione e a rafforzare i legami tra l'industria e la ricerca in un quadro transnazionale articolato su nove temi (salute; prodotti alimentari, agricoltura e biotecnologie; tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nanoscienze, nanotecnologie, materiali e nuove tecnologie di produzione; energia; ambiente (ivi compresi i cambiamenti climatici); trasporti; scienze socioeconomiche e scienze umane; sicurezza e spazio.

Il sottoprogramma Idee deve servire ad incentivare le ricerche di frontiera in Europa, cioè la scoperta di nuove conoscenze che cambino fondamentalmente la nostra visione del mondo e il nostro stile di vita. Per realizzare tale obiettivo il nuovo Consiglio europeo della ricerca sosterrà i progetti di ricerca più ambiziosi e più innovatori.

Il sottoprogramma Persone mobilita risorse finanziarie importanti, per migliorare le prospettive di carriera dei ricercatori in Europa ed attirare un maggior numero di giovani ricercatori di qualità.

Il sottoprogramma Capacità deve fornire ai ricercatori degli strumenti efficaci per rafforzare la qualità e la competitività della ricerca europea. Si tratta di investire di più nelle infrastrutture di ricerca delle regioni meno efficienti, nella creazione di poli regionali di ricerca e

nella ricerca a vantaggio delle PMI. Il bilancio annuale previsto è di 70 miliardi di euro.

Lo stesso Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), ha elaborato in questi anni osservazioni e proposte su questi temi, evidenziando quanto possa essere essenziale il contributo articolato dei diversi attori.

Osservazioni

Le ricerche e gli studi condotti in questi anni, in particolare dal CNEL e da alcuni centri di ricerca, evidenziano il progressivo ritardo che l'Italia ha accumulato nel campo dell'innovazione e della ricerca, compresa quella di base, la perdita di competitività del sistema Paese, il calo degli investimenti pubblici e privati in innovazione, la perdita di quote di commercio internazionale.

Alcuni elementi strutturali rappresentano punti di debolezza ma, al contempo, leve sulle quali agire al fine di invertire la tendenza in atto:

- la bassa percentuale di spesa pubblica dedicata alla ricerca;
- il modesto ruolo della ricerca nelle PMI;
- il debole rapporto fra imprese (soprattutto PMI) e università e sistema pubblico della ricerca;
- la necessità di definire strumenti pubblici di agevolazione efficaci e con dotazioni finanziarie certe;
- lo sviluppo di un sistema finanziario privato in grado di sostenere progetti di R&I;
- la crescita dei servizi ad alta tec-

nologia per le imprese ed i privati;

- il ruolo attivo delle donne.

Numerosi sono gli obiettivi che i Paesi UE devono rispettare entro il 2010, in termini di quantità e qualità

delle proprie dotazioni di capitale umano. Come già evidenziato nei Rapporti Crenos sull'economia della Sardegna degli scorsi anni, la nostra regione è in questo campo in forte ritardo:

Obiettivi di Lisbona: Confronti nazionali ed internazionali

	Obiettivo 2010	UE25 (media 2004)	Italia (2005)	Sardegna (2005)
Tasso di scolarizzazione superiore	85%	76,5%*	73,1%	56,7%
Laureati in Scienze e Tecnologie*	aumento del 15%	10,9%	7,5%	5,5%

* Dati relativi al 2002

Fonte: Eurostat, Dati REGIO, ISTAT (indicatori regionali di contesto, 2006) e OCSE-PISA

Anche l'analisi di un numero più ampio di indicatori offre alcuni elementi di riflessione. A partire dal 2002, la Commissione Europea elabora annualmente, su base regionale, lo European Innovation Scoreboard (EIS): una classifica che rappresenta ormai il principale riferimento per la valutazione e la comparazione della "attività innovativa" in Europa. La

classifica è stilata sulla base di quattro gruppi di indicatori (Risorse Umane; Creazione di conoscenza; Trasmissione ed applicazione della conoscenza; Finanziamenti, prodotti e mercati dell'innovazione)¹. Tali gruppi sono aggregati in un indice sintetico dell'attività innovativa per ciascuna regione italiana.

¹ Gruppi indicatori

- Risorse Umane:
 - Laureati con livello di istruzione post-secondario;
 - Partecipazione alla formazione permanente;
 - Occupazione nel settore manifatturiero ad alta e medio-alta tecnologia;
 - Occupazione nel settore dei servizi ad alta e medio-alta tecnologia;
- Creazione di conoscenza:
 - Spesa pubblica in Ricerca e Sviluppo (R&S);
 - Spesa privata in Ricerca e Sviluppo (R&S);
 - Brevetti ad alta tecnologia depositati presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti;
 - Brevetti depositati presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti;

L'indice sintetico dell'attività innovativa dell'Unione Europea è pari a 3,08, superiore a tutti i valori registrati nelle regioni italiane. La Sardegna si posiziona nella parte bassa della graduatoria italiana e europea. Nel dettaglio, la nostra regione è quartultima con un punteggio di 0,98, davanti solo a Puglia, Valle d'Aosta e Calabria; mentre è centoquarantatreesima su 173 regioni europee. L'isola, così come il resto d'Italia, appare capace di creare conoscenza in misura modesta e, quindi, inadeguata nell'innescare quei meccanismi di sviluppo che nel resto dell'Europa sembrano ormai consolidati.

Anche la considerazione dei dati ISTAT sulla Ricerca e Sviluppo (R&S) intra-muros, per l'anno 2003, appare contraddittoria. L'attività di R&S intra-muros comprende l'attività svolta dalle imprese e dalle amministrazioni pubbliche al proprio interno, con proprio personale e con proprie attrezzature in Italia. I dati si riferiscono alle imprese, alle amministrazioni pubbliche ed alle istituzioni private no profit.

Se si considera la distribuzione territoriale della spesa per R&S, quella riferibile alle imprese mostra un'elevata concentrazione (89,9%) nell'Italia settentrionale e centrale (di cui il 30,9% in Lombar-

dia, il 19,3% in Piemonte e l'11,7% in Emilia-Romagna). La quota del Mezzogiorno è invece pari soltanto al 10,1% del totale nazionale. La spesa per R&S delle imprese in Sardegna mostra la peggiore performance: soltanto lo 0,2% del totale nazionale è speso nella regione.

Le differenze territoriali si attenuano invece quando si passa all'analisi del settore pubblico e, soprattutto, delle università. Il contributo del Mezzogiorno agli investimenti in R&S delle amministrazioni pubbliche risulta infatti pari al 15,3%, mentre nel caso delle università rappresenta il 28,3% del totale.

In particolare, in quest'ultima categoria, che rappresenta il 56% della spesa per R&S, a fronte di una media nazionale del 33,9%, la Sardegna mostra il suo valore più elevato: il 3% della spesa in R&S delle università ha luogo in Sardegna, meglio di diverse regioni del Mezzogiorno ed anche del nord e del centro d'Italia:

-
- Trasmissione ed applicazione della conoscenza:
Imprese manifatturiere innovative;
Spesa per innovazione nel settore manifatturiero;
 - Innovazione nei prodotti:
Vendite di prodotti manifatturieri "nuovi per l'impresa ma non nuovi per il mercato".

Spesa per R&S intra-muros per settore istituzionale e regione
Anno 2003 (migliaia di euro)*

REGIONI	Valori assoluti				
	Amministrazioni pubbliche	Università no profit	Istituzioni private	Imprese	Totale
Sardegna	37.840	148.590	474	15.860	202.764
ITALIA	2.582.246	4.999.720	207.817	6.979.177	14.768.960
Nord	693.769	2.231.528	165.922	5.155.626	8.246.845
Centro	1.493.963	1.353.917	26.279	1.121.424	3.995.583
Mezzogiorno	394.514	1.414.275	15.616	702.127	2.526.532
REGIONI	Composizione %				
	Amministrazioni pubbliche	Università no profit	Istituzioni private	Imprese	Totale
Sardegna	1.5	3.0	0.2	0.2	1.4
ITALIA	100	100	100	100	100
Nord	26.9	44.7	79.9	73.9	55.9
Centro	57.9	27.1	12.6	16.1	27.1
Mezzogiorno	15.3	28.3	7.5	10.1	17.1

* I dati sono espressi in euro con riferimento al tasso di conversione di 1936,27 lire per 1 euro.

Fonte: ISTAT

Sempre con riferimento alla Sardegna, i finanziamenti di fonte regionale rappresentano la parte preponderante del finanziamento della ricerca privata e pubblica. Questa prospettiva non muta con il recente accordo quadro Regione-Università, il quale prevede per il triennio 2006-2008, per la ricerca scientifica e tecnologica, una previsione di spesa di 129.031.000 euro. Verrà favorito il rientro, nelle Università e nei Centri di ricerca della Sardegna, del capitale umano di eccellenza attraverso l'erogazione di

borse di studio per un costo complessivo di 18 milioni di euro e, sul modello dell'Irlanda, ci saranno investimenti per far arrivare nell'Isola visiting professor e visiting scientist da inserire in specifici programmi e progetti di ricerca, dando la precedenza ai talenti sardi che lavorano all'estero. Il Piano, coordinato dalla Regione, prevede la costituzione di un fondo di premialità per la ricerca di eccellenza realizzata in Sardegna. È prevista la realizzazione di Centri di competenza regionali, con funzione di accelera-

tori di sviluppo di strutture di interfaccia fra il sistema della ricerca e quello della produzione e di due distretti tecnologici: uno per la Biomedicina e delle Tecnologie per la Salute, l'altro per le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione.

Con uno stanziamento di 5 milioni di euro dei fondi Por, sarà finanziato il sostegno alla creazione d'impresa e alla diffusione della cultura imprenditoriale. La Regione erogherà anche *voucher* tecnologici alle imprese.

Proposte

Il Crel ritiene la ricerca scientifica uno dei settori fondamentali nel processo di sviluppo sociale ed economico della Sardegna. Tuttavia, appare evidente come, in ambito regionale, sussista una scarsa conoscenza e una sottovalutazione del livello qualitativo che essa, da tempo, sa esprimere e che, paradossalmente, ha una più significativa visibilità internazionale. Da ciò deriva il suggerimento sulle possibili strade da percorrere.

La ricerca, in Sardegna, appare fortemente condizionata dai finanziamenti pubblici, in ragione delle caratteristiche del sistema produttivo sardo, caratterizzato dalla presenza dominante di microimprese, scarsamente legate da reti di collaborazione in grado di porre rimedio ai limiti legati a questa condizione.

Allo stato attuale, nella Regione non esiste una cultura associativa tra imprese tale da consentire la costituzione di distretti, territoriali o settoriali capaci, attraverso le siner-

gie degli associati e il concorso pubblico, di comprendere l'importanza della ricerca e dell'innovazione e di sostenerne i costi relativi.

Un dato che non si rileva dalla ricognizione sulla situazione esistente, ma che è ben presente, è quello relativo all'assenza quasi totale di sinergia tra i vari soggetti, pubblici o comunque sostenuti da risorse pubbliche, nella loro attività. Manca, in sostanza, un'anagrafe della ricerca ed un'entità di coordinamento in grado di favorire la collaborazione e esaltare le sinergie.

È un obiettivo raggiungibile? Sicuramente è un obiettivo irrinunciabile, per portare alla massima espressione l'attività di ricerca che si svolge in Sardegna.

Prioritario è, quindi, dar vita a tale coordinamento comune che, ferma restando l'autonomia dei singoli, possa costituire il luogo nel quale tutti i soggetti - istituzionali, pubblici e privati - possano, su un piano di parità, concorrere alle decisioni.

Particolare in questo contesto è il ruolo della Regione, per la funzione prevalente nel finanziamento della ricerca, per la possibilità di indirizzare le scelte in funzione delle priorità strategiche per il territorio, per il ruolo avuto nella creazione di istituzioni di ricerca regionali. Ma, anche, per la forte spinta che può essere data, sul piano legislativo, alla collaborazione reticolare fra diversi soggetti, in particolare con riferimento alla miriade delle medie e piccole strutture produttive.

La Regione potrà esercitare il proprio ruolo in piena trasparenza con il coinvolgimento degli altri soggetti, superando i personalismi

ed in modo tale che l'erogazione dei finanziamenti, centralizzata, monitorata e resa pubblica, sia funzionale, in particolare per la ricerca applicata, agli obiettivi di sviluppo che la Regione stessa si dà attraverso i propri strumenti di programmazione, così come, ferma restando la riservatezza sui contenuti, dovrà essere resa pubblica l'attività svolta.

Il semplice esercizio di questo governo unitario, in una logica di trasparenza e di partecipazione, segnerebbe un importante passaggio in avanti, anche con riferimento alle opportunità derivanti dal coinvolgimento diretto, nel processo decisionale e nella realizzazione degli obiettivi di progetto, delle associazioni di categoria e delle istituzioni già create a tal fine.

La concertazione, infatti, porterebbe ad un ottimale utilizzo delle risorse, distribuendo i compiti in modo chiaro, evitando dannose concorrenze e duplicazioni, razionalizzando l'utilizzo di spazi e macchinari e, soprattutto, definendo gli spazi e le risorse a sostegno della ricerca teorica e quelli per la ricerca applicata, con le relative modalità di coinvolgimento degli attori privati e delle imprese, destinatari finali delle iniziative.

Non può essere ignorato, infatti, che centinaia di giovani impegnati nella ricerca, in particolare nelle università, vivono in una condizione di precarietà e di totale incertezza del proprio futuro. Le migliori energie intellettuali della nostra regione vivono di tempi determinati, di contratti di collaborazione, di consulenze. Non può quindi sorprendere il continuo impoverimento di intelligenze cui la Sardegna è sottoposta.

Ciò di cui ha bisogno la ricerca, in Sardegna, è di un sistema costituito da soggetti pubblici e privati che dia continuità all'attività di ricerca su filoni condivisi, creando opportunità di lavoro e di valorizzazione delle intelligenze presenti, e stimoli per il rientro di coloro che sono dovuti andare via. Un sistema vivace, dinamico e produttivo potrebbe proporsi anche come destinazione appetibile per ricercatori e scienziati di altra nazionalità.

Una simile strutturazione dell'attività di ricerca, farebbe dell'isola un riferimento obbligato in Europa e non solo, tenuto conto della sua centralità nel Mediterraneo, attirerebbe capitali non solo nell'attività di ricerca ma anche per le sue applicazioni. Le ricadute, in termini di sviluppo e di occupazione, possono essere rilevanti, e i campi di applicazione innumerevoli.

In questo senso, appare strategico che venga favorito l'accesso all'innovazione e alla ricerca applicata delle PMI, in misura tale da rafforzare strutturalmente la capacità competitiva nell'ambito dei mercati internazionali, anche attraverso un attento lavoro di valorizzazione delle produzioni caratterizzanti.

Per tutte queste ragioni, il Crel auspica l'avvio di una serie di azioni che possano favorire l'attuazione degli obiettivi in precedenza enunciati. Fra esse:

- Monitoraggio dello stato dell'arte dei processi di innovazione tecnologica avviati per filiere e per aree.
- Realizzazione di un programma regionale di conoscenza dei fabbisogni tecnologici delle

imprese, con specifica attenzione alle PMI, ai fini della individuazione di ambiti trasversali di intervento o di specificità di filiera. A partire da questa base vanno individuate forme di aggregazione dell'industria sarda che, anche in relazione alla identificazione di specifici settori strategici e sul modello delle piattaforme tecnologiche europee, siano in grado di sistematizzare le richieste e gli indirizzi tecnologici provenienti dal mondo dell'industria. Queste "piattaforme", analogamente a quelle comunitarie, dovrebbero mantenere un approccio *bottom up* e *technology driver*, e raccordarsi con le piattaforme tecnologiche nazionali (nanotecnologie e bionanotecnologie; a sostegno dei sistemi di produzione; per lo studio e prevenzione delle catastrofi naturali; per la bioinformatica; sul sistema satellitare a larga banda per i servizi delle pubbliche amministrazioni; sui materiali compositi e polimerici; su "grid"; sulla "chimica verde"; per la conoscenza del clima), mutandone i contenuti anche in funzione dei comparti produttivi in grado di caratterizzare l'identità del sistema produttivo regionale, sia come evoluzione naturale delle preesistenze storiche, sia come nuove specificità emergenti (es. sistema ICT dell'area cagliaritano).

- Razionalizzazione degli strumenti di finanziamento e semplificazione dei meccanismi, al fine di rendere gli interventi più rispondenti agli obiettivi. Va

compiuto uno sforzo per una maggiore semplificazione delle procedure amministrative, di rendicontazione e di pagamento, nella presentazione dei progetti che, in passato, ha costituito un elemento di dissuasione, specie nel caso di progetti di piccole dimensioni e/o svolti da PMI.

- Percorso diffuso di supporto tecnico all'acquisizione dell'innovazione nelle PMI, attraverso il coinvolgimento attivo delle Università, dei Centri di Ricerca e della formazione specializzata, orientato al trasferimento ed all'accompagnamento nell'utilizzazione dei risultati dei programmi di ricerca applicata. Si tratta di costruire occasioni di incontro fra nuovi saperi e nuove esigenze produttive, quali quelle, già proposte in altre regioni, legate a fiere dell'innovazione e a partenariati specifici di progetto.
- Programma pluriennale di informatizzazione delle PMI finalizzato alla formazione in continuo, alla gestione d'impresa, allo sviluppo di reti di partenariato, all'accesso a banche dati di brevetto.
- Rafforzamento delle figure professionali dei *facilitatori di innovazione*, in grado di interfacciarsi con le imprese e con i portatori di innovazione tecnologica, anche attraverso un continuo lavoro sul campo. In questo senso, appare importante l'individuazione di strutture idonee a costituire i *luoghi dell'apprendimento dell'innovazione*, aperte e flessibili, ed il rafforzamento

della presenza femminile, a tutt'oggi strutturalmente debole.

- Sostegno e diffusione delle iniziative per la creazione di imprese innovative, sia all'interno dei Parchi tecnologici, sia nelle aree industriali attrezzate, anche in collaborazione con le Camere di Commercio. Per la ricerca di frontiera, il cui finanziamento prevalente dovrebbe avvenire con risorse nazionali e comunitarie, e non regionali, dovrebbe comunque essere previsto il coinvolgimento, nella fase di indirizzo, anche del mondo industriale, introducendo un *advisory board* regionale, la cui composizione preveda una presenza rilevante dell'industria. Al contempo, va introdotto un sistema di valutazione di tipo *revisione paritaria* (in inglese chiamata *peer review*), cioè una valutazione fatta da specialisti in grado di valutare, per ciascun progetto, l'originalità e l'interesse o di suggerirne l'integrazione o l'abbandono.
- Rilancio dell'attività di adesione delle PMI a strumenti volontari di certificazione, e rafforzamento delle iniziative per il risparmio energetico e la diversificazione delle fonti.
- Imposizione, all'interno della legislazione di finanziamento di settore, di percentuali obbligatorie di investimento in innovazione. In questo senso, è possibile esplorare la possibilità di dar vita ad un fondo di garanzia regionale, a sostegno del rischio per alcuni progetti di ricerca, strumento che, compatibilmente

con gli strumenti di garanzia comunitari e nazionali, potrebbe favorire la partecipazione delle imprese ai programmi nazionali e comunitari.

- Rafforzamento della qualità delle risorse umane, sia nell'ambito della ricerca (razionalizzazione dei corsi di laurea scientifici, incremento di dottorati di ricerca e borse di studio tematiche, stabilizzazione dei processi di inserimento nei centri di ricerca e nelle università, attrazione di esperti dall'esterno), sia nell'ambito delle imprese (master e corsi di alta formazione per dipendenti, opportunità di tirocinio in aziende esterne alla Regione, partenariati di cooperazione interregionale, allargamento delle opportunità del Master& Back).
- Rafforzamento della strada, già intrapresa, nelle relazioni fra Regione e Università sarde, attraverso l'individuazione di forme di finanziamento diretto ed indiretto in forma concorrenziale, basate su parametri qualitativi (quali quelli già sperimentati da CNSVU e CIVR), sui livelli di internazionalizzazione e sulla collaborazione delle università con il sistema produttivo (trasferimento tecnologico, istituzione di nuovi corsi con il coinvolgimento del sistema produttivo, cattedre convenzionate, dottorati, progetti di formazione continua). Parallelamente si può favorire l'adozione di incentivi per le imprese che investono nell'Università. Per esempio, prevedendo priorità a valere sulle

domande presentate per gli aiuti agli investimenti produttivi.

- Avvio di un Piano d'Azione Regionale di lungo periodo che indichi obiettivi prioritari, risorse disponibili, modalità e parametri di verifica. Tutto ciò, anche attraverso l'assunzione di responsabilità comuni tra istituzioni, parti economiche e sociali, creatori e formatori di conoscenze e competenze, nella prospettiva di un'alleanza di forze innovatrici.

Premessa

La 2a Commissione "Stato sociale, Lavoro, Pari opportunità" del CreI, ritiene che la stesura di un primo dossier sulla povertà in Sardegna, e l'osservazione dell'impatto che le politiche sociali generano - secondo recenti correnti di pensiero - nei sistemi economico produttivi, costituiscano punti qualificanti del proprio programma di lavoro.

Uno degli obiettivi che la Commissione intende perseguire è quello di porre in evidenza i livelli di povertà radicati ed emergenti nell'isola e le cause di contesto da cui essi traggono origine, al fine di rendere più agevole la ricerca di soluzioni e di interventi efficaci.

L'analisi delle povertà, inoltre, apre la strada alla lettura di altre tematiche di natura sociale ed economica, la cui relazione con lo stato di

marginalità sociale delle fasce povere della popolazione sarda andrebbe approfondita attraverso il monitoraggio del ricorso a strumenti ed istituti giuridici di supporto alle povertà, ancora poco esplorati in Sardegna: in particolare quelli riguardanti il reddito minimo di inserimento¹ ed il reddito di cittadinanza².

A tal proposito, si può far riferimento ad alcune esperienze maturate nel Paese, in Campania in particolare, con l'introduzione del reddito di cittadinanza, i cui esiti non sono al momento valutabili per la incompleta attuazione degli interventi programmati.

La Commissione ritiene utile, per avviare una corretta analisi del fenomeno, approfondire i seguenti elementi:

- la tendenza alla progressiva divaricazione, in Italia ed in Sardegna, dei livelli di reddito tra le

¹ Il Rmi è uno strumento costituito da trasferimenti monetari e da programmi di inserimento, che hanno lo scopo di perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti destinatari mediante programmi personalizzati. Si tratta di progetti che spaziano dall'intervento di tipo occupazionale a quello di cura e sostegno familiare, da quello formativo/scolastico a quello di integrazione socio/relazionale.

Introdotta nel 1998 in via sperimentale in 39 comuni dalla legge "Turco", e poi estesa nel 2000 ad altri 267, il Rmi è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale che agisce sostenendo le condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale. In Sardegna il provvedimento, tra il 1998 ed il 2002 ha interessato 78 Comuni in Provincia di Oristano e la circoscrizione di Sassari Centro.

² Vedi comma 2 art. 33 L.R. 23 del 23.12.2005

diverse fasce sociali³, con una marcata crescita di quelle meno abbienti ed un generale peggioramento delle condizioni economiche di interi nuclei familiari che, così, si collocano sotto la soglia di povertà relativa. Le stime del World Wealth Report registrano, tra il 2003 e il 2004, una crescita dei soggetti con una ricchezza individuale superiore al milione di dollari, pari al 3,7%. Per contro, il 5,4% delle famiglie a reddito medio ha registrato un declassamento nelle famiglie a basso reddito, mentre l'8,2% delle famiglie a reddito medio-alto è precipitato in quello delle famiglie a basso reddito. In Italia, uno studio condotto dall'ISTAT sulla povertà, ha messo in evidenza che nel 2004 le famiglie in condizione di povertà relativa⁴, corrispondono a 2 milioni 674 mila, pari all'11,7% delle famiglie residenti, ed al 13,2% dell'intera popolazione: oltre 7 milioni di persone. *L'immagine dell'Italia, riflessa dal Fisco nelle dichiarazioni dell'anno 2004, è quella di un Paese caratterizzato da una larga fascia di indigenti, e, seppure si sostenga che le dichiarazioni*

*dei redditi si dimostrino un pessimo indicatore della condizione economica reale della popolazione, tuttavia, i dati in esse contenuti risultano più attendibili quando misurano le "fasce deboli"*⁵;

- l'attuale offerta di strumenti di Welfare, inadeguata quanto a tipologia di interventi, che di fatto rende difficile l'attuazione di politiche pubbliche efficaci ed efficienti, a sostegno delle fasce sociali più povere.

Per la 2a Commissione del Crel, una delle ragioni di tali tendenze, è individuabile nella mancanza di un governo dei processi di internazionalizzazione e di globalizzazione dell'economia, che hanno modificato e continuano a modificare i modelli produttivi e sociali di numerosi Paesi. In Europa, i fenomeni connessi all'incremento dei tassi di produttività, ed alla concentrazione di forti poteri finanziari e tecnologici nelle mani di pochi gruppi dominanti, oltre ad accentuare la distanza economica tra mondo occidentale e Paesi in via di sviluppo, accrescono la differenza reddituale tra le diverse componenti sociali dei suoi abitanti.

³ I dati delle dichiarazioni dei redditi 2004-anno d'imposta 2003, resi noti dal Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'Economia, evidenziano che quasi 10 milioni di contribuenti vivono con meno di 6 mila euro l'anno. Il 6,585% dei contribuenti indica un importo inferiore ai 1000 euro.

⁴ La soglia convenzionale di povertà relativa per una famiglia di due componenti, che è rappresentata dalla spesa media mensile pro capite, risulta, nel 2004 di 919,98 euro. Le famiglie di due persone che sostengono una spesa media mensile pari o inferiore a tale soglia, sono classificate povere.

⁵ L'Istat ha individuato, nello stesso anno 2003, oltre 7,5 milioni di poveri, dato non molto diverso da quello che emerge dalle statistiche fiscali.

Conseguenze di tale stato di cose sono: il costante incremento dei tassi di disoccupazione registratisi, negli ultimi anni, nei Paesi Europei⁶, l'accentuarsi del lavoro precario, la crisi di alcuni settori produttivi tradizionali ed il notevole incremento del ricorso agli ammortizzatori sociali⁷.

In Sardegna, l'incidenza delle povertà relative riguarda, nello stesso anno, il 15,4% delle famiglie (circa 90.000 nuclei familiari) con una crescita, rispetto al 2003, di due punti percentuali⁸.

È in questo contesto che nasce la necessità di interrogarsi su quali siano gli strumenti più idonei per sostenere la parte più fragile della società isolana, e per progettare l'avvio di più efficaci processi di creazione di ricchezza e di una sua più equa redistribuzione.

D'altro canto, è ormai accertato che l'incremento della capacità di spesa di ampie fasce della popolazione, quali quelle rappresentate da chi oggi vive in condizioni di marginalità economica, avvierebbe virtuosi processi economici, proprio attraverso l'aumento dei consumi, soprattutto quelli di prima necessità.

Per la 2a Commissione è fondamentale affiancare ed accompagnare obiettivi di crescita economica con una contestuale adozione di politiche pubbliche capaci di riequilibrare il mercato del lavoro, caratterizzato da un ricorso eccessivo al precariato. Di avviare l'ammodernamento dei sistemi di istruzione, di formazione e del diritto allo studio, e di assicurare la tutela del potere d'acquisto dei salari e delle pensioni.

La 2a Commissione ritiene altresì necessaria la progettazione di percorsi di integrazione tra le politiche fiscali e quelle di sostegno al reddito, nonché l'adozione di interventi di ammodernamento e di responsabilizzazione nella gestione dei servizi socio-sanitari.

La Legge Regionale n. 23 del 23 dicembre 2005

Il sistema integrato dei servizi alla persona.

Il recente varo della L.R. 23/2005, favorevolmente salutato dal Crel con un proprio documento del 12.01.06, si inserisce fattivamente

⁶ Tasso di disoccupazione in Europa dal 2001 al 2004: Anni2001200220032004Tassi in % 7,2%7,6%7,9%8,0%. Fonte: Banca d'Italia Ass.Gen.Ord. anno 2005 del 31.05.2006 Tav.aB34

⁷ Secondo i dati resi noti dall'ISTAT (settembre 2006) nel secondo trimestre 2006 il tasso di disoccupazione in Italia è sceso al 6,5% (era al 7,5 nel secondo trimestre 2005). L'istituto di statistica precisa che al netto dei fattori stagionali il tasso è passato dal 7,3% del primo trimestre 2006 al 7% del secondo, il tasso più basso dal 1992. Il numero dei disoccupati è sceso a 1.621.000 unità in calo dell'11,8% in confronto a un anno prima toccando i minimi dal quarto trimestre del 1992. In aumento la forza lavoro pari a 23.187.000 unità, in aumento del 2,4%.

⁸ Cfr "Mappa dei servizi e delle risorse nei Comuni della Sardegna", pag. 36, pubblicazione a cura del CSV Sardegna Solidale, maggio 2006.

te in tale percorso, pur con i necessari aggiustamenti che la prima fase di applicazione di tale norma renderà necessari.

Il Crel considera, a tal proposito, che i deprecabili ritardi accumulati negli anni dalle diverse Amministrazioni regionali nella programmazione sanitaria e sociale, possono essere utilmente convertiti in opportunità per la Sardegna, consentendole oggi di recepire ed attuare, in maniera meglio aderente alle esigenze dell'Isola, le indicazioni della Legge Statale n. 328/2000⁹.

I principi di indirizzo delle politiche sociali da realizzarsi in Sardegna, sono dettagliatamente elencati nell'art. 2 della citata Legge Regionale n. 23/2005, e sono stati oggetto di approfondimento in uno specifico Seminario promosso dal Crel il 15 giugno u.s. a Cagliari.

Si tratta di linee-guida che assumono, tra gli altri, anche l'obiettivo della riduzione dei costi dell'intero sistema, a cui i decisori politici assegnano priorità.

Risanamento e contenimento della spesa pubblica socio/assistenziale, innovazione e miglioramento nella qualità e nella tipologia dei servizi erogati, sembrano essere, pertanto, le coordinate e le priorità entro cui si snodano gli obiettivi programmatici della L.R. 23/2005.

Per la 2a Commissione sarebbe opportuno riequilibrare tali priorità, se non proprio antepo- nendo il potenziamento e il miglioramento dei servizi socio assistenziali, almeno collocandoli sul piano della contemporaneità delle azioni: quelle del risanamento economico finanziario del sistema, con quelle di un effettivo miglioramento dell'efficacia dei suoi interventi a sostegno della persona in condizione di disagio e fragilità sociale.

Con tale considerazione, la Seconda Commissione "Stato sociale, Lavoro, Pari opportunità" del Crel, non intende indulgere a scelte "caritatevoli ed assistenziali" in favore del sistema socio-sanitario pubblico, ma vuole rilevare la necessità di individuare finalità etiche nelle linee di politica finanziaria e negli strumenti di intervento socio-assistenziale, i quali, al contempo, possono essere coerenti con obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e con l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della sua azione.

Le politiche sociali nei sistemi economico/produttivi

Il Crel ritiene si debba prestare particolare attenzione ad alcune teorie emergenti nell'ambito delle politiche pubbliche socio/assistenziali¹⁰,

⁹ Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186

¹⁰ Si fa riferimento all'intervento del professor Stefano Zamagni durante il già citato seminario svoltosi a Cagliari lo scorso 15 giugno.

i cui caratteri innovativi non stravolgono i principi propri degli interventi a finalità sociale, ma rovesciano drasticamente le priorità ed il nesso di sequenzialità che, sino ad oggi, hanno ordinato la relazione tra le politiche pubbliche a contenuto economico, con quelle a contenuto sociale.

Risaltano, nei ragionamenti di alcuni studiosi, le positive esperienze di quei Paesi del Nord Europa (Finlandia, Svezia, Norvegia) che, avendo assegnato priorità di finanziamento alle politiche sociali, hanno primeggiato (e primeggiano) nel mondo, in innovazione e competitività dei loro sistemi economico/produttivi.

Le teorie in argomento puntano a rimuovere dalla marginalità politica e dalla collocazione residuale delle scelte finanziarie di numerosi Paesi, gli obiettivi ed i programmi del settore socio/assistenziale.

I sostenitori di quelle teorie rilevano che tali strategie vengono indifferentemente adottate da Governi/Paesi di matrice politico/culturale differenti tra loro, ma raggiungono, nella maggioranza dei casi, esiti positivi sul versante delle politiche sociali e su quello delle politiche economico-finanziarie, a differenza, invece, di quei Paesi che, assegnando tout court priorità alle politiche economiche, spesso regi-

strano risultati insufficienti sia nelle azioni di politica sociale che in quelle economico/produttive¹¹.

In questo contesto argomentativo si sostiene, quindi, che lo sviluppo sociale agevola lo sviluppo economico.

Discendono, da quanto premesso, alcune importanti implicazioni.

È necessario che il sistema imprenditoriale, contemporaneamente alla individuazione di strategie aziendali e di obiettivi produttivi, assuma coerentemente, responsabilità sociale rispetto al sistema e gestione del welfare¹².

I modelli di programmazione devono privilegiare il diffondersi del modello della cosiddetta democrazia deliberativa

Si rende necessaria, inoltre, la creazione di strumenti finanziari rivolti alla valorizzazione ed alla tutela del risparmio e del patrimonio familiare, secondo una strategia denominata "Assett building" (costruzione di patrimonio)¹³.

Tale strategia si rende necessaria perché molte famiglie (in Italia esattamente 2 milioni e 400 mila), non sarebbero in condizioni di acquisire, in un arco di tempo ragionevole, un patrimonio di una certa rilevanza (ad esempio, un appartamento), proprio perché detengono una capa-

¹¹ Vedasi l'intervento del prof. Zamagni al Seminario promosso dal Crel Sardegna (Cagliari, 15 giugno 2006).

¹² In Svezia, ad esempio, tutte le aziende con 100 dipendenti hanno asili aziendali.

¹³ Vedasi l'intervento del prof. Zamagni su "Le nuove povertà", Cesena 21.10.2005, Salone Palazzo Ghini.

cità di risparmio talmente bassa da non essere presa in considerazione dal sistema bancario e finanziario.

Con "l'*asset building*"¹⁴, se sostenuto a livello governativo nazionale e/o regionale, sarebbe possibile, invece, consentire a tante famiglie, l'acquisizione di patrimoni di una certa dimensione, nell'arco di 15/20 anni, modificando alcuni prodotti del sistema finanziario.

Ci si riferisce, più in particolare, a quegli interventi del sistema creditizio/finanziario creati per sostenere il sistema imprenditoriale (private-equity) che, se adeguatamente modificati per agevolare il risparmio familiare (family-equity), incentiverebbero anche la piccola capacità di risparmio che oggi, in assenza di alcuna prospettiva di impiego, viene spesso sciupata.

Un esempio di family-equity è il "baby-bond"¹⁵: alla nascita di un bambino, il Governo accende in suo favore un conto presso un istituto finanziario e gli accredita una somma, in quantità da definirsi, vinco-

landola sino al compimento del 18° anno di vita. A quel versamento possono aggiungersi le somme che, volontariamente, possono versare genitori e parenti, detraendole - fiscalmente - dal proprio reddito. I soldi versati nel conto produrrebbero, nell'arco dei 18 anni, incrementi di capitale che, valutato ai tassi correnti, ne triplicherebbero il valore. È, questo, un esempio di *asset building* che produce effetti notevoli: incentiva il risparmio familiare, preconstituisce un patrimonio utile alle famiglie, offre un ulteriore dinamismo ai mercati finanziari.

Un altro esempio di "costruzione del patrimonio" è la cosiddetta "Banca del Tempo intergenerazionale", un meccanismo utile ad affrontare il problema degli anziani non autosufficienti, e capace di riattivare processi e meccanismi di cultura civile e di solidarietà intergenerazionale.

Per la 2a Commissione si tratta, evidentemente, di modelli relazionali e di strutture di servizi propri di

¹⁴ L'*asset building* (al centro di un importante convegno dell'OCSE nel 2002) è una strategia che, ricorrendo a forme di risparmio integrato, punta alla costituzione di un patrimonio per le persone appartenenti alle fasce sociali più povere. Le tradizionali politiche di sostegno al reddito, pur non escluse, sono insufficienti e da potenziare attraverso nuovi servizi che aiutino i poveri a uscire dalla loro condizione. Oggi sono in corso, sia nell'area OCSE sia al suo esterno, numerosi programmi di *asset building*. La loro realizzazione mette in gioco una pluralità di soggetti, privilegiando la dimensione locale.

¹⁵ Si tratta di un fondo intestato ad ogni nato, alimentato da risorse pubbliche (e integrato da eventuali versamenti dei parenti e di conoscenti). I genitori possono ogni anno prelevare dal fondo una quota destinata alle spese per il mantenimento del figlio non superiore al 50% e il resto matura con gli anni e rende disponibile un capitale per attività di formazione, di avvio di attività economiche, di investimento strumentale. Ciò che viene utilizzato verrà poi restituito nell'arco successivo della vita lavorativa.

contesti sociali e comunitari marcatamente metropolitani, la cui esportazione in altri contesti a dimensione rurale (condizione prevalente in Sardegna), potrebbe risultare di difficile attuazione.

Ciò non di meno, appare interessante, a parere della Commissione, stimolare la ricerca, lo studio e la sperimentazione su tali modelli nella nostra realtà isolana. Sarebbe opportuno comprendere, cioè, se sia possibile realizzare prospettive di ammodernamento dei suoi meccanismi di relazione sociale mediante l'applicazione, adattata, di tali teorie.

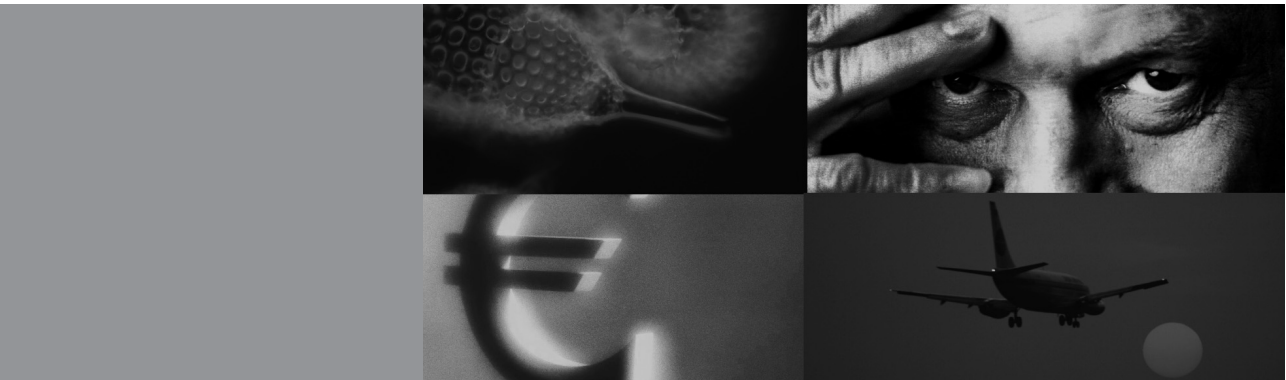
Ci si domanda, inoltre, sul versante del sistema economico, se, nell'assegnare una maggiore attenzione alle "questioni" sociali delle nostre micro-imprese sarde, sia possibile migliorarne le *performances* produttive e, contemporaneamente, la condizione generale di chi vi lavora. Obiettivi che non andrebbero disgiunti, secondo la Commissione, dalla valorizzazione, in chiave moderna, delle migliori tradizioni culturali e sociali che le nostre realtà locali hanno saputo interpretare nella loro storia recente e passata, nelle relazioni comunitarie e civili e negli ambienti di lavoro.

Si indica la cultura "del vicinato", modalità di relazione propria di tutta la realtà isolana, per evidenziare la presenza di un *modus vivendi* che non appare del tutto estraneo alle nuove proposte di relazioni sociali avanzate dalle moderne teorie di cui si argomenta.

Per queste ragioni, e nella prospettiva di un ulteriore approfondimento, il Crel ritiene utile e fonda-

mentale il proseguo dell'azione di studio, di osservazione e di monitoraggio permanente di alcuni fenomeni sociali presenti nell'Isola (in primis la povertà), al fine di elaborare ulteriori elementi di analisi e di proposta.

Elementi indispensabili per la definizione di un quadro più completo della condizione sociale dell'isola e per aprire larghi orizzonti di confronto.



ANNO 2007

Nell'ambito della propria attività istituzionale, il Crel ha deciso di affrontare il problema dei trasporti interni ed esterni della Sardegna, nella convinzione che la condizione di insularità della Sardegna rende il sistema dei trasporti un nodo cruciale per la qualità della vita civile dei suoi cittadini e per le sue possibilità di sviluppo.

Per definire al meglio la propria posizione il Crel ha deciso di procedere ad una serie di audizioni di tecnici, associazioni di operatori del settore e organizzazioni sindacali dei lavoratori, nonché alla organizzazione di tre distinti momenti seminariali di approfondimento che hanno riguardato rispettivamente: il trasporto aereo, il trasporto pubblico locale, il trasporto navale e il sistema regionale di portualità. In tali iniziative sono stati coinvolti ed hanno dato il loro contributo rappresentanti delle Istituzioni ai diversi livelli coinvolte (Unione Europea, Ministero dei Trasporti, Assessorato ai Trasporti della Regione Sardegna, Province, Comuni e Camere di Commercio), delle Università sarde, delle società di gestione, delle imprese del settore.

Al termine di questo impegnativo percorso il Crel ritiene di poter ribadire le seguenti affermazioni già contenute nel documento preparatorio:

- i collegamenti da e per la Sardegna, le condizioni dei collega-

menti interni all'isola costituiscono indubbiamente un fattore capace di condizionare scelte e programmi di sviluppo e la stessa configurazione sociale del territorio regionale;

- grandi problematiche come il contrasto ai processi di spopolamento delle zone interne (con i connessi processi di degrado idrogeologico, di desertificazione, di scadimento della vita civile), la possibilità di muoversi con celerità nelle aree urbane, la qualità dell'aria nei centri urbani, lo sviluppo del settore turistico, la commercializzazione delle produzioni locali ed altre, richiedono un moderno ed efficiente sistema di trasporti, costruito sulla base di una solida programmazione che attribuisca alle varie modalità il giusto peso e preveda i necessari snodi intermodali.
- È indispensabile un governo unitario del settore che, partendo dallo strumento primario di programmazione, il Piano Regionale dei Trasporti, posseda una capacità di intervento settoriale e territoriale tale da ridisegnare in modo incisivo tutto il sistema, valorizzando al massimo le risorse finanziarie disponibili.

Rispetto ai distinti temi affrontati nei seminari e nelle audizioni, il

Crel, al termine di un complesso lavoro di sintesi, propone alla discussione politica ed istituzionale il seguente documento, nella dichiarata volontà di concorrere alle impegnative scelte per lo sviluppo della Regione che dovranno essere compiute nei diversi documenti di programmazione e di pianificazione.

Il trasporto aereo

Il trasporto aereo riveste per la Sardegna un'importanza oggettiva, in quanto portatore di una duplice notevole valenza: è da un lato un potente veicolo di inclusione per la popolazione della Sardegna nel contesto nazionale ed in quello internazionale e dall'altro un notevole fattore di sviluppo per tutti i settori, ma in particolare per quello turistico.

Occorre quindi affrontarne i problemi con un atteggiamento capace di cogliere entrambe le esigenze, partendo dagli aspetti strutturali, per arrivare alle complesse problematiche della "continuità territoriale" e dei voli "low cost".

Negli aspetti strutturali vanno considerati i seguenti punti:

- numero degli aeroporti e loro livello qualitativo,
- integrazione degli stessi col sistema di trasporti interni,
- politica di investimenti orientata dalla programmazione territoriale e fondata su precise priorità, che eviti dispersioni su obiettivi incoerenti e improduttivi.

La Sardegna dispone attualmente di tre aeroporti principali, autentiche porte verso l'esterno, e di due aeroporti secondari. Le tre strutture maggiori soffrono, seppure con diversi gradi di gravità, di un insufficiente livello di integrazione col territorio circostante; questo rappresenta una palese contraddizione con la caratteristica principale del vettore aereo che è quella di favorire e consentire spostamenti veloci. Una prima priorità è quindi l'adeguamento infrastrutturale dei collegamenti viari e ferroviari dei tre aeroporti principali col territorio circostante e con l'intero territorio regionale; adeguamento infrastrutturale che deve essere inserito in modo coerente nel generale potenziamento delle infrastrutture di trasporto dell'isola.

Un'altra priorità è rappresentata dall'esigenza di migliorare la qualità dei servizi aeroportuali e di contenerne il costo. Dal punto di vista strutturale i tre aeroporti, che sono stati destinatari di consistenti investimenti ed appaiono adeguati e di livello superiore alla media; vanno migliorati proprio negli aspetti legati alla gestione. Non apparendo praticabile la soluzione di un'unica società di gestione regionale, si ritiene opportuno introdurre una pratica di coordinamento e di collaborazione fra le società che consenta di migliorare la qualità del rapporto con le compagnie di navigazione, di ottimizzare i collegamenti, in particolare a livello internazionale, e, infine, di concorrere all'individuazione di soluzioni organizzative capaci di contenere i costi dei servizi.

Va evitata la dispersione degli interventi, concentrando le risorse verso questi tre aeroporti, in grado, attraverso l'adeguamento delle infrastrutture di collegamento, di servire adeguatamente tutta la regione. Le scelte di potenziamento degli aeroporti minori dovranno avvenire col ricorso a risorse locali e col coinvolgimento di eventuali investitori privati.

Per quanto riguarda i collegamenti, le soluzioni finora individuate sotto la definizione di "sistema di continuità territoriale" hanno indubbiamente conseguito il risultato di diffondere l'uso del mezzo aereo (come testimoniato dal costante incremento del numero di passeggeri trasportati ogni anno), ma hanno dovuto fare i conti con problemi di diversa natura, da quelli legati alla condizione di obiettivo monopolio nella quale operano i vettori, o il vettore, che si aggiudicano le tratte in regime di continuità, a quelli costituiti dall'alto costo dei servizi aeroportuali, talmente elevati da vanificare in parte i benefici del regime di continuità.

Appare quindi necessario intervenire per adeguare ulteriormente il sistema, ovviando ai limiti che si sono manifestati, puntando a:

- avere una pluralità di vettori piuttosto che condizioni di monopolio, sia per l'intero sistema che per le singole tratte;
- ottimizzare l'inclusione integrale della Sardegna nel sistema di trasporto aereo secondo una logica ed un modello di rete, piuttosto che il suo collegamento preferenziale su due punti;

- garantire comunque, attraverso accordi commerciali tra le compagnie, la continuità commerciale per i passeggeri diretti dalla Sardegna verso destinazioni ulteriori, nazionali o internazionali, con un'unica carta di imbarco. Le stesse condizioni operative dovranno essere offerte ai passeggeri in arrivo in Sardegna.
- superare i limiti manifestatisi nella capacità del sistema di rendersi flessibile in funzione delle richieste di trasporto provenienti sia dai residenti che dai visitatori, in particolari ore e giorni della settimana e settimane o mesi dell'anno.
- riportare il costo del trasporto aereo in ingresso nell'isola per i non residenti ai valori di mercato.

Va infine avviata una riflessione che, partendo dalle regole europee che disciplinano il settore, prenda in esame i comportamenti delle compagnie aeree e quelli delle società di gestione aeroportuale, nel tentativo di individuare il corretto equilibrio tra logiche di mercato, garanzia del diritto di mobilità dei sardi e necessità di rispondere ai picchi di domanda con la necessaria reattività.

Un ruolo sempre più importante e visibile ha assunto l'inclusione di aeroporti sardi nel sistema dei voli "low cost", sia perché ha favorito la presenza nell'isola di consistenti flussi turistici in periodi di stagioni tradizionalmente morta, sia perché consente ai sardi di raggiungere

destinazioni internazionali con relativa facilità, contribuendo al positivo processo di inclusione della Sardegna nel mondo. È necessario operare perché questa tipologia di trasporto aereo si radichi in Sardegna stante la sua complementarietà con le politiche adottate per lo sviluppo di un turismo sostenibile maggiormente diffuso nell'arco dell'anno e legato alla valorizzazione dei caratteri identitari della nostra regione. È questo uno dei terreni sui quali le società di gestione e la stessa Regione, attraverso la propria agenzia di promozione, dovranno dimostrare capacità di relazioni internazionali con numerose compagnie operanti nel mondo.

Il trasporto pubblico locale

Costituisce un grande tema che tocca direttamente la qualità della vita di centinaia di migliaia di cittadini sardi, sia nelle zone interne (a bassa intensità di popolazione e quindi a bassa intensità di domanda), dove occorre garantire il diritto alla mobilità dei cittadini, sia nelle aree urbane e metropolitane, nella quali le miopi politiche degli anni passati, incentrate sul privilegio all'uso del mezzo privato, hanno provocato una densità di traffico incompatibile con tempi di spostamento economicamente sostenibili ed elevati tassi di inquinamento da rumore e da polveri in atmosfera, causa dell'incremento di patologie tipicamente urbane come lo stress e le malattie all'apparato cardio-respiratorio.

È opinione del Crel che sia ormai urgente dare attuazione alla

riforma del Trasporto Pubblico Locale (TPL), avviata dal decreto legislativo n. 422/97, che la Regione Sardegna ha recepito nel proprio ordinamento con la legge regionale n 21 del 7 dicembre 2005, della quale è utile richiamare alcune scadenze di particolare importanza:

- la definizione dei primi programmi triennali regionali (art. 15), strumento di breve e medio periodo col quale la regione fissa indirizzi e criteri per il dimensionamento del trasporto locale, programma i servizi minimi e fornisce alle province ed ai comuni le coordinate all'interno delle quali collocare i propri strumenti programmatici: la legge prevede (art. 44) che, in sede di prima applicazione, i programmi triennali regionali possono essere approvati anche in mancanza del piano regionale dei trasporti e comunque entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (e cioè entro il 30 giugno 2007);
- la definizione dei piani provinciali (art. 16) entro sei mesi dall'approvazione dei programmi triennali regionali;
- l'adozione dei piani comunali (art. 17) "sulla base degli indirizzi della regione e tenuto conto della pianificazione provinciale";
- l'istituzione del fondo regionale dei trasporti (art. 18) nel quale "convergono le risorse finanziarie finalizzate a supportare l'esercizio del TPL.

In una fase come quella attuale, nella quale devono essere assunte decisioni importanti, il Crel ritiene opportuno l'impegno, ai rispettivi livelli di responsabilità, di tutti i soggetti istituzionali competenti, le aziende di TPL, le forze economiche e sociali, nel lavoro di predisposizione dei programmi triennali regionali e dei piani provinciali, per i quali si forniscono di seguito alcune indicazioni di punti ritenuti qualificanti:

- governo unitario dei singoli territori attraverso un'unica "autorità di bacino";
- intermodalità, intesa come integrazione tra diverse forme di trasporto e tra diversi vettori;
- bigliettazione unica.

Il **governo unitario** è l'unica modalità che può consentire di concepire ed attuare un sistema di trasporto pubblico non limitato ai singoli comuni, individuando a livello di bacino (attraverso l'apposito piano) i flussi di mobilità, gli attrattori di traffico (scuole, ospedali, uffici pubblici, siti produttivi e commerciali) e realizzando un sistema a rete che consenta ad ogni cittadino di qualsiasi città dell'area di poter raggiungere qualsiasi destinazione con tempi e modalità certe. Particolare attenzione dovrà essere prestata alla gestione dei flussi di lavoratori verso luoghi di lavoro e impianti produttivi, facendo tesoro delle positive esperienze già realizzate in passato nel servizio di grandi aree industriali.

Inoltre, occorrerà impegnarsi per individuare una sede e modalità adeguate perché il governo unitario

possa realizzarsi, partendo necessariamente dalle indicazioni fornite dalla legge regionale. La stessa gerarchia programmatica della legge necessita di un'adeguata applicazione burocratica, in quanto un progetto delicato ed ambizioso come quello di ridisegnare in forme nuove e competitive il TPL, richiede il massimo coinvolgimento e la massima partecipazione di tutti gli attori coinvolti.

A parere del Crel, quindi, le province, cui la legge assegna la responsabilità di redigere il piano provinciale, dovrebbero avere l'accortezza di aprire una grande discussione sul tema che coinvolga, come protagonisti e non come destinatari, i comuni interessati, le forze economiche e sociali, le aziende pubbliche e private, le associazioni (di tutela dei consumatori, ambientaliste, di rappresentanza dei disabili, ecc.), in modo da far scaturire la proposta di piano dal concorso di tutti i soggetti che poi, nel territorio e nella quotidianità, dovranno farlo vivere concretamente.

La realizzazione, ma soprattutto il conseguimento degli obiettivi individuati (riduzione del traffico veicolare privato, miglioramento della velocità commerciale, incremento del numero dei trasportati, ecc.) dipendono dall'adozione di comportamenti coerenti e conseguenti da parte di tutti gli attori, istituzionali, economici e sociali. Tra i primi, in particolare ai comuni spetta la responsabilità di adottare i piani di mobilità, che dovranno essere coerenti col piano provinciale, di disciplinare la sosta, in modo da scoraggiare il traffico veicolare pri-

vato nei centri urbani, di individuare aree per la predisposizione di parcheggi di scambio, di rendere gradevoli e confortevoli le stazioni e le aree di fermata, in particolare quelle intermodali.

Ferma restando, quindi, la competenza istituzionale, che non può essere messa in discussione, sarà necessario che il piano nasca dal concorso di tutti e che tutti lo sentano come proprio.

Il sistema dovrebbe basarsi sull'**intermodalità**, in quanto dovrebbe mettere il cittadino in condizione di utilizzare diversi vettori a partire da quelli privati (i piedi, la bicicletta, lo scooter o la macchina), fino a quelli pubblici su rotaia o su gomma; per facilitare il passaggio da un vettore ad un altro, stazioni e fermate dovranno essere dotate di appositi parcheggi di scambio, il cui costo sia comprensivo del biglietto o viceversa.

L'integrazione dovrebbe individuare come assi principali quelli su rotaia (sia ex ferrovie dello Stato che ex ferrovie in concessione) attraverso adeguati interventi di riqualificazione delle tratte e il completamento dei previsti interventi di potenziamento della linea ex FS. Le linee ferrate, svincolate dal traffico veicolare privato e quindi con tempi di percorrenza sicuramente competitivi, dovrebbero costituire, insieme con alcune dorsali di TPL su gomma lungo le direttrici non copribili col sistema ferroviario, l'ossatura del sistema, alla quale dovrebbe raccordarsi il resto del trasporto pubblico su gomma, collettore di flussi di passeggeri verso le fermate delle linee dorsali.

Tali tipologie di modelli presuppongono una programmazione accurata di linee e di orari, col conseguente superamento delle attuali sovrapposizioni di diversi vettori, da cui derivano sprechi e diseconomie, consentendo di servire meglio tutto il territorio regionale senza sensibili incrementi di spesa, attraverso la razionalizzazione dell'esistente ed un più accorto utilizzo di mezzi e personale.

Un ruolo importante giocherà nel trasporto extra urbano il nuovo soggetto unitario che nascerà, in ambito regionale, dalla fusione di Arst, Fms e Fds. Infatti, dalle modalità della sua creazione si valuterà la capacità di dare vita ad un soggetto capace di fornire servizi efficienti a costi sostenibili e di reggere la concorrenza nel momento in cui si procederà all'assegnazione delle tratte attraverso gare. Analogο recupero di efficienza e di competitività dovranno conseguire le aziende di TPL locali; alcune hanno già positivamente operato in quella direzione in passato, ma altre hanno ancora molti ritardi da superare e non paiono in grado di sostenere la concorrenza quando i servizi verranno assegnati a gara. Senza pregiudiziali, il Crel ritiene che un servizio cruciale come il trasporto locale garantisca meglio le esigenze dei cittadini se gestito da società pubbliche.

Un decisivo contributo al funzionamento del sistema verrà dall'adozione della "**bigliettazione unica**", soluzione che permette ad un cittadino di fruire, attraverso un unico biglietto, della piena integrazione fra tutti i vettori.

La realizzazione di sistemi complessi come quelli delineati richiede alcune precondizioni:

- uno sforzo sinergico dei diversi livelli istituzionali coinvolti, nel rispetto delle specifiche competenze: **la Regione**, con compiti di programmazione regionale, **le province** con il ruolo di "organizzatori" dei servizi nel proprio territorio e con la predisposizione del piano di bacino, **i Comuni** perché pongano il problema della mobilità pubblica in posizione prioritaria e compiano scelte conseguenti e perché diano avvio ad una politica di associazionismo mirata alla gestione sovra comunale di servizi di interesse comune;
- il reperimento delle risorse necessarie per gli impegnativi, ma indispensabili, adeguamenti infrastrutturali;
- l'approvazione di piani del traffico che propongano con coraggio ai cittadini diversi modelli di mobilità improntati a stili di vita più salutari: rivalutino i percorsi pedonali con la cura dei marciapiedi ed una rigorosa disciplina dei parcheggi, incoraggino l'uso della bicicletta con la creazione di piste ciclabili, favoriscano il transito dei mezzi pubblici con corsie preferenziali che li liberino dal traffico privato, non incoraggino l'ingresso degli autoveicoli privati nei centri storici con la predisposizione dei parcheggi al limite dei centri storici stessi e non all'interno;

- la maturazione nell'opinione pubblica di un nuovo concetto di mobilità che richiede un non facile cambiamento culturale da sollecitare con l'informazione e il confronto, proponendo i nuovi modelli in primo luogo ai bambini, sicuramente più ricettivi verso le problematiche ambientali.

Trasporto marittimo e sistema portuale

È scontato osservare quanto siano importanti per un'isola, quale è la Sardegna, il sistema dei trasporti marittimi e naturalmente quello portuale. Tuttavia, non appare superfluo rilevare una tendenza, presente tra i sardi, a lamentare i limiti dell'insularità, piuttosto che a considerare i possibili vantaggi derivanti dalla posizione geografica della Sardegna, strategica in mezzo al Mediterraneo.

Questa condizione geografica, a lungo considerata un handicap, può essere trasformata in una occasione di sviluppo per i sardi, se si riuscirà a valorizzarla, procedendo alla realizzazione di un sistema portuale efficiente e di un sistema di trasporti marittimo rispondente alle esigenze della società e dell'economia moderne.

Di continuità territoriale si parla molto per il trasporto aereo, molto di meno per quello marittimo.

Nel primo caso, come citato nella prima parte di questo documento, ci sono effetti positivi ma anche negativi, sui quali il ragionamento è aperto e la sperimentazione procede; nel caso del trasporto

marittimo ancora non è stata avanzata una proposta convincente e non vi è alcuna applicazione della continuità territoriale. Inoltre lo scenario appare diverso: mentre infatti il trasporto aereo è, in larga misura, destinato al trasporto di passeggeri e solo in misura molto limitata a quello delle merci, quello marittimo ha, viceversa, un peso rilevante per entrambi gli ambiti e quindi afferisce sia al comparto turistico sia a quello produttivo. La qualità e l'economicità del suo funzionamento hanno dirette ripercussioni sulla competitività delle produzioni sarde all'esterno dell'isola e sulle condizioni di accesso da parte dei sardi ai prodotti provenienti dall'esterno dell'isola. Queste considerazioni evidenziano l'importanza cruciale per l'economia dell'isola dell'efficienza e dell'economicità dei collegamenti navali.

Attualmente la rete registra, in larga misura, la presenza della compagnia di navigazione Tirrenia, che opera in regime di convenzione con il ministero dei trasporti e beneficia di trasferimenti pubblici; Nei porti del nord Sardegna, la presenza di Tirrenia è affiancata dalla presenza di compagnie di navigazione private. Sulla efficienza del sistema le riserve e le critiche sono diffuse; periodicamente vengono richiamate la cronica insufficienza e la scarsa efficienza, la vetustà di alcune navi specie su certe rotte, i tempi di percorrenza sicuramente poco concorrenziali rispetto all'utilizzo del mezzo aereo.

Esiste quindi un problema di adeguatezza del sistema di trasporto marittimo alle esigenze di sviluppo della Sardegna. Negli ultimi

anni, l'irrompere dei privati ha comportato significativi cambiamenti, a conferma che una sana concorrenza incide positivamente sulla qualità e il costo dei servizi di trasporto. Ne deriva l'importanza di definire un modello che assicuri alla Sardegna una qualità di servizio adeguata alle sue necessità.

La Regione Sardegna ha ampiamente reso nota la propria volontà di superare il meccanismo della convenzione con Tirrenia, preferendo gestire autonomamente le relative risorse per intervenire attivamente in direzione di una maggiore efficienza e dinamicità del mercato, stimolando la concorrenza tra diversi soggetti, anche partecipati dalla stessa Regione.

A tal proposito, il Crel ritiene che la scelta di inserire nel mercato del trasporto navale nuovi soggetti, nel rafforzare la concorrenza, possa contribuire ad un miglioramento generale della qualità dei servizi, a condizione che si presti la massima attenzione a non creare rendite di posizione e a non impegnare denaro pubblico in iniziative non competitive.

Il 98% delle merci in uscita dalla Sardegna sono movimentate via mare con un ritmo di crescita costante di circa l'8% annuo; questo fatto rende ancora più evidente l'importanza di questa forma di trasporto per il sistema produttivo isolano. Tuttavia, il divario superiore al 30% fra merci in entrata e merci in uscita evidenzia la debolezza del sistema produttivo regionale e la difficoltà a competere nel mercato nazionale. Ci sono spazi che le aziende sarde possono utilizzare da subito per incre-

mentare le esportazioni, al livello più basso nel Mezzogiorno, utilizzando nel modo migliore le politiche di sviluppo locale finanziate con le risorse a disposizione.

L'assetto dei traffici e il saldo commerciale sono storicamente sbilanciati verso il Nord Italia e il centro Europa, mentre risultano pressoché nulli gli scambi con gli altri porti del Mediterraneo ed estremamente deboli anche le relazioni con le altre regioni del Sud. Il traffico di merci proveniente dalle regioni del Centro-Nord, in costante crescita, si concentra sugli scali di Olbia, Golfo Aranci. Portotorres, dando luogo a un vero e proprio "cordone ombelicale" tra gli scali del Tirreno centro settentrionale (Livorno, Piombino, Genova, Civitavecchia) ed i porti del Nord Sardegna.

I flussi in transito sugli scali di Olbia/Golfo Aranci attraversano, quindi, l'intera isola, per poi ripartirsi sulle province di Oristano, Sulcis, Medio Campidano e Cagliari, peraltro rivolgendosi ad una rete stradale per gran parte inadeguata, anche per la effettiva insufficienza della offerta di trasporto su ferro. Sulla linea ferroviaria Golfo Aranci-Cagliari si registra, di conseguenza, un progressivo calo dei traffici, con la progressiva dismissione dei servizi di traghettamento ferroviario e un conseguente calo del traffico tra il 1994 ed il 2002 pari al 55%.

Le merci viaggiano, dunque, su un sistema stradale obsoleto ed inadeguato; da ciò deriva la crescita dell'inquinamento da traffico, il rapido deterioramento dei manti stradali e la riduzione del tasso di sicurezza generale.

Il Crel ritiene l'attuale modello strutturalmente inadeguato e consiglia di meglio utilizzare le opportunità offerte dalle "autostrade del mare" per far arrivare le merci destinate al Sud Sardegna direttamente nei porti di Cagliari o di altre località della Sardegna meridionale, con conseguente riduzione dei costi e degli impatti ambientali. Ma perché ciò si realizzi occorre un forte intervento per l'inclusione della Sardegna tra i percorsi individuati.

Anche la riscoperta del mezzo ferroviario per il trasporto di merci, utilizzando le strade ferrate durante le ore notturne, può concorrere al decongestionamento del traffico stradale ed alla riduzione dei costi, oltre che alla qualità ambientale.

La strada del potenziamento del trasporto marittimo anche in sostituzione del trasporto su gomma presuppone la creazione di un sistema portuale integrato che, premiando le specializzazioni e facendo leva sull'intermodalità, così come già previsto da Piano regionale per il trasporto merci, sia in grado di movimentare le merci in tempi celeri e con costi contenuti. Ciò richiede adeguamenti infrastrutturali con investimenti adeguati, ma richiede ancor prima chiarezza programmatica e grande capacità di governo.

Aprirsi al mare ed ai trasporti marittimi può comportare ulteriori benefici; le navi hanno bisogno di manutenzione e di bacini di carenaggio. Si tratta di attività che possono dare un buon sostegno all'occupazione e anche a progetti formativi per creare nuovi mestieri e nuove professionalità.

Il sistema portuale in Sardegna, a differenza di quanto possibile nelle realtà continentali, può riguardare (con l'eccezione del *transshipment*) solo passeggeri e merci derivanti dalle esigenze di mobilità dei sardi e della economia sarda, intesa sia come sistema produttivo che come mercato; esso infatti, non può svolgere un ruolo di servizio rispetto a produzioni e mercati di altre aree economiche, contendendo i traffici ad altri sistemi sul terreno della qualità e dei costi, come avviene tra diversi sistemi continentali, anche molto distanti tra loro. Dai porti sardi possono partire solo merci prodotte in Sardegna. Nei porti sardi possono arrivare solo merci utilizzabili in Sardegna, sia come consumi finali che come intermedi per successive lavorazioni.

È quindi possibile pianificare il sistema portuale ed orientare l'organizzazione ed il dimensionamento dei sistemi di trasporto marittimo, con minori variabili, e quindi più facilmente, di quanto possibile in aree continentali, con riferimento alle scelte di sviluppo regionale ed alle esigenze che ne derivano in prospettiva.

A questo scenario bisogna condizionare le scelte infrastrutturali, concentrando le risorse per migliorare la qualità dell'offerta, garantendo volumi e flessibilità adeguata alla evoluzione della domanda, sia di trasporto merci che passeggeri.

Un discorso a sé merita il *transshipment*. I porti di *transshipment*, infatti, prescindono dall'economia delle aree su cui insistono, essendo la loro attività influenzata dalle esigenze di trasporto delle econo-

mie servite dalla rete dei porti ad essi connessi, oltre che dal livello di produttività dello scalo e dal grado di integrazione con la rete mondiale dominata da pochi grandi operatori.

In questo quadro il porto canale di Cagliari presenta interessanti prospettive di sviluppo che vanno assecondate e incoraggiate, evitando di comprometterne il futuro attribuendogli funzioni diverse legate ad esigenze locali altrimenti soddisfabili.

Tale successo, infatti, non solo consoliderebbe un'attività economica di per sé valida con un buon livello di occupazione e suscettibile di implementazione sia produttiva che occupazionale, ma costituirebbe una opportunità di enorme importanza per tutta l'economia isolana, aprendole una porta, a costi competitivi, verso tutti i mercati mondiali sui quali, per il resto dei fattori, si sia in condizione di competere. Lo svantaggio dell'insularità, quindi, che pure continuerebbe a pesare in misura proporzionale alla qualità delle politiche adottate, rispetto ai mercati nazionali e, in generale nel corto raggio, scomparirebbe del tutto nella dimensione globale, per la quale la localizzazione in Sardegna non sarebbe più svantaggiosa di quella in Lombardia o nella valle del Reno.

secondo una ricerca di Ocean Shipping Consultant, i flussi attesi dei *containers*, di qui al 2015, dovrebbero subire un aumento del 75%, attraverso l'uso di navi sempre più capienti che avranno bisogno di concentrare le toccate su pochi scali dotati di fondali di almeno -15 m., di

spazi adeguati, di retroporti, di fluidificazione.

Diventa quindi fondamentale potenziare e completare le infrastrutture del porto di Cagliari, coordinando, così come si sta facendo, le iniziative e le risorse del Ministero dei Trasporti, della Regione Sardegna e della società di gestione, perché la concorrenza internazionale si fa sempre più aggressiva e non basta la posizione di centralità nel Mediterraneo per dare quel vantaggio competitivo che rende il porto più interessante degli altri. Occorre poi portare a compimento in tempi brevi la procedura per la realizzazione del punto franco e prevedere la possibilità di lavorazioni al suo interno, che favoriscano insediamenti industriali, nuova occupazione e nuova ricchezza.

Le considerazioni e le proposte contenute in questo documento di sintesi, che non rende giustizia all'impegnativo ed articolato dibattito che si è tenuto nei tre seminari, costituiscono il contributo che il Crel mette a disposizione di tutti, decisori politici e portatori di interesse, nella speranza che possa facilitare l'adozione di strategie per il sistema dei trasporti all'altezza dei bisogni della Regione Sardegna.

PROPOSTE PER LA FORMULAZIONE DELLA LEGGE FINANZIARIA REGIONALE 2008

8 ottobre 2007

Il nuovo metodo di programmazione pone la Legge Finanziaria annuale della Regione Sardegna all'interno di un sistema programmatico costituito da:

- Documento Strategico Regionale;
- Piano Regionale di Sviluppo;
- Documento di Programmazione Economico Finanziaria;
- Piani Settoriali;
- Legge Finanziaria.

Appare evidente che la Legge Finanziaria, nella programmazione annuale dell'uso delle risorse, non può che essere coerente con le politiche indicate nei documenti pluriennali, concorrendo alla loro riuscita. In questo modo può assumere un ruolo ed un respiro ampio, di medio e lungo termine, sottraendosi alle logiche delle continue emergenze che, in passato, hanno limitato pesantemente le politiche regionali.

Non più finanziarie "omnibus" all'interno delle quali era contenuta la risposta ad ogni sollecitazione localistica, ma, finanziarie mirate, attraverso interventi chiari, a sostenere le politiche di sviluppo complessive della Regione Sardegna, attivate con il ricorso a fondi di provenienza europea e statale.

Un tentativo di applicare questo metodo è sicuramente presente nella Legge Finanziaria del 2007 all'interno della quale, malgrado il

persistere di attenzioni particolaristiche, si sostengono politiche la cui importanza economica e sociale viene ampiamente evidenziata nei documenti di programmazione (energia, formazione istruzione, politica abitativa, protezione ambientale, politiche del lavoro).

In questa logica il Crel intende esprimere un proprio contributo di sintetiche valutazioni generali e di indicazioni operative da sostenere con la finanziaria del 2008 e intende farlo utilizzando esclusivamente le risultanze delle iniziative di approfondimento su temi specifici realizzate nel lavoro di questi primi 20 mesi, e cioè Scuola Cultura e Formazione, Innovazione, Ricerca e Sviluppo, Trasporti, Credito, rinviando ad un momento successivo all'adozione del disegno di Legge da parte della Giunta, eventuali considerazioni sul complesso della Legge.

Condizione essenziale perché possa dispiegarsi in maniera adeguata una politica di riforme e di crescita economica ed occupazionale, migliorando così la qualità della spesa pubblica, è la possibilità di poter disporre delle necessarie risorse finanziarie. Su questo terreno il Crel ritiene indispensabile procedere nel processo di risanamento del bilancio della Regione che ha consentito, già nella finanziaria del 2007, di liberare quote consistenti di risorse da destinare a sviluppo e occupazio-

ne, superando una cronica rigidità di spesa che rendeva impossibile individuare priorità e sostenerle in maniera adeguata.

Momento cruciale nella realizzazione della strategia di risanamento e d'incremento delle disponibilità economiche è stato il confronto con lo Stato sulle partecipazioni regionali al gettito tributario prodotto in Sardegna, che ha visto impegnate tutte le Istituzioni e le forze economiche e sociali a sostegno delle rivendicazioni e della trattativa della Regione. In quella fase si è assistito nuovamente dopo tanti anni ad un confronto paritario tra Stato e Regione, che si è poi replicato nella vicenda delle servitù militari e nella trattativa per il trasferimento alla Regione dei beni demaniali non più utilizzati dallo Stato per le sue finalità istituzionali.

Un limite che va superato è la lentezza nella spesa. L'adozione del sistema del ciclo unico di programmazione, sostenuto dal concorso di risorse di provenienza europea, statale e regionale, rende ancora più urgente velocizzare la spesa. La tempestività nella spesa costituisce, infatti, un fattore determinante per il raggiungimento dei risultati attesi e per l'accesso ai meccanismi premianti. Si pone quindi con urgenza la necessità di adeguare la macchina complessiva della spesa pubblica, non solo della Regione ma anche degli enti istruttori del sistema creditizio, ad una politica finalizzata non alla mera produzione di atti amministrativi, ma al raggiungimento di obiettivi, qualificanti solo se raggiunti in tempi certi e rapidi.

È evidente che questa è una condizione essenziale perché possa dispiegarsi in maniera adeguata una politica di riforme e di crescita economica ed occupazionale. Ciò rende necessario individuare i nodi e le strozzature presenti nel funzionamento complessivo della macchina pubblica, adottando modelli e procedure capaci di evitare la perdita di risorse ingenti alla regione e a tutta la comunità.

In merito, pur nella consapevolezza della necessità di una discussione complessiva sulla Legge di bilancio e sulla riallocazione delle competenze e del potere di spesa in direzione degli enti locali, il Crel ritiene necessarie in questa direzione alcune misure immediatamente praticabili:

- una politica di formazione e di riqualificazione dei funzionari pubblici, in particolare della Regione e degli Enti Locali, accompagnata da adeguate risorse finanziarie a sostegno di accordi sindacali che, nel rispetto di quanto previsto nel Ccnl, incentivino questi processi e premino l'effettivo raggiungimento di risultati, prevedendo anche valutazioni di merito individuale;
- un ulteriore impegno, accompagnato da concreti interventi di carattere finanziario, a sostegno dell'associazionismo tra Comuni, unico modo per superare la debolezza e, spesso, sterilità programmatica e gestionale legata alle piccole o piccolissime dimensioni di gran parte delle amministrazioni comu-

nali della nostra Regione. La previsione di investire sulla Progettazione Integrata anche le risorse del settennio 2007-2013 rende sempre più indispensabile una diversa e più puntuale capacità di intervento nel territorio da parte degli Enti Locali, in una logica di distretto sovracomunale;

- il sollecito completamento della informatizzazione della Pubblica Amministrazione in Sardegna.

Questo processo di ammodernamento complessivo della Pubblica Amministrazione costituisce anche condizione essenziale per un recupero di competitività del sistema Sardegna nei confronti di altri territori europei, essendo il funzionamento della Pubblica Amministrazione stessa uno degli elementi che concorrono in maggior misura all'efficienza ed efficacia dei sistemi territoriali. Non è infatti sufficiente adottare validi strumenti legislativi potenzialmente capaci di superare i ritardi della nostra Regione, se non si riesce a fare in modo che vengano governati e coadiuvati da competenti strutture pubbliche.

La situazione attuale porta spesso le aziende, anche le più perispicaci e intraprendenti, ad infrangersi contro il muro della burocrazia, contro devastanti lentezze che soffocano tutto e tutti, strutture vecchie e funzionari che non hanno ricevuto una formazione adeguata per affrontare le trasformazioni e i cambiamenti della realtà economica e sociale di questi anni.

È concreto il rischio che le ultime possibilità, previste dalla Comu-

nità Europea per le regioni marginali ad alto potenziale ambientale come la nostra, attraverso i programmi per lo sviluppo, se non si porrà rimedio a questa evidente inadeguatezza, non troveranno riscontri, naufragando nella palude di una burocrazia che non riesce a stare al passo con tempi e esigenze che cambiano.

Recuperare competitività come sistema è essenziale per dare gambe a politiche di crescita dell'economia, che costituiscono lo strumento principale di aggressione al fenomeno della diffusione di vecchie e nuove povertà. Non sfugge, infatti, che il divario tra fasce ricche e povere della popolazione è ulteriormente cresciuto e circa trecentomila sardi vivono in condizione di povertà relativa. A questa situazione va data risposta certamente con adeguate politiche sociali, concretizzando al più presto gli interventi già previsti nella finanziaria 2007 e implementando le risorse da mettere a disposizione, ma anche con efficaci politiche di sviluppo e per l'occupazione.

Appare chiaro che la Regione può svolgere un ruolo decisivo nel contrasto alle vecchie e nuove povertà se si dimostra capace di costruire un sistema economico vitale e competitivo, valorizzando le potenzialità di sviluppo del suo territorio ed attraendo nuovi investitori dal continente e dall'estero.

Infine, prima di entrare nel merito delle proposte sulle materie anticipate in premessa, si ritiene necessario, anche se può apparire ovvio, mettere in evidenza la necessità di rispettare i tempi nella presentazione della Legge Finanziaria e

di approvarla entro il 31 dicembre dell'anno precedente.

Politiche sociali

La situazione sociale della Sardegna descritta nel documento "Politiche Sociali" approvato dal Crel il 27 Ottobre 2006 evidenzia la necessità di assumere con urgenza adeguate misure di contrasto alla povertà e a sostegno di processi di inclusione per coloro che si trovano ai margini della società.

Il Crel considera il lavoro uno dei più potenti fattori di inclusione e, coerentemente, ritiene che una efficace politica per lo sviluppo e l'occupazione sia presupposto essenziale di politiche sociali volte all'inclusione ed al contrasto all'emarginazione.

Il Crel ritiene altresì che sia necessario prevedere da subito l'adozione di misure di contrasto alla povertà e all'emarginazione volte ad un sollievo immediato delle più gravi condizioni di disagio e di sofferenza, non limitandosi però a questo pur doveroso compito, ma collocando queste misure in un quadro programmato di azioni ed iniziative che abbiano come obiettivo il superamento della condizione di disagio.

Si tratta, cioè, di adottare politiche di sostegno al reddito delle fasce più deboli della popolazione, collocandole all'interno di progetti di intervento personalizzati il cui obiettivo sia quello dell'inserimento o del reinserimento lavorativo. Questa filosofia di intervento richiede una adeguata organizzazione dei

sistemi di Welfare in ambito locale perché siano in grado di far interagire diversi soggetti pubblici e privati (servizi sociali dei Comuni, centri servizi per il lavoro, istituzioni scolastiche, associazioni di volontariato, etc.) nell'ambito di politiche il cui obiettivo non può, e non deve essere la mera erogazione di sussidi economici o comunque assistenziali. Il soggetto disagiato e la sua famiglia vanno invece presi in carico ed attorno ad essi va costruito un progetto personalizzato che, in diverse fasi, che andranno monitorate unitariamente dai vari soggetti istituzionali, dovrà portare ad una loro reale emancipazione.

Prioritaria appare quindi la costruzione della rete territoriale per il Welfare prevista dalla legge regionale 23 del 2005 ed il superamento dei ritardi che si sono manifestati finora.

Ne è dimostrazione anche la difficoltà che già si intravede a spendere in modo proficuo le significative risorse previste per le politiche sociali dalla Finanziaria regionale del 2007. Senza rete, infatti, si rischia di scendere in un assistenzialismo che, pur rispondendo a bisogni reali come già rilevato più sopra, non riesce ad incidere su condizioni endemiche di povertà e di emarginazione.

Servono inoltre politiche attive per il lavoro che siano in grado di accompagnare le politiche per lo sviluppo che i fondi europei, nazionali e regionali possono attivare. Politiche da indirizzare verso i lavoratori espulsi dal mondo del lavoro e bisognosi di riqualificazione e di formazione alle esigenze di un mondo del lavoro in continua evoluzio-

ne, ma anche, e soprattutto, verso le massicce frange di senza lavoro prive di solide basi culturali e di qualsiasi competenza professionale e quindi di difficile occupabilità. Queste politiche del lavoro dovranno essere accompagnate da politiche sociali in grado di rispondere ai bisogni di questi soggetti e delle loro famiglie nella fase della ricerca dell'inserimento.

Appare opportuno prevedere la fruizione di un reddito minimo che restituisca la dignità ed il minimo di autonomia necessaria per non sentirsi esclusi del tutto dal contesto sociale e di consentire ai figli di famiglie in difficoltà di avere pari opportunità con gli altri giovani e ragazzi. Non un mero sostegno economico quindi, ma un insieme di politiche articolate in base ai diversi bisogni che si possono presentare: dalle politiche abitative, al sostegno attivo nella prosecuzione degli studi anche oltre il livello dell'obbligo, all'orientamento in materia di lavoro, alla formazione professionale o al sostegno all'autompiego.

La finanziaria 2008, per dare continuità agli impegni già assunti nella finanziaria 2007, dovrà individuare forme e risorse di sostegno all'adozione dei PLUS nei territori ed all'avvio di concrete forme di integrazione tra tutti i soggetti istituzionali e privati che si muovono nel sociale. Questa azione è indispensabile, perché limitarsi ad aggiungere risorse senza un'adeguata verifica della qualità della spesa nel territorio sarebbe assolutamente sbagliato.

Questo non significa che il Crel non ritenga necessario dare conti-

nuità all'impegno straordinario per il sociale e per il lavoro previsto nella finanziaria 2007, ma che ritiene indispensabile accompagnare lo stanziamento di nuove risorse con l'adozione di nuove metodologie di intervento capaci di ottenere concreti risultati.

Integrazione, quindi, nella programmazione degli interventi a sostegno delle famiglie in difficoltà e integrazione negli interventi a sostegno della disabilità e della non autosufficienza.

La Legge 23 detta correttamente il principio dell'integrazione tra il sanitario e il sociale negli interventi indirizzati agli anziani non autosufficienti, ai disabili ed a soggetti in condizione di sofferenza mentale o in trattamento per l'uscita da condizioni di tossicodipendenza. Il Crel rileva che passi concreti in direzione di questa necessaria integrazione stentano a compiersi e che perdura una pratica di sovrapposizione di interventi da parte di diversi soggetti non coordinati fra di loro che va a scapito di un ottimale utilizzo delle risorse a disposizione e della qualità stessa dell'assistenza erogata a chi ne abbia necessità. Diventa quindi necessario assumere forme di indirizzo verso questa modalità operativa che possano rivestire anche carattere vincolante per i Comuni e per le Aziende sanitarie locali.

L'ambito territoriale si manifesta come il luogo cruciale nel quale le politiche sociali possono assumere connotati di qualità o mancare i loro obiettivi. Sul territorio e sugli operatori che vi operano la finanziaria deve quindi puntare l'attenzione, prevedendo anche iniziative di

carattere formativo e di orientamento che aiutino a rimettere in discussione i superati schemi di intervento del passato.

Infine, il Crel non può non rilevare che le misure di politica sociale non si esauriscono nell'ambito meramente assistenziale ma sono contenute, talvolta in misura rilevante, in interventi che riguardano settori apparentemente distinti, ma in realtà, fortemente correlati. È il caso delle politiche abitative, delle politiche di sostegno al diritto allo studio, delle politiche di adeguamento del sistema di mobilità collettiva alle esigenze della popolazione priva di mezzi privati di trasporto o, comunque, non in grado di sostenere il costo di un uso quotidiano. È questa la strada già seguita nella finanziaria del 2007 (con interventi rilevanti per accrescere la disponibilità di alloggi da locare a costi accessibili, per una vasta gamma di interventi sul diritto allo studio, dall'adeguamento degli stabili, al sostegno alle autonomie scolastiche, dal sostegno alla pendolarità, etc., per migliorare la qualità del parco mezzi dell'azienda regionale di trasporto). Il Crel ritiene che si debba dare continuità alla strada intrapresa.

Infine, essenziale appare dotarsi di strumenti di valutazione e di controllo della qualità della spesa che permettano di leggere i risultati delle politiche adottate e di assumere le iniziative conseguenti. In questa direzione sarebbe utile prevedere un adeguato stanziamento perché l'Osservatorio sulla povertà possa finalmente insediarsi e svolgere il compito per esso previsto. Leggere con criteri oggettivi e condivisi la

reale situazione delle povertà in Sardegna è, infatti, essenziale per poter assumere iniziative non viziate da conoscenze parziali o interessate, per valutare l'esito delle iniziative assunte ed il merito di quelle da assumere.

Trasporti

L'importanza cruciale del tema dei Trasporti è emersa nel corso del lavoro del Crel in tre principali settori:

- il trasporto aereo;
- il trasporto pubblico locale;
- il trasporto navale.

È emersa anche una lunga serie di iniziative da assumere, ma ci si limiterà in questo documento ad indicare quelle ritenute principali per i singoli settori, richiamando per le considerazioni di carattere politico il complesso del Documento "Sardegna e Trasporti" approvato dall'assemblea il 16 aprile 2007 e disponibile per la lettura nel sito della Regione.

Nel trasporto aereo è fondamentale intervenire per collegare in modo efficace e rapido gli aeroporti col territorio. Ciò richiede impegni concreti per dotare i principali aeroporti di collegamenti plurimodali ed integrati con la rete territoriale del trasporto pubblico. In particolare è emersa la necessità di collegare con regolarità e frequenza gli aeroporti alla rete ferroviaria.

Scelte in questa direzione sono state già fatte e diversi interventi sono in fase di realizzazione, ma con

la Finanziaria se ne possono avviare altri.

Altro intervento ritenuto necessario è stato quello di migliorare i servizi aeroportuali e di lavorare in rete, creando sistema. Sarebbe quindi opportuno che la finanziaria prevedesse finanziamenti per il miglioramento della ricettività aeroportuale, subordinandone l'erogazione alla realizzazione del coordinamento operativo e gestionale fra le diverse società di gestione, ponendo fine ad una deleteria e dannosa politica di competizione. Inoltre, visti i positivi risultati sul turismo isolano, vanno adottate, nel rispetto delle regole europee, politiche di incoraggiamento ai collegamenti low cost e di agevolazione tariffaria sui voli in regime di continuità per viaggiatori, che scelgano la Sardegna come meta per le loro vacanze e siano dotati di titoli di acquisto di servizi turistici (prenotazione alberghiera, affitto abitazione, etc.), prevedendo, in quest'ultimo caso, anche il coinvolgimento delle strutture ricettive.

Nel trasporto locale la principale necessità individuata dal Crel consiste nella programmazione unitaria a livello di bacino definita con la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati in grado di concorrere ad essa. Importante diventa, quindi, che la Legge Finanziaria nel prevedere sostegni economici e finanziamenti ne vincoli l'erogazione all'adozione di questa modalità operativa.

I sostegni economici dovrebbero essere finalizzati a sostenere tre obiettivi che nel documento approvato dal Crel vengono individuati come prioritari e cioè:

- governo unitario dei singoli territori attraverso una "autorità di bacino";
- intermodalità, intesa come integrazione tra diverse forme di trasporto e tra diversi vettori;
- bigliettazione unica.

All'interno di questo quadro e più in dettaglio, i finanziamenti e i sostegni economici possono riguardare interventi infrastrutturali destinati a favorire la multi modalità (parcheggi di scambio, piste ciclabili, percorsi pedonali protetti nei centri storici, adeguamenti logistici di stazioni e fermate di scambio) o nuove modalità di erogazione del servizio anch'esse finalizzate a favorire la multi modalità ed a diminuire il ricorso alla mobilità privata ed individuale (integrazione orari dei diversi vettori, bigliettazione unica, adeguamento del parco mezzi, con particolare attenzione al diritto di accesso dei disabili, etc.). In merito al diritto di accesso ai disabili un obiettivo qualificante è costituito dalla realizzazione di un sistema di mobilità che assicuri ai cittadini con disabilità il diritto alla "libera circolazione". Particolare impegno dovrà essere rivolto all'adeguamento e all'ammodernamento della rete ferroviaria, individuata dal Crel come l'ossatura portante di tutto il sistema, alla costruzione di reti di metropolitana nei grandi agglomerati urbani, ad assicurare adeguati collegamenti ai piccoli centri delle zone interne dell'isola a rischio di spopolamento.

Infine, potrebbe essere previsto il finanziamento di una grande campagna culturale che, a partire dalle

scuole, porti la popolazione sarda a ragionare dei problemi rappresentati dal traffico veicolare privato e delle grandi potenzialità del trasporto collettivo.

Nel trasporto navale l'attenzione maggiore è stata posta alla certezza ed all'economicità dei collegamenti soprattutto con riferimento alle merci, visti i significativi risultati ottenuti in termini di qualità e di costo dei trasporti delle persone a seguito dell'affermazione di una pratica di sostanziale concorrenza tra diversi vettori. Al contrario, per il trasporto merci si rileva un sostanziale regime di duopolio che non consente l'affermazione di una reale concorrenza. Serve quindi un piano organico dei trasporti marittimi, la continuità non può ridursi a quella del trasporto aereo che interessa una parte minoritaria dei passeggeri e cifre insignificanti del trasporto commerciale. Il trasporto commerciale passa attraverso le strade del mare e quindi anche il futuro economico della Sardegna non può prescindere da queste.

Va proseguito il confronto con il Governo per ottenere l'inclusione della Sardegna nel sistema della "autostrade del mare". Il Crel ha infatti evidenziato l'importanza di trasferire consistenti spostamenti di merci, destinate al sud-Sardegna, dal mezzo gommato che attraversa l'intera isola, contribuendo al logorio ed all'intasamento di una rete stradale peraltro inadeguata, verso il trasporto navale, alleggerendo il traffico stradale e diminuendo l'impatto ambientale.

Inoltre, va perseguito ogni sforzo per favorire l'ingresso di nuovi

soggetti, anche, nei limiti delle norme europee, a partecipazione regionale, che permettano una reale concorrenza nell'offerta di trasporto.

Entrambe queste esigenze richiamano un preciso impegno del Governo nazionale, ma non va escluso il concorso della Regione, perciò appare utile prevedere in Finanziaria adeguate poste di bilancio.

Infine, poiché i porti sardi vengono scelti con sempre maggiore frequenza come scali per le grandi navi da crociera, appare opportuno che la Regione incentivi e sostenga economicamente interventi di adeguamento qualitativo dei porti dal punto di vista dell'accoglienza e della promozione delle città toccate dai flussi dei croceristi, sostenendo misure di intervento capaci di collegare questo importante flusso di passeggeri ad una qualificata filiera che coinvolga anche l'entroterra regionale.

Scuola, Cultura e Formazione

Nel documento approvato lo scorso anno il Crel ha posto la persona al centro delle politiche dell'educazione e della formazione: tutti gli interventi, pertanto, devono essere finalizzati a favorire i processi di apprendimento delle persone di ogni età per renderle più competitive o per riconvertirle quando il loro sistema di conoscenze risultasse inadeguato alle richieste provenienti dal mondo dell'offerta. Nello stesso documento, il Crel ha sottolineato l'esigenza di investire nei processi di apprendimento delle persone per potenziare il sistema delle

conoscenze non soltanto in termini cognitivi ma, anche e soprattutto, in termini professionali e relazionali. Questi due elementi rappresentano per il Crel due criteri fondamentali per capire come deve essere utilizzata, nei tempi più brevi possibile, la grande quantità di risorse messe a disposizione di questo capitolo nella finanziaria 2007. Ciò non è semplice soprattutto per il numero di enti e istituzioni coinvolte - dalla stessa regione alla Sovrintendenza Scolastica Regionale, alle Province, ai Comuni, alle Autonomie scolastiche - le quali devono concorrere in maniera diversa al perseguimento di obiettivi comuni, ma in una logica di integrazione e di coordinamento, quali gli interventi di contrasto alla dispersione scolastica, di riqualificazione degli immobili scolastici, di arricchimento dell'offerta formativa, etc.

È evidente che tale impostazione implica la previsione di adeguate risorse a sostegno della Legge per un sistema integrato di formazione e istruzione che, si spera, dovrà essere approvata in tempi brevi ed applicata nel 2008.

Va poi prodotto un forte impegno a contrasto della dispersione scolastica con interventi mirati principalmente alla riduzione del disagio connesso alla pendolarità; vanno realizzate strutture di servizio per gli studenti pendolari, previste mense e sale di studio attrezzate e, come già indicato nel capitolo trasporti, ottimizzato il sistema di trasporto pubblico locale. Questi interventi devono essere previsti a partire già dagli anni dell'istruzione primaria con efficienti sistemi di mobi-

lità intercomunale e la generalizzazione del tempo pieno nelle zone interne che, oltre che migliorare la qualità dell'istruzione e creare i presupposti per un saldo rapporto tra scuola e studenti, avrebbe anche il grande vantaggio di favorire nuova e buona occupazione.

L'esigenza di un impegno della Regione nel campo della formazione e dell'istruzione se coinvolge gli istituti di ogni ordine e grado, favorendo il miglioramento della qualità della loro offerta, ma per i quali il concorso dello Stato è insostituibile per via dell'obbligo formativo, diventa essenziale per l'istruzione universitaria che invece, con l'autonomia vede ridursi progressivamente l'ammontare delle risorse ad essa destinata dallo Stato.

L'autonomia pone le università in un mercato competitivo in cui conta la capacità di acquisire risorse dall'esterno, appare però evidente quanto ciò si scontri nella nostra isola con un sistema economico produttivo estremamente debole non in grado di sostenere, come avviene in altri contesti più sviluppati dell'Italia e dell'Europa, il sistema della formazione e dell'istruzione universitaria.

Le università locali soffrono, infatti, in molti casi, di carenze strutturali, anche l'accesso alla conoscenza disponibile presso le principali banche dati e biblioteche on line non sempre è agevole, per via di inadeguatezze legate alle moderne tecnologie non sempre disponibili in modo generalizzato nelle diverse facoltà e per i diversi corsi di studio, compresi quelli decentrati nel territorio.

Rispetto a queste ultime si condivide la scelta della non proliferazione indiscriminata dei corsi di laurea anche nei piccoli e piccolissimi centri, ma si ritiene opportuno non centralizzare la formazione universitaria su Cagliari e Sassari, al fine di evitare ulteriore congestionamento, e andare nella direzione di creare una rete universitaria regionale, lasciando quindi inalterata la possibilità di accedere alla formazione universitaria in centri come Oristano e Nuoro, in modo da favorire la continuità degli studi per giovani che altrimenti dopo il diploma quasi certamente rimarrebbero a casa. A parere del Crel, l'imposizione di limitare l'apertura di nuovi corsi di laurea di primo livello nelle sedi esistenti o il divieto all'apertura di corsi di laurea di secondo livello in sedi che non siano Cagliari e Sassari, andrebbe considerata con maggiore attenzione in termini di risultati conseguiti e conseguibili.

Inoltre occorrerebbe individuare adeguate risorse per incentivare il rapporto tra mondo dell'istruzione e della formazione da un lato e mondo del lavoro dall'altro e, in quest'ambito, delle imprese in particolare. L'esperienza delle università, soprattutto nel campo dei tirocini formativi, deve essere maggiormente incentivata, così come deve essere incentivata la possibilità per i neo laureati di trovare possibilità di sperimentazione delle competenze acquisite.

In tale quadro il Crel reputa indispensabile non disperdere il patrimonio di competenze presente anche nel sistema della formazione professionale ma, nella prospettiva

di rendere quest'ultimo integrato e competitivo col resto del sistema dell'educazione e della formazione permanente, reputa che esso non debba svolgere una azione di supplenza nei confronti della scuola dell'obbligo ma, al contrario, debba rappresentare uno degli sbocchi possibili per accedere, dopo il conseguimento di un diploma di secondo grado, a professioni che hanno mercato ora e in prospettiva, senza tralasciare, da questo punto di vista, il recupero di tradizioni che fanno parte della identità della Sardegna e che possono essere utilizzate adeguatamente soprattutto per ricostruire laddove è stata dispersa una immagine identitaria forte e spendibile anche sotto l'aspetto dell'attrattività turistica della nostra regione.

Innovazione, Ricerca e Sviluppo

Il Crel ritiene la ricerca scientifica uno dei settori fondamentali nel processo di sviluppo sociale ed economico della Sardegna. Tuttavia, appare evidente come in ambito regionale sussista una scarsa conoscenza e una sottovalutazione del livello qualitativo che essa, da tempo, sa esprimere e che paradossalmente ha una più significativa visibilità internazionale. Da ciò deriva il suggerimento sulle possibili strade da percorrere.

La ricerca in Sardegna appare fortemente condizionata dai finanziamenti pubblici, in ragione delle caratteristiche del sistema produttivo sardo, caratterizzato dalla presenza dominante di microimprese, scarsamente legate da reti di colla-

borazione in grado di porre rimedio ai limiti legati a questa condizione inoltre si rileva un'assenza quasi totale di sinergia tra i vari soggetti pubblici o comunque sostenuti da risorse pubbliche, nella loro attività. Manca, in sostanza un'anagrafe della ricerca ed un'entità di coordinamento in grado di favorire la collaborazione e esaltare le sinergie.

Prioritario è quindi dare vita ad un coordinamento comune che, ferma restando l'autonomia dei singoli, possa costituire il luogo nel quale tutti i soggetti - istituzionali, pubblici e privati - possano, su un piano di parità, concorrere alle decisioni.

Particolare in questo contesto è il ruolo della Regione, per la funzione prevalente nel finanziamento della ricerca, per la possibilità di indirizzare le scelte in funzione delle priorità strategiche per il territorio, per il ruolo avuto nella creazione di istituzioni di ricerca regionali. Dalla regione è quindi lecito attendersi l'esercizio di questo governo unitario che, attraverso la concertazione, potrebbe portare ad un ottimale utilizzo delle risorse, distribuendo i compiti in modo chiaro, evitando dannose concorrenze e duplicazioni, razionalizzando l'utilizzo di spazi e macchinari e, soprattutto, definendo gli spazi e le risorse a sostegno della ricerca teorica e quelli per la ricerca applicata con le relative modalità di coinvolgimento degli attori privati e delle imprese, destinatari finali delle iniziative.

Non può essere inoltre ignorato che centinaia di giovani impegnati nella ricerca, in particolare nelle università, vivono in una condizione di precarietà e di totale incertezza del

proprio futuro. Le migliori energie intellettuali della nostra regione vivono di tempi determinati, di contratti di collaborazione, di consulenze; non può quindi sorprendere il continuo impoverimento di intelligenze cui la Sardegna è sottoposta. C'è, quindi, bisogno di un sistema costituito da soggetti pubblici e privati che dia continuità all'attività di ricerca su filoni condivisi, creando opportunità di lavoro e di valorizzazione delle intelligenze presenti e stimoli per il rientro di coloro che sono dovuti andare via. Un sistema vivace, dinamico e produttivo potrebbe proporsi anche come destinazione appetibile per ricercatori e scienziati di altra nazionalità.

Una simile strutturazione dell'attività di ricerca farebbe dell'isola un riferimento obbligato in Europa e non solo, tenuto conto della sua centralità nel Mediterraneo, attirerebbe capitali non solo nell'attività di ricerca ma anche per le sue applicazioni.

Appare strategico inoltre, che venga favorito l'accesso all'innovazione e alla ricerca applicata delle PMI in misura tale da rafforzarne strutturalmente la capacità competitiva nell'ambito dei mercati internazionali, anche attraverso un attento lavoro di valorizzazioni delle produzioni caratterizzanti.

Per tutte queste ragioni il Crel ritiene che nella Legge Finanziaria 2008 potranno essere contenuti, in accordo con i vincoli introdotti con la nuova legge regionale sulla ricerca e come previsto dalle norme transitorie per la redazione del bilancio 2008 art 17, specifiche indicazioni per:

- rafforzamento della qualità delle risorse umane sia nell'ambito della ricerca sia nell'ambito delle imprese;
- rafforzamento della strada già intrapresa nelle relazioni fra Regione e Università sarde attraverso l'individuazione di forme di finanziamento diretto ed indiretto; Parallelamente si può favorire l'adozione di incentivi per le imprese che investono nell'Università, per esempio prevedendo priorità a valere sulle domande presentate per gli aiuti agli investimenti produttivi;
- avvio di un Piano d'Azione Regionale di lungo periodo che indichi obiettivi prioritari, risorse disponibili, modalità e parametri di verifica.
- monitoraggio dello stato dell'arte dei processi di innovazione tecnologica avviati per filiere e per aree;
- realizzazione di un programma regionale di conoscenza dei fabbisogni tecnologici delle imprese, con specifica attenzione alle PMI, ai fini della individuazione di ambiti trasversali di intervento o di specificità di filiera;
- razionalizzazione degli strumenti di finanziamento e semplificazione dei meccanismi al fine di rendere gli interventi più rispondenti agli obiettivi;
- percorso diffuso di supporto tecnico all'acquisizione dell'innovazione nelle PMI, attraverso il coinvolgimento attivo delle Università, dei Centri di Ricerca e della formazione specializzata, orientato al trasferimento ed all'accompagnamento nell'utilizzazione dei risultati dei programmi di ricerca applicata;
- programma pluriennale di informatizzazione delle PMI finalizzato alla formazione in continuo, alla gestione d'impresa, allo sviluppo di reti di partenariato, all'accesso a banche dati di brevetto;
- rafforzamento delle figure professionali dei facilitatori di innovazione, in grado di interfacciarsi con le imprese e con i portatori di innovazione tecnologica, anche attraverso un continuo lavoro sul campo. In questo senso appare importante l'individuazione di strutture idonee a costituire i luoghi dell'apprendimento dell'innovazione, aperte e flessibili, ed il rafforzamento della presenza femminile, a tutt'oggi strutturalmente debole;
- sostegno e diffusione delle iniziative per la creazione di imprese innovative;
- rilancio dell'attività di adesione delle PMI a strumenti volontari di certificazione e rafforzamento delle iniziative per il risparmio energetico e la diversificazione delle fonti;
- imposizione, all'interno della legislazione di finanziamento di settore, di percentuali obbligatorie di investimento in inno-

vazione. In questo senso è possibile esplorare la possibilità di dar vita ad un fondo di garanzia regionale a sostegno del rischio per alcuni progetti di ricerca, strumento che, compatibilmente con gli strumenti di garanzia comunitari e nazionali, potrebbe favorire la partecipazione delle imprese ai programmi nazionali e comunitari;

Credito

Nonostante i progressi compiuti, nel Mezzogiorno come in Sardegna la struttura dell'offerta bancaria resta arretrata e le condizioni di accesso al credito più svantaggiate.

Rimane scarsa la presenza di intermediari finanziari specializzati in grado di accompagnare la crescita dimensionale delle imprese, favorendo il rafforzamento delle risorse manageriali e il ricambio generazionale.

Limiti che riflettono in larga misura la fragilità dell'ambiente economico territoriale e la minore efficienza della pubblica amministrazione e delle istituzioni.

Un maggiore livello di competenza, efficienza, stabilità dell'universo bancario e finanziario rappresenta dunque un supporto fondamentale, un'infrastruttura necessaria per qualsiasi percorso di crescita e di sviluppo economico.

Il Crel ritiene che la caduta di competitività del sistema industriale, e più in generale del tessuto produttivo isolano, rende ancor più necessaria una "nuova politica del credito", attraverso una seria rivisi-

tazione degli strumenti di supporto, di indirizzo e di attuazione che fin qui hanno accompagnato le politiche industriali regionali.

Il Crel raccomanda e suggerisce di:

- definire una strumentazione creditizia di accesso al credito e ai servizi finanziari coerente con il necessario ammodernamento dell'apparato produttivo, premiando i comportamenti più virtuosi rispetto alle ricadute attese, che costituisca riferimento, in termini di fruibilità, anche per l'impresa minore;
- superare le forme intermedie e incentivare modalità di incentivazione automatica, soprattutto per gli investimenti rilevanti e per le imprese più strutturate;
- favorire una riorganizzazione della Sfirs, finanziaria regionale che può operare secondo l'art.107, e pertanto attivarsi per attingere dai fondi Fei creando una sezione per ogni categoria produttiva della nostra regione ad ognuna delle quali la Regione Sardegna destinerà delle risorse proprie e comunitarie. Tali risorse vanno assegnate creando per ogni sezione un fondo di garanzia capace di "Garantire" e "Agire" al fianco dei confidi regionali di riferimento dando a questi una controgaranzia in modo che possano sommare la garanzia regionale alla propria. Fornendo così la possibilità ai confidi di aumentare il proprio rating di

affidabilità nei confronti delle banche cosa che si trasformerà immediatamente in minori tassi per gli imprenditori. È evidente che i confidi per avere accesso ai benefici della finanziaria regionale dovranno strutturarsi in modo da selezionare le idee progettuali degli imprenditori associati secondo dei rigidi business plan che dimostrino sostenibilità e solvibilità dell'idea progettuale;

- inserire in legge finanziaria misure atte a:
- promuovere, rafforzare e consolidare i Consorzi Fidi, incentivando i percorsi premiali per le strutture che muovono verso processi aggregativi;
- mantenere e rafforzare gli strumenti di sostegno alla capitalizzazione e al consolidamento dei fondi rischi dei Confidi;
- istituire un fondo pubblico di garanzia intersettoriale, che consenta ai Confidi di poter contro garantire i rischi assunti in primo grado in rapporto alle proprie esigenze di portafoglio;
- prevedere una adeguata dotazione finanziaria per una legge di sostegno alla costituzione di banche locali e settoriali, più idonee, per formazione e finalità istitutive al sostegno delle piccole e medie iniziative di impresa.

Credito e imprenditoria femminile

Le indagini più recenti sull'imprenditoria femminile mostrano come, nonostante una crescita delle donne imprenditrici, l'Italia resti ancora il Paese con il più basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro rispetto agli altri Paesi europei. In Sardegna al 30 giugno 2006, le imprese femminili erano 36.279 che rappresentano il 25% del totale delle imprese.

Nell'ambito dell'attività di impresa le donne incontrano difficoltà nell'accesso al credito e si rivolgono meno degli uomini al sistema creditizio: solo il 16% delle imprese femminili utilizza il credito nella fase di avvio dell'attività. Le donne dimostrano rispetto agli uomini una differente cultura di impresa, una propensione a non rischiare, avviando in genere piccole e piccolissime imprese e contando preferibilmente solo sulle proprie forze e capacità. I motivi dichiarati oltre l'assenza di garanzie reali, il costo eccessivo del denaro, la complessità delle procedure.

Con Basilea2 le imprese di piccole dimensioni e specialmente le società di persone e le imprese individuali potrebbero trovare difficoltà ad essere valutate. Infatti questo tipo di società ha difficoltà a fare un'analisi dei propri fabbisogni e una programmazione delle risorse.

Il Comitato per la Formazione dell'Imprenditoria Femminile della Camera di Commercio di Cagliari ha avviato iniziative per la formazione e l'assistenza tecnico-finanziaria alla crescita della cultura di impresa delle imprenditrici:

- formazione di una rete di consulenti in micro imprese, già operanti presso gli sportelli delle associazioni imprenditoriali e dei loro Consorzi Fidi, nelle tematiche relative alla creazione di impresa, all'assistenza nella fase dello start-up e nelle successive fasi della vita dell'azienda con particolare attenzione ai momenti di crisi finanziaria;
- formazione di protocolli di intesa triangolari Camera di Commercio-Consorzi Fidi-Banche per ottenere credito alle migliori condizioni per le imprese femminili;
- costituzione di un fondo di contro garanzia per le imprese femminili a cui possano accedere tutti i Consorzi Fidi operanti nella Regione Sardegna, che rilasciano garanzie alle Banche a favore delle imprese a titolarità femminile.

Il Crel ritiene decisiva una politica Regionale del credito per l'imprenditoria femminile, in particolare:

- la costituzione di un Fondo di Garanzia Regionale con congrue disponibilità, anche dirottando parte delle risorse della legge n°215/92, dimostratasi inadeguata;
- la previsione nella legge Finanziaria 2008 di incentivi all'imprenditoria femminile sul modello sperimentato con la legge regionale del 19 ottobre 1993 n° 51 a favore dell'artigia-

nato (finanziamenti di micro-credito con procedura a sportello e prestazione di contro garanzie per investimenti).

Il ruolo del Credito in Sardegna

Il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro ha inteso portare avanti uno studio sul ruolo del credito in Sardegna.

Lo scopo è quello di aprire una riflessione e di elaborare un documento di analisi del tema, che contenga proposte per migliorare le funzioni del credito nel processo economico e sociale della Sardegna.

Il contesto

Alla fine del novecento il sistema creditizio e finanziario del nostro paese conosce una profonda trasformazione: l'affermarsi di un nuovo modello di vigilanza, la liberalizzazione dei mercati, i mutamenti istituzionali ne determinano, sia un aumento del grado di concentrazione, sia una profonda ristrutturazione.

Trasformazione che ha portato ad un sistema bancario e finanziario molto diverso per assetti, forme e configurazione istituzionale da quello disegnato nel '36 dalla vecchia legge bancaria, rendendolo più simile ai modelli prevalenti nelle economie avanzate.

Da allora, anche in virtù delle novità introdotte dalla "legge Amato" emanata agli inizi degli anni '90, l'esercizio del credito viene considerato una attività di impresa, e non

più di pubblica utilità. L'attività bancaria si configura quindi più come esercizio di un diritto che non adempimento di una funzione.

Tra il 1995 e il 2006, in Italia sono state realizzate operazioni di fusione e acquisizione che hanno interessato 476 banche, cui faceva complessivamente capo il 70% delle attività complessive del sistema. Il numero di banche si è ridotto del 18% da 970 a 793 nel 2006.

Le aggregazioni hanno condotto all'integrazione dei mercati locali del credito attraverso la formazione di gruppi bancari operanti sull'intero territorio nazionale.

Un recente articolo comparso su *Corriere Economia*, l'inserto del *Corriere della Sera* del 10 dicembre, evidenzia in particolare come "sono le alleanze strette negli ultimi due anni [...] ad avere cambiato più in profondità l'assetto del sistema".

Se infatti si considera la presenza territoriale delle banche, considerando quelle che sono prime in ogni regione, si vede chiaramente che 8 istituti hanno il predominio del mercato, ma che in particolare i primi due gruppi bancari (Intesa San Paolo e Unicredito Italiano) sono al vertice in 12 regioni.

Sempre secondo il *Corriere Economia*, "su un totale di 793 banche operanti in Italia (escludendo banche di credito cooperativo, filiali di banche estere e istituti posseduti da gruppi) le "indipendenti" sono

139, precisamente 72 capogruppo e 67 banche [...] Ai primi venti posti della classifica del mercato italiano, figurano solo gruppi con UBI, Banco Popolare, BNL, Popolare dell'Emilia, Popolare di Milano e Credem che seguono nell'ordine le prime tre (Unicredit, Intesa San Paolo e Mps), mentre le banche singole acquistano peso solo sul territorio".

In questo scenario la Sardegna si caratterizza per essere la regione che ha "la massima concentrazione degli sportelli (420 su 684) in capo ad un unico gruppo".

La trasformazione del sistema creditizio nel Mezzogiorno

All'inizio degli anni '90 l'economia italiana registrava una crisi profonda, che sfociava nella recessione del 1992-93.

Gli effetti della crisi erano più intensi nel Mezzogiorno, che non beneficiò della svalutazione della lira a causa di un'economia poco proiettata sui mercati internazionali.

Tra il 1991 e il 1996 il Pil delle regioni meridionali cresceva del 2%, 6 punti in meno del centro-nord.

In seguito allo shock recessivo, i crediti inesigibili delle banche italiane aumentavano rapidamente fino a superare nel 1995 il 9% dei prestiti complessivi. Il rendimento del capitale e delle riserve scendeva dal 10% del 1990 a valori attorno al 2% tra il 1993 e il 1997. Il tasso di crescita annuo dei prestiti crollava a poco più dell'1% nel 1994, da valori prossimo ai 15 registrati tra il 1989 e il 1992.

Il rapporto tra il credito bancario e il Pil scendeva di 6 punti per-

centuali tra il 1992 e il 1996 (Fonte: Cannari-Paretta).

I cambiamenti delle strutture proprietarie

Nel Mezzogiorno le trasformazioni registrate dal sistema bancario, dagli anni '90, sono state accentuate rispetto alle altre aree del paese, causa la maggiore intensità della recessione.

Nel sud del paese le difficoltà congiunturali si saldavano con la fine delle politiche di intervento straordinario, con conseguenze dirompenti sul tessuto produttivo - di per se fragile e in larga misura dipendente dal sostegno pubblico - e con pesanti riflessi negativi sull'attività delle banche.

Tra il 1993 e il 1998 circa il 30% della consistenza dei crediti bancari al sud e nelle isole veniva ascritto a sofferenza. Gli intermediari su cui faceva perno il sistema del credito nel Mezzogiorno subivano pesanti perdite, provocando un'erosione cospicua delle risorse patrimoniali delle banche che in quegli anni mostravano deficienza più marcata rispetto ai requisiti minimi patrimoniali.

Al superamento del dissesto bancario del Mezzogiorno, che assumeva i tratti di una vera e propria crisi sistemica, contribuivano sia l'intervento pubblico sia, in misura determinate il trasferimento delle priorità delle banche a gruppi bancari più efficienti e meglio patrimonializzati, con sede nel centro-nord.

Tra il 1995 e il 1999, al sud e nelle isole si sono realizzate 125 fusioni, incorporazioni e acquisizione del

controllo, più del doppio rispetto al quinquennio precedente e a quello successivo.

A seguito delle numerose operazioni di fusione e acquisizione del controllo, dall'inizio degli anni '90 il numero di intermediari finanziari con sede nel Mezzogiorno si è dimezzato a 148.

Nel 1990 al sud e nelle isole erano localizzate 313 banche, di cui 213 casse rurali e artigiane (B.C.C.) con una quota di mercato dei prestiti pari al 41% di quelli complessivi nella regioni meridionali. Alla fine del 2006, il numero di banche con sede nel Mezzogiorno era sceso a 148.

Alle 110 banche di credito cooperativo si affiancavano altre 38 banche, 19 delle quali facenti parte di gruppi con sede al centro-nord; escludendo queste ultime, la quota di mercato delle banche meridionali è dell'11%.

Numerosi intermediari sono usciti dal mercato; soltanto 4 su 10 delle nuove banche costituite nel Mezzogiorno sono riuscite a sopravvivere a fronte di 6 nel centro-nord.

La fragilità del sistema produttivo meridionale rendevano e rendono tuttora difficile lo sviluppo di banche locali, come avviene in altre aree del paese.

Per quanto riguarda la Sardegna vengono ad essere confermati i cambiamenti su descritti, il numero delle banche insediate nella regione, nel 2006, è aumentato da 30 a 32, con un ulteriore rafforzamento delle banche extraregionali.

A questo aumento, unito a quello delle dipendenze bancarie, passate da 683 a 684, ha fatto

riscontro un calo nel numero dei comuni serviti da almeno uno sportello (passati da 326 a 320).

Alla fine del 2006, le banche regionali detenevano il 52,7% dei depositi (con un calo di quasi il 6% rispetto al 1998) ed il 38,9% dei prestiti alla clientela locale (con un calo del 10% rispetto alla fine degli anni '90).

Nonostante la condizione descritta, lo spostamento al centro-nord del baricentro proprietario delle banche e la profonda ristrutturazione del sistema creditizio, Banca d'Italia asserisce che tutto ciò non ha limitato, ma ha migliorato il sistema dell'offerta di prodotti bancari.

In rapporto al PIL, il numero degli sportelli bancari al sud e nelle isole risulta pressoché in linea con quelle delle altre regioni.

A contenere la domanda di servizi finanziari contribuisce il basso tasso di partecipazione ai mercati bancari delle famiglie del Mezzogiorno. In quest'area non dispongono di un conto di deposito bancario ben quattro famiglie su 10, a fronte di una su 10 nelle regioni settentrionali.

È indicativa l'analisi fornita dalla Banca d'Italia, secondo cui circa la metà della maggiore crescita del credito nel Mezzogiorno è ascrivibile alla più forte domanda di fondi da parte delle imprese meridionali, a sua volta connesse con il minore sviluppo delle fonti interne di finanziamento.

Vi concorre anche il calo di alcune forme di trasferimenti pubblici (nel biennio 2004, le erogazioni alle imprese del Mezzogiorno relative agli interventi agevolativi nazionali si sono ridotte di un terzo

rispetto al biennio precedente), spingendo le imprese ad accrescere il ricorso a finanziamenti bancari.

Anche su questo fronte la Sardegna appare in linea con i trend nazionali: nel 2006 i prestiti bancari ai residenti, al netto delle sofferenze e dei pronti contro termine, sono cresciuti del 10,9%.

La crescita, secondo i dati Banca d'Italia, è da addebitare al maggior ricorso al credito da parte delle imprese (che ha accelerato dall'8,9% al 13,5%). Sia la crescita dei prestiti a medio/lungo termine che a breve si è mantenuta su livelli elevati (rispettivamente +11,7% e +8,4%).

Si è invece registrato un rallentamento, fisiologico, del credito agevolato, con un - 13,9%, concentrato in particolare sull'agricoltura e l'artigianato.

La crescita dei prestiti alle imprese si è concentrata in particolare sui servizi (+24,7%), mentre il manifatturiero ha evidenziato un moderato incremento (+5,5%).

Anche in Sardegna si è registrata una forte crescita del credito al consumo alla clientela regionale cresciuto del 17,1%. Va però evidenziato il rallentamento delle erogazioni da parte delle banche, sintomo di un maggior ricorso alle società finanziarie.

Lo scenario descritto potrebbe cambiare a breve se, come auspicato dalla Banca d'Italia e dalle stesse banche, dovesse essere varata una legge che trasformi le Poste in un istituto di credito. Si verrebbe infatti a modificare sostanzialmente la mappa basata su sportelli e numero di clienti e nel mercato entrerebbe un nuovo, potente, competitor.

Il costo del denaro alle imprese

Per i tassi a medio e lungo termine, particolarmente rilevanti per le scelte di investimento delle imprese, il differenziale tra Mezzogiorno e centro-nord è sceso da 1,2 punti percentuali nel 1998 a circa 0,9 nel 2003 e a 0,3 punti nel marzo 2007. Nel comparto a breve termine, esso si è portato da 2,3 punti nel 1996 a 1,6 punti alla fine dello scorso marzo.

Il divario territoriale è influenzato dalle caratteristiche della clientela, dalla diversa composizione settoriale e dimensionale del tessuto produttivo, dall'appartenenza a settori caratterizzati da più elevati tassi d'insolvenza (agricoltura, edilizia).

In Sardegna il differenziale con i tassi applicati alle imprese italiane si è riportato sui livelli del 2004. In particolare, i tassi sui prestiti a breve sono passati dal 7,08% registrato nel dicembre 2005 al 6,71% del dicembre 2006. Sono invece cresciuti i tassi dei prestiti a medio/lungo termine passati dal 4,14% al 5,16%.

Si è inoltre accresciuta la quota di prestiti assistiti da garanzia, segno di una preferenza per l'indebitamento a medio/lungo termine da parte delle imprese.

La composizione delle attività finanziarie detenute dalle famiglie meridionali è sbilanciata, secondo Banca d'Italia, verso attività liquide e a basso andamento.

Nei portafogli delle famiglie del Mezzogiorno la quota di azioni, obbligazioni e fondi comuni d'investimento è pari al 29%, contro il 48% del centro-nord.

Rimane scarsa la presenza di intermediari finanziari specializzati in grado di accompagnare la crescita dimensionale delle imprese, favorendo il rafforzamento delle risorse manageriali e il ricambio generazionale.

Va rilevato come i processi di interpretazione e di concentrazione del sistema bancario, a detta della Banca d'Italia, non abbiano prodotto effetti di razionamento del credito, né limitato la concorrenza.

I valori italiani nell'offerta creditizia, nei confronti del sistema produttivo, sono in linea con quelli europei. Il livello complessivo degli Aiuti di stato alle imprese in rapporto al PIL è in linea con la rete europea 0,5% del PIL.

Passi avanti importanti sono stati compiuti negli anni, riducendo il fenomeno del multi affidamento, così come risulta migliorato il ricorso al credito a medio e lungo termine, anche grazie ad un migliore rapporto banca - impresa.

Basti pensare che solo a metà degli '90, soltanto ? dei prestiti alle imprese aveva una durata superiore a 5 anni, quota ora vicina al 40% (area euro supera il 52%).

Dal '98, la quota di imprese che operano con più di una banca è scesa dal 43 al 36% e la percentuale della prima banca è salita dal 40 al 51%.

Rimane da segnalare che i guadagni di efficienza che sono derivati dai processi di concentrazione del sistema bancario non sono stati trasferiti alla clientela, famiglia e imprese.

Restano troppo alti i costi dei servizi alla clientela, 14 euro i costi medi in Europa di tenuta di un con-

to corrente bancario, contro i 90 euro in Italia secondo un'analisi della Commissione Europea, e 163 secondo una ricerca della Banca d'Italia.

In Sardegna il "mercato del credito" si segnala per il basso numero di operatori presenti, un alto tasso di concentrazione del mercato e una bassa concorrenza, 3 banche controllano il 71% del mercato; il 71% dei Comuni bancati ha un solo sportello.

Un maggiore livello di competenza, efficienza, stabilità dell'universo bancario e finanziario rappresenta dunque un supporto fondamentale, un'infrastruttura necessaria per qualsiasi percorso di crescita e di sviluppo economico.

Nonostante i progressi compiuti, nel Mezzogiorno come in Sardegna la struttura dell'offerta bancaria resta arretrata e le condizioni di accesso al credito più svantaggiate.

Limiti che riflettono in larga misura la fragilità dell'ambiente economico territoriale e la minore efficienza della pubblica amministrazione e delle istituzioni.

Il quadro di riferimento richiamato, sembrerebbe confutare la percezione che la modalità con cui si esercita l'attività creditizia nel Mezzogiorno e in Sardegna risulti più che mai contrassegnata da:

- a) significativi differenziali dei tassi attivi praticati al sistema produttivo;
- b) livelli comparativamente inferiori degli impieghi bancari.

Condizione che si accompagna alla disputa che considera non influente la proprietà dei sistemi ban-

cari nelle dinamiche che attengono all'offerta del credito come all'utilizzo degli impieghi.

Oggi, superata la fase di trasformazione degli anni '90, si assiste alla riapertura del dibattito pluridecennale sulla "questione meridionale".

Discussione che agli elementi che hanno caratterizzato il decennio appena trascorso, con la fine dell'intervento straordinario e con l'avvio di una nuova filosofia di sostegno allo sviluppo si aggiunge la necessaria riflessione di un'esperienza segnata da due cicli della programmazione comunitaria, che non hanno ridotto il divario tra Centro nord e Sud Italia, Sardegna compresa.

Le connotazioni assunte dal divario territoriale tra le aree forti del paese e quelle meridionali sono oggi profondamente diverse da quelle del passato, anche in ragione di dinamiche regionali e locali differenziate, che pur tuttavia il Crel ritiene difficili da colmare senza interventi specifici nei due ambiti che si richiamano sinteticamente:

- 1) del sistema creditizio e finanziario;
- 2) delle nuove politiche per lo sviluppo.

È da quest'angolo visuale che il Crel ha avviato una riflessione, considerato che è universalmente riconosciuta la tesi secondo cui la qualità dei servizi finanziari e creditizi è essa stessa elemento e fattore di vero e proprio accompagnamento ai processi di crescita e di sviluppo dei "sistemi territoriali".

È stato rilevato che circa un terzo dei differenziali di sviluppo tra le

economie che crescono di più e quelle più deboli è ascrivibile alla differenza della qualità dei servizi finanziari.

Il Crel ritiene che la caduta di produttività del sistema industriale, e più in generale del tessuto produttivo isolano, impongono una "nuova politica economica e del credito", una seria rivisitazione degli strumenti di supporto, di indirizzo e di attuazione che fin qui hanno accompagnato le politiche industriali regionali.

Parte importante e significativa di questa azione è affidata alla definizione di una moderna ed efficiente strategia anche in termini di nuova strumentazione in materia creditizia e finanziaria, sul versante delle imprese e delle famiglie.

Sono questi i servizi che influenzano la propensione degli investimenti, l'uso efficace dell'allocazione delle risorse, fungendo spesso da stimolo e da catalizzatore di un processo di riposizionamento complessivo del sistema imprenditoriale.

Un esempio illuminante è offerto, nell'ambito dell'attività di impresa, dalla difficoltà nell'accesso al credito che incontrano le donne, le quali rivolgono meno degli uomini al sistema creditizio: solo il 16% delle imprese femminili utilizza il credito nella fase di avvio dell'attività. Le donne dimostrano rispetto agli uomini una differente cultura di impresa, una propensione a non rischiare, avviando in genere piccole e piccolissime imprese e contando preferibilmente solo sulle proprie forze e capacità. I motivi dichiarati oltre l'assenza di garanzie reali,

sono il costo eccessivo del denaro, la complessità delle procedure.

Le indagini più recenti sull'imprenditoria femminile mostrano come, nonostante una crescita delle donne imprenditrici, l'Italia resti ancora il Paese con il più basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro rispetto agli altri Paesi europei. In Sardegna al 30 giugno 2006, le imprese femminili erano 36.279 che rappresentano il 25% del totale delle imprese.

L'insieme di queste problematiche, il cui esito è così strettamente correlato alle dinamiche di crescita e dello sviluppo economico, si arricchiscono oggi, in una fase contrassegnata da profondi cambiamenti economici e normativi, di ulteriori elementi di complessità che impongono un profondo processo di rivisitazione e rimodulazione della materia.

Complessità imposta dal nuovo quadro di riferimento, che va governato se si vuole promuovere un migliore accesso al credito, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

Sul versante del credito alle imprese, siamo ad un passaggio di svolta con il sistema degli aiuti pubblici alle imprese che vede una progressiva riduzione delle risorse ed una sua maggiore finalizzazione sugli obiettivi orizzontali (ricerca e innovazione, formazione, occupazione, internazionalizzazione, competitività, PMI) a discapito delle logiche di intervento settoriali. Appare evidente la necessità di un complessivo ripensamento, alla ricerca di un equilibrio, tra esigenze di nuova politica industriale e vincoli di finanza pubblica, tra selettività e generalità degli interventi, oltre

che tra la necessaria opera di razionalizzazione degli strumenti regionali e nazionali.

Ci riferiamo al combinato disposto di un insieme di elementi che una prospettiva imminente propone, sul versante del credito, al sistema imprenditoriale.

Da Basilea 2, con i nuovi principi contabili e l'assegnazione di un Rating come metodo di valutazione dell'impresa, alla perdita del TFR (stimabile in due punti di tasso equivalente), alla trasformazione delle leggi di incentivazione nazionale, con la trasformazione degli incentivi a fondo perduto in credito agevolato, che inevitabilmente impongono un aumento dell'indebitamento aziendale e un mutamento culturale sul fronte di una migliore gestione della finanza aziendale.

Quadro che si completa con l'uscita della Sardegna dall'Obiettivo 1 e con l'esaurimento, al 31 dicembre scorso, del regime in materia di incentivi che ha regolato il periodo 2000-2006.

Su questo fronte il Crel segnala il ritardo con cui si avvia una riflessione che sappia cogliere i bisogni nuovi e al contempo si faccia carico di regolare la materia nel quadro delle nuove compatibilità finanziarie, rileggendo, anche in chiave di rivisitazione critica, i modelli usati nel passato, avendo ben chiaro che le coordinate del nuovo processo devono avere come stella polare la definizione di una nuova strumentazione creditizia, la cui finalità deve essere quella di rispondere in maniera rigorosa e coerente al bisogno di promozione economica del nostro apparato produttivo.

Le proposte

La complessità della materia impone un'analisi approfondita delle tante variabili, che vanno considerate e necessariamente contemplate, per definire il nuovo quadro della strumentazione creditizia e finanziaria che la Sardegna vuole offrire al sistema economico e produttivo.

Nella condizione data, il Crel avverte la necessità di costruire, a superamento di uno scenario che ha visto in passato proliferare una moltitudine di interventi legislativi, un quadro di sintesi unitario e integrato che abbia come base un denominatore comune per i diversi settori economici, che operi però su livelli differenti di sostegno che vanno adattati al profilo e alla struttura dell'utenza che se ne serve.

In uno scenario di progressiva riduzione delle risorse pubbliche, si tratta di individuare formule di intervento che siano in grado di coinvolgere gli impieghi bancari, favorendo la partecipazione diretta delle banche negli investimenti aziendali anche con forme più avanzate rispetto a quelle usualmente utilizzate.

IL Crel ritiene necessaria la definizione di una strumentazione di accesso al credito e ai servizi finanziari, coerente con il necessario ammodernamento dell'apparato produttivo, capace di interpretarne i bisogni, orientarne la crescita, premiando i comportamenti più virtuosi, ottimizzando le ricadute attese e al contempo stabilisca un riferimento, in termini di fruibilità, per le microimprese, l'impresa minore e quelle più strutturate.

Il Crel ritiene utile inoltre, là dove è possibile, superare le forme intermedie e incentivare modalità di incentivazione automatica. È questa la forma più semplice, più diretta e gradita alle imprese, in grado di offrire maggiore certezza e tempestività nell'utilizzo, venendo meno la rischiosità, le interferenze e la discrezionalità proprie dei meccanismi intermediati.

Il Crel ritiene che, nella costruzione di un quadro di riferimento equilibrato in materia di strumentazione finanziaria, sia interesse della mano pubblica da un lato, ma anche dei soggetti finanziari dall'altro, promuovere e qualificare i Consorzi Fidi.

Sotto questo versante è apprezzabile l'orientamento assunto dalla Regione di sostenerne il potenziamento, promuovendo percorsi incentivanti e premiali per le strutture che muovono verso processi aggregativi.

Le Riforme in atto a livello nazionale impongono, al contempo, il rafforzamento patrimoniale dei Confidi in modo da consentire loro di raggiungere una sempre più adeguata massa critica, un rafforzamento tecnico-professionale e dei servizi offerti per una nuova fase di gestione del profilo del rischio.

Il Crel ritiene che la sfida dei Confidi sia quella di contemperare la conservazione delle linee di mutualità e radicamento territoriale con la necessità di evolvere come "intermediari finanziari", non solo della garanzia, ma favorendo risposte complessive ai bisogni delle imprese in una logica di mercato competitiva e concorrenziale.

Il Crel ritiene che riguardo alla Micro e Piccola impresa, i Confidi possono svolgere un ulteriore ruolo gestendo direttamente il credito e gli incentivi di minore entità e valutando la richiesta sulla base di un'istruttoria concordata con il sistema bancario, al quale sia riservato, oltre alla decisione finale, un controllo di merito e la possibilità di un controllo sul rispetto dell'istruttoria del Confidi rispetto al modello concordato.

Il Crel ritiene che lo scenario descritto è in grado di assicurare ai Confidi ruolo e funzioni in linea con i bisogni delle imprese da un lato, e con le esigenze di utilità pubblica dall'altro.

Questo tipo di evoluzione può essere forse spontaneamente determinata dal mercato, ma non in tempi adeguati.

A questo riguardo lo Stato, ma soprattutto la Regione possono operare in modo selettivo e mirato per agevolare e accelerare questo processo, utilizzando la leva della partecipazione pubblica e/o dell'accesso alla contro assicurazione pubblica.

Il Crel ritiene di proporre alla Regione Sarda:

1. mantenere e rafforzare gli strumenti di sostegno alla capitalizzazione e al consolidamento dei fondi rischi dei Confidi;
2. l'istituzione di un fondo pubblico di garanzia intersettoriale come contenitore di tutte le risorse regionali destinate ai Confidi, che consenta ai consorzi fidi, che operano in regione nei vari settori, di poter contro garantire i rischi assunti in pri-

mo grado, ciascuno in rapporto alle proprie esigenze di portafoglio.

Questi due interventi devono diventare veri e propri strumenti integrati di politica industriale.

Una condizione questa che muove dalla necessità di non far mancare ed assicurare un sostegno equilibrato alle varie tipologie dimensionali di impresa, che connotano il tessuto produttivo isolano, che per l'80% è composto da aziende che si collocano nella fascia al di sotto di quattro addetti.

Il Crel non ritiene che Basilea 2, la cui finalità è quella di assicurare stabilità al sistema finanziario e una più efficiente allocazione del risparmio, produrrà effetti disastrosi sul fronte dell'accesso al credito per il sistema delle piccole imprese, pur tuttavia pensa occorra attivare tutte le contromisure possibili per allontanare questa possibilità.

In particolare, si deve tenere conto delle difficoltà nell'accesso al credito dei giovani e delle donne nell'ambito dell'attività di impresa.

Il Crel ritiene, a tale proposito, importante, nell'ambito della politica Regionale del credito, assicurare un sostegno specifico attraverso la costituzione di un Fondo di Garanzia regionale ad hoc con congrue disponibilità, come pure la previsione di incentivi specifici all'imprenditoria femminile e giovanile, sotto forma di finanziamento al microcredito con procedura a sportello e prestazione di contro garanzie per investimenti.

La preoccupazione per una possibile restrizione del credito è

legata al fatto che siamo un paese “bancocentrico”, in cui il ricorso al credito bancario per finanziare l’economia è assai più elevato, in termini percentuali, rispetto agli altri paesi europei, per la scarsa presenza di prodotti finanziari alternativi e di un mercato borsistico e di capitali piuttosto asfittico.

Le dinamiche che caratterizzano la competizione economica tra imprese si collegano sempre più agli elementi infrastrutturali, ai sistemi dell’energia, del trasporto, delle comunicazioni, della finanza e del credito.

La concorrenza non è più fra imprese, ma tra sistemi locali.

La formula competitiva dell’impresa isolana, deve essere accompagnata da un disegno coerente di politica industriale verso l’integrazione, la rete, la crescita dimensionale.

Tutto ciò impone un nuovo rapporto tra sistema produttivo e distributivo, pensiamo alle filiere, tra sistema bancario e sistema della pubblica amministrazione.

Il tema di fondo è dunque quello di come banche, pubbliche amministrazioni e imprese concorrono a generare valore, accrescere efficienza, sostenere competitività, crescita e sviluppo dei sistemi territoriali.

Su questo fronte il Crel ritiene che la Regione possa e debba far valere la sua capacità di moral suasion, utilizzando tutti gli strumenti di cui dispone.

E in tale scenario va inserita anche una riflessione sulla Sfirs. Infatti, la Regione Sardegna dovrebbe favorire l’evoluzione della “propria finanziaria” quale strumento di

sostegno e attuazione delle politiche di attrazione degli investimenti e sviluppo della competitività.

Una vera e propria “agenzia di sviluppo” regionale, sul modello dell’IDA Irlandese o della WDA gallese, capace di valutare e negoziare i progetti, affiancare l’assistenza alla localizzazione e fornire il sostegno al “montaggio” finanziario dell’operazione; un interlocutore professionale e credibile per la Pubblica Amministrazione e gli Enti Locali, le imprese, gli investitori, il sistema creditizio.

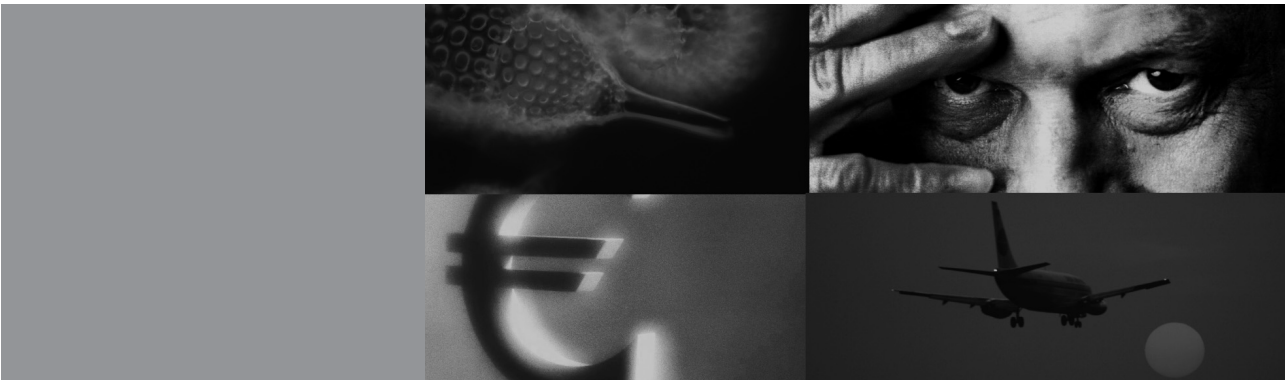
Sulla base di quanto su esposto, il Crel raccomanda e suggerisce di:

- definire una strumentazione creditizia di accesso al credito e ai servizi finanziari coerente con il necessario ammodernamento dell’apparato produttivo, premiando i comportamenti più virtuosi e avendo attenzione alle ricadute attese, che costituisca riferimento, in termini di fruibilità, anche per l’impresa minore;
- superare le forme intermedie e favorire modalità di incentivazione automatica, soprattutto per gli investimenti rilevanti e per le imprese più strutturate;
- promuovere un maggiore coordinamento tra intervento pubblico e bancario all’interno del sistema di sostegno alle imprese;
- assicurare un sostegno specifico all’imprenditoria giovanile e femminile attraverso la costituzione di un Fondo di Garanzia regionale ad hoc con congrue disponibilità, come pure la pre-

visione di incentivi specifici, sotto forma di finanziamento al microcredito con procedura a sportello e prestazione di contro garanzie per investimenti

- promuovere, rafforzare e consolidare i Consorzi Fidi
- incentivando i percorsi premiali per le strutture che muovono verso processi aggregativi,
- mantenendo e rafforzando gli strumenti di sostegno alla capitalizzazione e al consolidamento dei fondi rischi dei Confidi;
- istituendo un fondo pubblico di garanzia intersettoriale, che consenta ai Confidi di poter contro garantire i rischi assunti in rapporto alle proprie esigenze di portafoglio;
- riconsiderare la funzione della Sfirs, la cui azione deve essere sempre più orientata a promuovere e indirizzare investimenti industriali capaci di produrre ricadute in termini di valore aggiunto, innovazione, internazionalizzazione, occupazione, competitività.

La Regione non può rinunciare ad avere una "propria finanziaria" come strumento di attuazione delle politiche di sviluppo del sistema produttivo ed economico, interlocutore credibile e professionale per quanti, siano essi imprenditori, investitori (istituzionali e non), intendono localizzare le proprie attività in Sardegna. Non più istituto finanziario votato al "salvataggio" dell'esistente, ma "agenzia di sviluppo" sul modello anglosassone.



ANNO 2008

Proposta n. 1

SVILUPPO LOCALE, SVILUPPO RURALE, GOVERNANCE LOCALE E DISTRETTO RURALE, PROGETTAZIONE INTEGRATA COME METODO INNOVATIVO PER LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO

31 marzo 2008

Premessa

Questo documento si propone di sintetizzare le indicazioni scaturite dai due seminari del 18 e del 28 gennaio 2008 e dall'audizione dell'11 gennaio 2008 e di definire una serie di proposte del Crel tese a contribuire alla migliore definizione delle linee di programmazione unitaria per il 2007/2013 ed all'individuazione di modalità di lavoro che consentano di cogliere i massimi risultati in termini di sviluppo e di occupazione.

Rispetto ai distinti temi affrontati nei seminari e nell'audizione, il Crel, al termine di un complesso lavoro di sintesi, propone alla discussione politica ed istituzionale il seguente documento, nella dichiarata volontà di concorrere alle impegnative scelte per lo sviluppo della Regione che dovranno essere compiute nei prossimi documenti di programmazione e di pianificazione.

Osservazioni

La progettazione integrata ha prodotto un grande lavoro di animazione e di coinvolgimento in tutti i territori della Sardegna. In particolare, la strategia, nata dall'obiettivo di generare sviluppo, a partire dalla convergenza di conoscenze diffuse e parcellizzate, intorno a comuni percorsi di intervento in

grado di superare i blocchi prodotti da rendite di posizione e dalla presenza di costi fissi elevati nella generazione di servizi collettivi, ha costituito un concreto tentativo di coniugare il coordinamento strategico centrale con l'apporto propulsivo locale.

Nell'azione sul campo si è puntato sulla costituzione di partenariati locali istituzionali, economici e sociali (avente l'obiettivo di coinvolgere il più ampio numero di soggetti portatori di interesse), sulla qualità progettuale, sulla qualità dell'assistenza tecnica, sulla creazione di laboratori territoriali provinciali, sul rafforzamento della partecipazione e sul ruolo del partenariato nel superamento delle criticità locali.

Nella lettura dell'attuale giunta regionale, la progettazione integrata nasce da una visione critica delle precedenti esperienze di gestione dei fondi europei, le quali, malgrado le grandi masse di risorse finanziarie a disposizione, non hanno generato i benefici attesi in termini di sviluppo e di occupazione.

Fra le varie ragioni, due emergono con maggiore evidenza:

- l'estrema dispersione e frammentazione degli interventi,

Si è quindi deciso di intervenire (in sede di revisione di medio termine del POR Sardegna, inserendo le modalità di attuazione del nuovo percorso strategico nel Paragrafo 1.6

del Complemento di Programmazione del POR Sardegna 2000-2006 a partire dal giugno 2005), con una strategia unitaria di progettazione dello sviluppo dal basso (appunto la progettazione integrata) che muovesse dalle potenzialità del territorio, lette da chi nel territorio vive e lavora (potenzialità rappresentate da qualità ambientale, tradizioni culturali, capacità produttive, presenza di attrattori), puntando a definire modelli di sviluppo integrati, nei quali tutte le iniziative di impresa e gli interventi infrastrutturali concorressero alla realizzazione di un disegno unitario e condiviso.

Sviluppato su cinque fasi, il processo ha avuto una durata complessiva di circa due anni e mezzo:

- “Fase A, Individuazione degli obiettivi, delle strategie e delle azioni prioritarie (territoriali e settoriali) che costituiscono il quadro logico di riferimento per la successiva definizione dei Progetti Integrati.
- Fase B, Delibere della Giunta Regionale per il finanziamento delle operazioni, inserite nei Progetti Integrati di Sviluppo, da attuare con risorse finanziarie diverse dal POR Sardegna 2000-2006 (Fondi per le Aree Sottoutilizzate: Delibera CIPE n. 20/2004 e n. 35/2005, Fondo per la Programmazione Negoziata, Fondi Regionali di cui alla Legge Regionale n. 1 del 2006).
- Fase C, Presentazione, valutazione e approvazione dei Progetti Integrati di Sviluppo che

meglio implementano gli obiettivi, le strategie e le azioni prioritarie (territoriali e settoriali) definiti nei relativi quadri logici di riferimento di cui alla Fase A.

- Fase D, Pubblicazione dei Bandi di Gara per la selezione delle operazioni da ammettere a finanziamento e inserite nei Progetti Integrati di Sviluppo approvati.
- Fase E, Finanziamento delle singole operazioni” (fonte CRP).

Il coinvolgimento complessivo di diverse migliaia di persone ha portato all’inoltro di circa quattordicimila manifestazioni di interesse, in parte poi confluite in 199 progetti integrati.

Gli esiti concreti di questa strategia sono ancora da verificare, tuttavia il Crel ritiene opportuno sottolineare quanto essa abbia rappresentato un momento vivo e reale di partecipazione attiva delle diverse componenti del sistema istituzionale, sociale ed economico regionale, motivate, anche attraverso una scelta metodologica forte e innovativa, a confrontarsi sul valore della collaborazione, della individuazione condivisa delle criticità da affrontare, delle scelte operative da fare, del senso di appartenenza ad una specifica realtà territoriale.

In questo senso particolare valore va dato all’esperienza dei laboratori territoriali di progettazione ed ai partenariati locali, per il ruolo attivo e propositivo da essi svolto e che ancora possono svolgere nel lavoro di indirizzo e di sostegno alla realizzazione dei program-

mi di sviluppo locale e dei progetti integrati territoriali. Il Crel ritiene quindi necessario che i laboratori non vengano smantellati e che non vengano disperse le professionalità che in essi hanno operato e sono cresciute nel concreto di un lavoro serio e impegnativo, senza che ciò significhi rinunciare ad evidenziare eventuali errori, debolezze e criticità che, come risulta dalla stessa metodologia di progettazione richiesta in sede europea, rappresentano importanti esperienze da capitalizzare (occasioni di apprendimento) per non commettere gli stessi errori nel futuro. Vanno quindi sostenute le province sarde in direzione del mantenimento, o del recupero, delle professionalità maturate che possono essere preziose nel lavoro di governance locale.

Altrettanto strategico e irrinunciabile appare il ruolo del partenariato. La dinamica del processo porta ad alcune preliminari valutazioni sulle difficoltà dell'attuazione. La sua natura sperimentale costituisce un fattore indubbiamente condizionante per la stima dei risultati ottenuti ma, al contempo, rappresenta un primo elemento da non dimenticare, anche per l'interesse che l'esperienza ha suscitato in ambito nazionale.

Se dunque la sua creazione in itinere (documenti e strumenti attuativi sono stati prodotti durante il procedere del processo) ha costituito un fattore condizionante per la tempistica delle diverse fasi, sembra di poter osservare che la discontinuità del sostegno politico ha pesato sull'accreditamento a livello locale dei laboratori territoriali, sulla moti-

vazione dell'attività del partenariato e sul consolidamento delle aspettative suscitate.

Ad avviso del Crel il metodo di programmazione dello sviluppo dal basso, con il pieno e paritetico coinvolgimento di tutti gli attori locali, pur nelle diversità delle responsabilità e dei ruoli, rappresenta la vera novità degli ultimi anni nell'uso delle risorse comunitarie per lo sviluppo e merita, al di là dei risultati concreti che produrrà al termine della sperimentazione in corso, di essere utilizzata anche per la programmazione 2007/2013.

Proposte

Sulla funzione della partecipazione attiva al processo decisionale

Lo stadio attuale del processo non consente una soddisfacente misurazione dei risultati, in particolare in termini di dimensione e di qualità della domanda di beni collettivi attivata, né del radicamento dell'esperienza in termini di "abitudine e attitudine alla partecipazione attiva al processo decisionale" generata al livello locale. Alcune indicazioni si possono comunque proporre:

- consolidare la "cultura e la filosofia" della progettazione integrata quale modello di comportamento abituale dei diversi attori locali (cittadini, imprese, pubblica amministrazione, altre organizzazioni del profit e del non profit), e ciò, indipendentemente dalle risorse che verranno messe a disposizione, dal momento che

si reputa che questo sia un valore in sé, capace di implementare il valore del capitale sociale di un territorio nelle diverse componenti in cui esso si articola, quale base per la nascita di processi virtuosi di cambiamento sociale, culturale ed economico-imprenditoriale; fare dell'integrazione tra gli interventi infrastrutturali e le iniziative di impresa il faro per l'individuazione di iniziative sinergiche e politiche congruenti, presupposto importante per le attese ricadute in termini di sviluppo e di incrementi occupazionali. All'opposto il rischio è nella modestia del valore aggiunto generabile da singole iniziative isolate.

- snellire e rendere più efficiente la macchina amministrativa così che possa essere in grado di valutare la coerenza fra gli indirizzi espressi nei bandi di misura, attuativi della progettazione integrata, e i progetti di sviluppo prodotti a livello locale.

Sul nodo cruciale dello sviluppo rurale

Nei rapporti d'area prodotti dal lavoro di animazione territoriale in ogni provincia, tutti i territori hanno individuato, chi in modo esclusivo, chi insieme con altre, nel turismo sostenibile, nelle produzioni agricole di qualità, nella valorizzazione di ambiente e cultura le strade per il loro sviluppo: tutti elementi costitutivi della ruralità.

Gli attori locali hanno cioè ritenuto centrale la questione dello sviluppo rurale nel quadro complessivo delle politiche di sviluppo, nella convinzione, che è anche del Crel, che la Sardegna o si sviluppa nel suo complesso o permane nella situazione di ritardo attuale, non essendo pensabile un sistema squilibrato con aree forti ed aree deboli senza gravi conseguenze non solo di carattere economico ma soprattutto di carattere sociale.

È questa la principale ragione, insieme con altre puntualmente elencate nella relazione introduttiva al seminario, che rende questo punto cruciale e che richiede un impegno generale del sistema istituzionale per l'adozione di politiche adeguate a sostegno dello sviluppo delle zone interne. Il Crel ha proposto alla discussione i seguenti punti che sono risultati sostanzialmente condivisi da tutti gli ospiti presenti:

- lo sviluppo rurale deve sostanziarsi attraverso l'integrazione di diverse attività (agricole, artigianali, culturali, turistiche, sociali) aventi come riferimento il territorio, inteso quale sistema dinamico complesso di tipo geografico-ambientale e storico-sociale;
- è centrale il nodo dell'impresa locale; occorre assumere l'obiettivo di trasformare le attività di produzione in vere e proprie imprese, capaci di relazionarsi con il mercato e di capire i molteplici bisogni espressi da una domanda sempre più esigente e di attivare

iniziative per individuare mercati obiettivo capaci di assorbire le produzioni di qualità che si sia in grado di esprimere;

- va sostenuto con convinzione, facendo ricorso a tutti gli strumenti di incentivazione disponibili, il percorso dell'azienda agricola verso la "multifunzionalità", in modo tale da renderla un soggetto pienamente capace innanzitutto di autosostenersi sotto l'aspetto economico-reddituale e, conseguentemente, di concorrere alla gestione del territorio, alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio nel rispetto dell'identità dei luoghi;
- lo sviluppo rurale deve prevedere il coinvolgimento del sistema pubblico, non solo delle istituzioni locali ma anche degli enti regionali che, per le loro finalità istituzionali, operano specificamente nel territorio (Laore, Agris, Ente Foreste della Sardegna), così da garantire con il loro supporto la coerenza delle singole iniziative con gli obiettivi di politica regionale, nel quadro di quelle nazionali e comunitarie;
- va incentivata la costituzione e il sostegno dei distretti rurali, sia come occasione per costruire una più efficace, solida e visibile identità di territorio, sia come momento di governance partecipato dello sviluppo sociale ed economico. Occorre pertanto prendere coscienza che il distretto non è una istitu-

zione ma un modo di agire partecipato finalizzato ad ottenere in modo più efficiente ed efficace dei vantaggi per tutti gli attori del distretto stesso;

- è cruciale l'avanzamento della qualità sociale della vita nei territori rurali in tutte le sue possibili accezioni (salute, istruzione, servizi, legalità e sicurezza, ecc.) al fine di fornire alle popolazioni delle zone interne pari opportunità con quelle delle zone costiere.

Rispetto a questa pluralità di temi non si riprenderanno le indicazioni contenute nelle relazioni introduttive, che vengono riconfermate, ma si ripropongono solo alcune considerazioni ritenute prioritarie:

- occorre che le politiche regionali di incentivazione verso attività che concorrono allo sviluppo rurale, ed in particolare verso le attività agricole e forestali, si sottraggano ad una logica di tipo assistenziale e burocratico, che può anche sostenere il reddito ma non avvia sviluppo, adottando logiche di intervento che privilegino la nascita di imprese locali e assicurino loro il necessario sostegno. In questa logica appaiono di particolare importanza le opportunità rappresentate dalle attività di forestazione e di valorizzazione delle produzioni forestali e dalla prevista costituzione di diversi parchi naturali.
- Le politiche di sostegno allo sviluppo rurale devono tendere principalmente ad incentivare i

“sistemi”, aggredendo i ritardi infrastrutturali e fornendo servizi di qualità alle imprese per il miglioramento della qualità delle produzioni e per adeguate politiche commerciali e di promozione;

- coerentemente con quanto indicato in precedenza, anche i nascenti distretti dovranno accuratamente evitare di assumere connotati burocratico-amministrativi, puntando invece a costituire una sede capace di implementare prassi di governance territoriale autenticamente orientate allo sviluppo integrato;
- adottare una legislazione appropriata di sostegno alla creazione dei distretti che abbia la capacità di promuovere e sostenere il protagonismo dei territori, senza introdurre dannose centralizzazioni e rigidità organizzative;
- occorre che l'azione complessiva di governo della regione assuma come riferimento costante la problematica dello sviluppo rurale, superandone una concezione settoriale e riconoscendone la grande valenza orizzontale.

La progettazione integrata e lo sviluppo rurale richiedono l'adozione di adeguate politiche di governance sia in ambito regionale che locale; intendendo con governance un'azione di governo basata sulla partecipazione alle decisioni di tutti i soggetti portatori di interessi e sulla capacità di individuare adeguate mediazioni tra i diversi interessi e le

diverse posizioni, ferme restando le prerogative decisionali degli organi istituzionali.

La Regione deve adeguare la propria struttura all'importante innovazione rappresentata dal ciclo unico di programmazione; ciò comporta la necessità di coordinare e rendere coerente l'attività delle diverse Autorità di Gestione dei fondi europei (FESR, FES, FEASR, Italia Francia Marittimo, Enpi) e di includere in questo coordinamento l'utilizzo dei fondi FAS e degli stessi fondi di provenienza regionale. Il miglior risultato può infatti essere conseguito solo grazie ad una gestione integrata dei vari fondi e dei singoli interventi. Va quindi individuata una sede, o se si vuole, una “cabina di regia” sovraordinata alle singole autorità di gestione nella quale governare in modo unitario la programmazione e lo sviluppo dei distinti programmi operativi. La cabina di regia dovrà essere capace di suscitare anche una nuova capacità di lavoro integrato e coordinato fra i diversi assessorati per una redazione coerente dei diversi bandi e interventi. A livello di cabina di regia dovrà essere assicurato anche il coinvolgimento del partenariato economico e sociale, nel rispetto delle indicazioni emanate dalla Commissione Europea.

La qualità dei risultati che si otterranno nel corso di questi sette anni di programmazione dipenderà anche dalla capacità che la Regione dimostrerà nell'allestire la cabina di regia e nell'adeguare la propria macchina organizzativa alle nuove esigenze della programmazione unitaria.

A livello locale, dove operano una pluralità di soggetti istituzionali dotati di proprie prerogative e, spesso, non avvezzi a lavorare insieme con gli altri, né a rapportarsi in termini paritari con i soggetti economici e le forze sociali, questo processo appare più complicato, ma, certamente, non evitabile, se è vero che uno dei limiti maggiori delle precedenti stagioni di programmazione è consistito nella mancanza di un quadro unitario e di un livello adeguato di direzione e coordinamento.

Nella recente stagione della progettazione integrata la sede della concertazione territoriale è stata individuata presso le province e ad esse compete la responsabilità del coordinamento, nel rispetto delle competenze in materia di programmazione territoriale riconosciute loro dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; La provincia infatti concorre alla programmazione regionale, raccoglie e coordina le indicazioni avanzate dai comuni e redige il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio.

Questa soluzione appare ancora valida, ma perché possa produrre i migliori risultati occorre che le province, oltre che essere dotate di adeguate risorse, attivino pratiche permanenti di governance, aprendosi al contributo della società civile e del mondo delle imprese, non rinunciando alle proprie prerogative istituzionali, ma decidendo di esercitarle sulla base delle indicazioni e delle decisioni scaturite dal lavoro di concertazione. Non una diminuzione quindi del ruolo istituzionale, ma una sua esaltazione.

Peraltro la ridotta dimensione territoriale e il limitato numero di abitanti delle province sarde le rende molto rispondenti a realtà storico geografiche e socio economiche omogenee. Tutte le province, tranne forse Cagliari e Sassari, caratterizzate dalla presenza di due agglomerati urbani complessi riconducibili a logiche metropolitane, corrispondono sicuramente a questa descrizione. Il Crel ritiene quindi, sulla base di queste considerazioni, che il ruolo delle province sarde possa essere di estrema utilità per il governo unitario delle politiche di sviluppo in ambito locale, in quanto consente di superare la frammentazione legata alla ridotte e talvolta minime dimensioni dei comuni sardi e può riportare a sintesi unitaria in ambiti territoriali adeguati la programmazione e la gestione degli interventi a sostegno dello sviluppo.

Sull'adeguatezza della pubblica amministrazione

In diverse occasioni, comprese queste ultime, il Crel ha avuto modo di mettere in evidenza la necessità di una pubblica amministrazione adeguata, in tutte le sue articolazioni, alle esigenze del territorio. È necessario invece rimarcare, anche in questo contesto, la permanente inadeguatezza della pubblica amministrazione nel suo complesso rispetto alla complessità dei compiti da svolgere; tutti i nodi toccati finora necessitano di una presenza pubblica efficace ed efficiente della Amministrazione centrale (l'istruzione, la legalità e la

sicurezza), di quella regionale (la salute, i trasporti, la formazione professionale e le politiche per il lavoro, le politiche di sviluppo, le politiche ambientali, le politiche culturali, ecc.), di quella locale (l'urbanistica, i servizi locali, le politiche sociali). Il Crel ritiene quindi che, mentre va proseguita la richiesta nei confronti dello Stato centrale perché le zone interne non vengano abbandonate in nome di politiche di razionalizzazione della spesa incuranti delle conseguenze sociali delle scelte e, anzi, la presenza dello Stato venga rafforzata, debba essere con coraggio e determinazione avviata una verifica del funzionamento della amministrazione regionale e di quella locale, individuando con chiarezza limiti e inadeguatezze al fine di porvi rimedio con interventi adeguati di potenziamento e di formazione-aggiornamento-riqualificazione del personale. L'avvio di una significativa stagione di riforme in Sardegna con la riforma degli enti regionali ed il trasferimento di funzioni e compiti dalla Regione agli enti locali, non ha ancora comportato risultati apprezzabili. Si ha talvolta la sensazione di trovarsi a metà del guado, con gli interventi di superamento del vecchio compiuti, ma con il nuovo che ancora tarda a mostrare la propria capacità di produrre risultati migliori.

Occorre imprimere una accelerazione. Con la pubblica amministrazione nelle condizioni attuali qualsiasi politica di sviluppo rischia di arenarsi tra impacci burocratici, inadeguatezze infrastrutturali e professionali, pigrizie e chiusura al

nuovo. Il Crel è consapevole della complessità della materia ma ne ritiene non più rinviabile la risoluzione.

Sull'importanza delle politiche sociali

Nel seminario dedicato alle politiche sociali, il prof. Stefano Zamagni mise in evidenza come il nesso causale tra sviluppo economico e sviluppo sociale si è invertito: mentre per decenni si è ritenuto che prima ci voleva lo sviluppo economico e che quest'ultimo avrebbe prodotto le risorse in quantità sufficiente per finanziare lo sviluppo sociale, occorre oggi prendere consapevolezza che la vera novità di questi ultimi tempi è l'inversione di questo nesso. Oggi lo sviluppo sociale è il fattore più importante di sviluppo economico.

Questa considerazione, che il Crel condivide, pone in primo piano l'esigenza di un massiccio investimento per il sociale non solo nelle zone rurali, peraltro in gran parte interessate da fenomeni di illegalità diffusa e di violenza criminale, ma anche nelle zone urbane, segnate da fenomeni di degrado sociale tipici delle aree metropolitane, che sia capace di ricostruire quel tessuto connettivo delle comunità che è la precondizione per qualsiasi forma di sviluppo duraturo. Su questo terreno vanno quindi apprezzati gli sforzi finanziari compiuti in direzione del sostegno alle famiglie in condizioni di bisogno, in direzione di nuove politiche abitative, per la riqualificazione di quartieri degradati, a sostegno delle autonomie

scolastiche e per il contrasto alla dispersione scolastica, ma non si può tacere una preoccupazione per i ritardi nel dispiegamento di quelle politiche e per la mancanza di integrazione in ambito territoriale fra i diversi interventi che continuano a muoversi con logiche settoriali.

La programmazione sociale unitaria prevista dalla legge 23 del 2005, lungi dal costituire una pratica quotidiana della programmazione e gestione unitaria degli interventi, rimane ancora una petizione di principio; mancano nei territori raccordi programmatici ed operativi tra servizi sociali dei comuni, istituzioni scolastiche, servizi per il lavoro, formazione professionale e in questo quadro le politiche sociali continuano a caratterizzarsi come meramente assistenziali. Il Crel ritiene indispensabile il superamento di questi ritardi.

Le considerazioni e le proposte contenute in questo documento di sintesi, che non rende giustizia all'impegnativo ed articolato dibattito che si è tenuto nei due seminari, costituiscono il contributo che il Crel mette a disposizione di tutti, decisori politici e portatori di interesse, nella speranza che possa facilitare l'adozione di strategie di sviluppo all'altezza dei bisogni della Regione Sardegna.

LE PROPOSTE DEL CREL NELLA LEGGE FINANZIARIA 2008: DOCUMENTO DI COMPARAZIONE

12 maggio 2008

In previsione dell'approvazione, da parte della Giunta Regionale, del disegno di legge finanziaria per il 2008, il Crel decise di fornire un proprio contributo di idee e di proposte, definito sulla base dei documenti approvati in merito ad alcune fondamentali tematiche, che venne formalmente inviato al Presidente della Regione ed illustrato nel corso dell'audizione con la Giunta tenuta in data 29 novembre 2007.

La nota del Crel si apriva con una considerazione sul ruolo attuale della finanziaria nell'ambito della programmazione unitaria regionale, evidenziando che essa, nella programmazione annuale dell'uso delle risorse, non poteva che essere coerente con le politiche indicate nei documenti pluriennali, concorrendo alla loro riuscita, assumendo un ruolo ed un respiro ampio e sottraendosi alla pratica di considerarla un vettore utile per le più disparate norme di carattere localistico o settoriale; la nota del Crel sottolineava inoltre l'importanza di approvare la legge entro i termini previsti del 31 dicembre.

I tempi non sono stati rispettati (la legge è stata infatti approvata con due mesi di ritardo) e l'esercizio provvisorio verosimilmente comporterà dei danni all'economia della Sardegna ed al funzionamento delle amministrazioni locali. Questo fatto ripropone la necessità di avviare una riflessione sulla struttura e sulla

funzione delle legge finanziaria, in modo da sottrarla alle tensioni ed ai tentativi di utilizzo improprio che ne causano ritardi e lungaggini nella redazione e nella discussione.

Una delle cause di tempi lunghi è rappresentata dalla tendenza, che si ripresenta ogni anno, di utilizzare la legge finanziaria (strumento sottratto ai tempi ordinari del dibattito consiliare) come veicolo per l'approvazione sollecita di norme ritenute urgenti, non aventi diretta attinenza con le questioni di bilancio (rifiuti, comunità montane, consorzi, acqua, ecc.). Pur comprendendo le ragioni, Il Crel considera non corretta questa prassi; La soluzione non può essere infatti quella di saltare le difficoltà del dibattito consiliare, costituite da tempi lunghi legati anche alle inevitabili mediazioni politiche quanto di superare questi problemi, intervenendo sui meccanismi di funzionamento del Consiglio e sulla produttività dei singoli consiglieri, delle commissioni e dell'assemblea nel suo complesso.

Anche questa finanziaria non pare sia riuscita a sottrarsi alla pratica di contenere emendamenti disparati, rispondenti ad esigenze di carattere settoriale e particolaristiche (valga per tutta la norma contenuta nell'art. 6 - comma 13, relativamente al passaggio di livello di un certo numero di dipendenti regionali). Occorre che il Consiglio Regionale si dimostri capace di leggere,

interpretare e tradurre in azione legislativa le esigenze del popolo sardo, evitando di rendersi terminale finale di ogni richiesta di tale natura da tradurre in disegni di legge o, appunto, in emendamenti alla legge finanziaria.

Questa pratica costituisce, comunque, un appesantimento dell'azione legislativa, raggiungendo gli esiti più contraddittori e negativi quando interviene su aspetti specifici dell'azione di governo, mutandone l'orientamento e introducendo incoerenza e contraddizioni che ne minano la linearità. Non si tratta di limitare le prerogative consiliari, né di eliminare una corretta dialettica tra esecutivo ed assemblea legislativa, quanto di fare in modo che questa si sviluppi in un quadro di chiarezza per quanto riguarda le relative responsabilità e le motivazioni profonde dei diversi punti di vista e, soprattutto, entro un quadro coerente con i programmi presentati e votati dagli elettori.

Di seguito il documento del Crel si sforzava di indicare la necessità che singole politiche, di per sé di enorme importanza e delicatezza, come le politiche sociali, l'istruzione-formazione e il lavoro, si dispiegassero all'interno di un quadro programmatico e gestionale unitario ed integrato, in modo da ottimizzare i risultati raggiungibili, pur nella consapevolezza che la finanziaria, non avendo la veste di legge di settore, non è lo strumento nel quale si possono definire politiche complessive, ma che è comunque possibile prevedere voci di spesa che, attraverso un uso mirato dei provvedimenti di attuazione, possono

comunque muoversi all'interno di quella filosofia.

Sul piano metodologico si è proceduto ricercando le singole voci di spesa relative a questi capitoli, valutandone il possibile impatto in base agli importi che le compongono e dando una prima valutazione sulla coerenza tra queste voci di spesa e le richieste e le indicazioni del Crel.

Nel merito delle singole indicazioni:

- prosegue il lavoro positivo di risanamento del bilancio regionale con la conseguenza benefica di liberare risorse per investimenti e per politiche sociali e del lavoro. Ulteriori cospicue risorse finanziarie derivano dalla scelta prevista dall'art. 1 comma 1 (già compiuta nella finanziaria precedente), di ricorrere all'anticipazione di somme (500.000.000 di euro) che dovranno essere restituite alla Regione Sardegna da parte dello Stato a decorrere dal 2010. Si tratta di una pratica che la Corte dei Conti ha contestato e il cui giudizio di legittimità è rimesso alla Corte Costituzionale; è evidente che un eventuale giudizio negativo ridurrebbe le dimensioni positive del processo di risanamento, costringendo alla contrazione di altri mutui per mantenere l'equilibrio di bilancio; gioca indubbiamente a favore della Regione il giudizio di legittimità già pronunciato dal Ragioniere generale dello Stato.

Un limite da superare veniva individuato nella lentezza della spesa e nella velocizzazione del procedimento amministrativo. In proposito si possono citare:

art. 1 commi da 16 a 32 contenenti misure sul funzionamento dei Suap degli enti locali e l'istituzione del Suap della Regione e la codificazione dei tempi e delle modalità di rilascio delle autorizzazioni per l'avvio di attività di impresa con la volontà di abbattere i tempi e di dare maggiori certezze alle imprese.

Art. 7 commi da 35 a 40 con lo scioglimento di consorzi industriali di dimensioni modeste e l'avvio di un processo di riforma di quelli con funzioni sovracomunali complesse; anche in questo caso con la dichiarata finalità di alleggerire il carico burocratico che grava sul sistema produttivo e di ridurre i centri di spesa.

Art. 3 comma 31 con la previsione di un programma di alta formazione dedicato al personale dell'amministrazione regionale e degli enti locali.

Rispetto all'indicazione di "costringere" gli enti locali a consorzarsi l'unica risposta pare la previsione che i Suap siano costituiti dagli "enti locali anche consorziati"; a parere del Crel una risposta ancora insufficiente, occorre proseguire anche con atti amministrativi in quella direzione.

Lavoro

Nel documento del Crel il lavoro veniva individuato come una delle più potenti leve di inclusione sociale. È quindi evidente l'utilità di segnalare le iniziative in materia previste dalla legge:

art. 6 comma 1 istituzione del "fondo regionale per l'occupazione" nel quale confluiscono le seguenti risorse:

quelle, non ancora impegnate, di cui all'art. 35 c. 1 della legge regionale 2 del 2007;

art. 6 comma 1 lett. b) 25.000.000 per un programma di azioni sperimentali nelle forme previste dall'art. 43 della legge 20 del 2005;

art. 6 comma 1 lett. c) 26.254.000 per processi di stabilizzazione di Isu;

art. 6 comma 1 lett. d) 10.000.000 per il rifinanziamento del programma "Sardegna fatti bella";

art. 6 comma 1 lett. e) 12.000.000 per il consolidamento e potenziamento dei centri servizi per il lavoro;

art. 6 comma 1 lett. f) 20.000.000 per il finanziamento delle attività di formazione professionale

art. 6 comma 1 lett. h) 302.000.000 per la realizzazione degli interventi inclusi nella programmazione comunitaria per gli anni 2007/2013 destinati al miglioramento delle capacità lavorative, all'occupabilità, all'inclusione e alla valorizzazione del

capitale umano. Suscita qualche perplessità l'inserimento di questa ingente voce di spesa tra quelle che confluiscono nel "fondo regionale per l'occupazione", in quanto queste risorse dovranno essere utilizzate secondo la programmazione e le procedure di spesa previste dalla programmazione FESR 2007/2013, sotto la responsabilità dell'autorità di gestione individuata e col coinvolgimento del partenariato economico e sociale; non è chiaro quindi come possano essere affidate "alla gestione dell'Assessorato competente in materia di lavoro, che si avvale anche delle procedure di cui all'art. 24 della legge regionale n. 40 del 1990"

Art. 8 comma 5 4.000.000 a finanziamento di un programma di interventi finalizzato a realizzare un sistema integrato di sicurezza del lavoro, di miglioramento della qualità lavorativa e di contrasto del lavoro nero e irregolare.

Politiche sociali

Il ragionamento proposto dal Crel faceva leva su due considerazioni principali:

- necessità della costruzione della rete territoriale integrata,
- non mera assistenza ma politiche integrate di inclusione attraverso, principalmente, l'inserimento lavorativo;

- i provvedimenti contenuti in finanziaria sono molteplici e situati in articoli diversi:

art. 8 comma 37 10.000.000 di ? per un piano straordinario a favore dei giovani e degli adolescenti;

art. 6 comma 1 lett. b) 25.000.000 di ? per azioni sperimentali per l'inserimento e il reinserimento lavorativo;

art. 8 comma 30 6.000.000 di ? per contributi integrativi ai conduttori di abitazioni in locazione;

art. 6 comma 1 lett. e) 12.000.000 di ? per il consolidamento e potenziamento dei centri servizi per il lavoro;

art. 4 comma 1 lett. a) 33.000.000 di ? a sostegno alle autonomie scolastiche, per interventi contro la dispersione scolastica, per libri in comodato gratuito;

art. 4 comma 1 lett. l) 5.000.000 di ? per borse di studio per studenti meritevoli appartenenti a famiglie svantaggiate;

art. 4 comma 3 6.000.000 di ? per contributi per il "fitto casa" a studenti fuori sede;

art. 8 comma 34 20.000.000 di ? per interventi di sostegno economico a favore di persone e famiglie prive di reddito con la previsione di attività lavorative

art. 8 comma 36 5.000.000 di ? per la riorganizzazione della rete dei consultori familiari nonché per il sostegno alle responsabilità di cura e di carattere educativo delle persone e delle famiglie.

Mancano misure che vadano in direzione dell'integrazione e della costruzione della rete. Il pericolo rimane quindi quello che, in mancanza di un coordinamento nella programmazione e nella gestione tra i vari soggetti titolari delle risorse e di una integrazione dei diversi interventi, le pur cospicue risorse stanziare non sortiscano i risultati auspicati. A questo si potrà ovviare attraverso le linee guida che dovranno essere emanate, dando chiare indicazioni in tal senso.

Scuola cultura e formazione

Temi principali affrontati nel documento del Crel erano il diritto allo studio in un quadro di pari opportunità (tra giovani abbienti e meno abbienti, tra residenti nelle aree urbane e residenti nelle zone interne) e la qualità dell'insegnamento. Gli interventi previsti in finanziaria sono:

- art. 4 comma 1 lett. a) 33.000.000 di ? a sostegno all'autonomia organizzativa e didattica, interventi contro la dispersione scolastica e per favorire la qualità dell'insegnamento (20 mil), per la concessione di libri in comodato gratuito (3 mil), per un programma di interventi contro la dispersione scolastica e per favorire il diritto allo studio degli studenti disabili (10 mil).
- Art. 4 comma 1 lett. l) 5.000.000 di ? per borse di studio per studenti appartenenti a famiglie svantaggiate.

Art. 9 comma 15, 10.000.000 di ? per il finanziamento dell'acquisto di nuovi mezzi per il trasporto pubblico locale in quanto un miglior funzionamento del trasporto pubblico diminuisce le penalizzazioni dei giovani pendolari. Il Crel apprezza questa scelta ma ritiene opportuno evidenziarne la parzialità, occorre infatti collegarla con le politiche di contrasto alla dispersione scolastica portate avanti in ambito territoriale, armonizzando gli orari dei mezzi pubblici con le esigenze di mobilità della popolazione studentesca, nell'ambito dei complessivi piani di bacino da predisporre in ambito territoriale.

Nel documento del Crel veniva inoltre sottolineata la necessità di potenziare e qualificare l'offerta universitaria e si dava un'indicazione in materia di "università diffusa" con la proposta di potenziare l'offerta dei due poli universitari e di accompagnarla con il mantenimento dell'offerta in centri come Nuoro ed Oristano. Le misure previste in finanziaria sono:

Art. 4 comma 1 lett. b) 10.000.000 di ? per la concessione di assegni di merito per la frequenza di studi universitari.

Art. 4 comma 3 6.000.000 di ? per contributi per "fitto casa" per studenti fuori sede.

Art. 4 comma 1 lett. c) 6.000.000 di ? per le sedi universitarie decentrate, rinviando ad un successivo momento la razionalizzazione del-

l'offerta formativa del sistema universitario della Sardegna, attraverso una conferenza di servizi con le università sarde.

Art. 4 comma 1 lett. e) 4.000.000 di ? per potenziare l'internazionalizzazione delle università della Sardegna con l'attrazione di docenti di fama internazionale e "visiting professor".

Art. 4 comma 1 lett. f) 1.000.000 di ? per la promozione di occasioni di rientro nell'isola di docenti e ricercatori sardi che abbiano maturato importanti esperienze all'estero.

Art. 4 comma 1 lett. g) 10.000.000 di ? ad integrazione degli interventi già previsti nel 2006 per il potenziamento delle strutture residenziali degli Ersu di Cagliari e Sassari.

Si tratta di risorse considerevoli che indicano una chiara volontà di sostenere l'azione delle Università sarde in direzione di un innalzamento della percentuale di popolazione in possesso di laurea e per dare a tutti i giovani sardi l'opportunità di frequentare e di concludere gli studi universitari; particolare impegno dovrà essere profuso in sede di conferenza di servizi per la razionalizzazione dell'offerta formativa universitaria, verso la creazione di un "sistema universitario della Sardegna" che renda coerente ed integrata l'offerta delle due università, evitando duplicazioni e dannose concorrenze e valorizzando i poli decentrati di Nuoro ed Oristano.

Nel documento del Crel le voci riconducibili ai capitoli lavoro, poli-

tiche sociali ed istruzione e formazione venivano affrontate in maniera unitaria, sulla base della oggettiva interrelazione esistente tra di esse, soprattutto per la coincidenza del luogo (il territorio) nel quale si devono esplicitare e, spesso, del destinatario finale.

La finanziaria, si diceva in premessa, non poteva disegnare modalità operative ed indicare strutture organizzative, ma contiene al suo interno il richiamo alle leggi di settore, già approvate dal Consiglio, e, talvolta, anche a precisi articoli di esse.

Per comodità si richiamano le leggi di settore interessate:

- legge n. 20 del 5 dicembre 2005 (norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro)
- legge n. 23 del 23 dicembre 2005 (sistema integrato dei servizi alla persona)
- le due leggi delineano entrambi sistemi di servizi territoriali a livello di ambito territoriali ottimali, quindi in una logica di organizzazione sovracomunale, che ancora non sono efficacemente operanti. I centri servizi per il lavoro infatti, la cui responsabilità ricade sulle province, pur essendo formalmente costituiti, non rispondono certamente ai requisiti di funzionamento e di servizio tracciati nella legge nazionale di riforma dei servizi per l'impiego e stentano a svolgere la fun-

zione principale di favorire l'occupabilità dei disoccupati e di sostenere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'esercizio associato da parte dei comuni delle funzioni di programmazione e di gestione in ambiti territoriali ottimali coincidenti con quelli dei distretti sanitari delle attività sociali integrate è ancora ad uno stadio molto iniziale il cui iter va decisamente accelerato.

È evidente che questa situazione di ritardo nell'organizzazione dei servizi e l'assenza di lavoro coordinato tra servizi per l'impiego e servizi sociali, ai quali vanno aggiunte le autonomie scolastiche, rischia di depotenziare le norme che sono state finanziate in modo anche consistente.

Ad avviso del Crel sarà quindi necessario che, in occasione dell'adozione degli atti amministrativi che dovranno dare operatività alle diverse misure, si curi con particolare attenzione l'aspetto relativo all'integrazione tra i diversi soggetti che nel territorio concorrono al raggiungimento delle finalità fissate dalla legge.

In particolare le misure di sostegno al reddito di famiglie in difficoltà non possono essere sganciate da politiche di inserimento o reinserimento lavorativo e da politiche di contrasto alla dispersione scolastica. La famiglia del disoccupato deve cioè essere presa in carico dal sistema nella sua complessità, dando risposte ai diversi bisogni di cui è portatrice e cioè bisogno di reddito, per far fronte alle necessità

vitali immediate, bisogno di lavoro, al fine di avviare processi concreti di inclusione sociale, bisogno di istruzione per i componenti in età scolare, al fine di prevenire fenomeni di emarginazione o, peggio, di devianza e di garantire ai figli di famiglie svantaggiate pari opportunità di crescita culturale e professionale.

Per proporre un esempio concreto, si ritiene che gli interventi finanziati in attuazione dell'art. 43 della legge 20 del 2005, che, per la loro natura di inserimento o reinserimento lavorativo saranno presumibilmente in capo ai servizi per il lavoro, debbano essere accompagnati da un intervento sociale sulla famiglia capace di curare anche tutti gli altri aspetti indicati e che nel progetto debbano essere coinvolte le istituzioni scolastiche.

Oppure, muovendo al contrario, si ritiene che gli interventi di sostegno al reddito previsti dall'art. 8 - comma 34 della finanziaria non possano non prevedere anche la presa in carico da parte dei servizi per il lavoro dei componenti di quel nucleo familiare in condizione di disoccupazione, al fine da avviare, con l'utilizzo coordinato dei diversi istituti finanziati dalla legge, un reale processo di uscita dalla condizione di difficoltà. Anche in questo caso, decisivo è il rapporto con le istituzioni scolastiche per i componenti in età scolare.

Così come le politiche per il diritto allo studio e di contrasto alla dispersione scolastica, finanziate in modo massiccio dalla presente e dalla precedente legge finanziaria, potranno produrre effetti tanto più incisivi quanto più gli interventi dei

diversi soggetti saranno coordinati fra di loro all'interno di un quadro unitario e condiviso.

Innovazione ricerca e sviluppo

Innovazione e ricerca sono parte dell'azione delle università, quindi tutti gli interventi previsti per il miglioramento delle università sarde di per sé contribuiscono ad incentivare quelle attività. Altri provvedimenti riconducibili a questo capitolo :

art. 7 comma 32 finanziamento della costituzione di una società mista con Enea per lo sviluppo di tecnologie innovative nell'ambito delle fonti energetiche rinnovabili.

Art. 7 comma 10 incentivazione alle produzioni agricole di qualità

Art. 7 comma 11 lett. c) aiuti per le imprese agricole per l'introduzione di sistemi di certificazione della qualità.

Il Crel ritiene che debba essere evitato di distribuire questi incentivi a pioggia, disperdendoli in mille rivoli incapaci di produrre risultati significativi, sarà quindi necessario operare perché le imprese agricole che vi accedono siano indirizzate ad utilizzarli in associazione tra esse, facendo massa critica e ottimizzando i risultati ottenibili, partendo dalle filiere già mature e collegando questa politica di incentivazioni con gli sforzi per la costituzione delle Organizzazioni di Produttori e dei distretti. In più andrà curata la ricaduta produttiva delle attività di

ricerca, sostenendo la costituzione di imprese innovative.

Trasporti

L'unico intervento significativo contenuto in finanziaria in materia di trasporti è quello dell'art. 9 comma 15 relativo al finanziamento dell'acquisto di nuovi mezzi per il rinnovo del parco macchine delle aziende di trasporto pubblico locale, che è già andata a costituire la quota di con finanziamento regionale per l'accesso a fondi previsti da leggi nazionali a sostegno dell'ammodernamento del parco mezzi delle aziende di trasporto e a potenziamento delle reti ferroviarie, all'interno di una delibera che vede un impegno complessivo da parte della Regione di 57 milioni di ? destinati a queste finalità.

L'argomento è comunque quotidianamente all'ordine del giorno con provvedimenti, finanziati con il ricorso a fondi europei e al Fas o a fondi settoriali nazionali, che prevedono il potenziamento rete ferroviaria con acquisto di nuovi locomotori, la realizzazione di una rete metropolitana di superficie per le aree vaste di Cagliari e Sassari, l'acquisizione delle ferrovie in concessione, la soppressione del trasporto merci su rotaia, il potenziamento del porto industriale di Cagliari, ecc..

I provvedimenti in questione si muovono in coerenza con quanto indicato dal documento del Crel in materia di trasporto. Va rilevato, anche in questo caso, il ritardo di programmazione unitaria a livello di bacino territoriale, unico capace di cogliere i reali bisogni di mobilità

legati alle attività produttive e di servizio, che sta portando la Regione a sostituirsi agli enti locali con un negativo ulteriore accentramento.

Credito

Le misure individuate vanno in direzione di un sostegno ai consorzi fidi, come indicato nel documento del Crel:

art. 7 comma 7 1.000.000 di ? per sostegno ai consorzi fidi in agricoltura.

Art. 7 comma 47 e 48 10.000.000 di ? per contributi destinati all'integrazione dei fondi rischi dei consorzi fidi; parametro prioritario per la ripartizione delle risorse è costituito dagli atti di fusione dei consorzi esistenti.

Art. 7 comma 49, 3.000.000 di ? per contributi con la regola "de minimis" in conto interessi a favore delle imprese del settore servizi, commercio e turismo, facenti parte di consorzi di garanzia fidi aventi sede in Sardegna. Questa previsione, inserita in legge nel corso del dibattito consiliare costituisce una conferma di quanto affermato nella prima parte di questo documento: le indicazioni scaturite dal confronto tra associazioni datoriali e Giunta regionale avevano infatti privilegiato il sostegno ai consorzi fidi sotto forma di integrazione ai fondi rischi, rispetto ai contributi in conto interessi, la norma introdotta con specifica destinazione alle imprese dei servizi

commercio e turismo rappresenta una contraddizione con quanto concordato.

Infine per le imprese femminili:

art. 7 comma 50, 500.000 ? per l'istituzione di un fondo di contro-garanzia per le garanzie prestate dai consorzi nei confronti di imprese femminili.

In conclusione, viste e valutate le scelte contenute nella legge, il Crel considera apprezzabile l'impegno della Regione in riferimento alle indicazioni a suo tempo presentate. Ribadisce la propria convinzione circa la necessità che debba essere realizzata, in fase di definizione delle procedure di spesa, la programmazione unitaria e l'integrazione degli interventi a livello territoriale al fine di ottenere dalle risorse stanziare i migliori risultati e di compiere concreti passi in avanti in direzione della costruzione di "sistemi" locali capaci, nei diversi settori presi in esame, di far interagire i diversi livelli istituzionali, a partire dagli enti locali, e di coinvolgere il partenariato pubblico e privato nella programmazione, gestione e verifica degli interventi. In questa direzione il Crel continuerà a fornire il proprio contributo di analisi e di proposte.

Premessa

In attuazione del programma di studio e di proposta sui settori strategici, capaci di dare impulso alla competitività del nostro sistema economico e risposte allo sviluppo sociale, il Crel ha affrontato nelle due giornate del 7 e del 19 febbraio i temi dell'Energia e dell'Ambiente, seguendo un filo rosso che ricollega tutte le iniziative avviate dal Consiglio nei suoi due anni di attività: dalle interconnessioni più marcate con i seminari su cultura, istruzione e formazione, ricerca ed innovazione tecnologica, sistema dei trasporti, credito, alle interconnessioni di prospettiva con i seminari su progettazione integrata e distretti rurali.

Una Politica energetica che rispetti l'ambiente

Una equazione di difficile quanto necessaria ed urgente soluzione per tutti e all'attenzione dei Paesi firmatari del Protocollo di Kyoto, ed in particolare dell'Europa.

Le due giornate di lavoro hanno consentito di capire in profondità la situazione energetica in Sardegna: consumi, mix di produzione, costi diretti ed ambientali, differenziali di competitività nel contesto internazionale ma anche rispetto alle altre regioni italiane.

Sono stati evidenziati i vincoli attuali, ma anche le opportunità che potranno derivare dal collegamento con il gas algerino, dal potenzia-

mento dell'interconnessione elettrica con il continente e dall'impiego del carbone, del vento, del sole e delle altre fonti rinnovabili.

Sono state inoltre approfondite le politiche sull'inscindibile binomio energia e clima che l'Europa, l'Italia e la Sardegna approntano per poter disporre di energia a costi competitivi e sicurezza di approvvigionamento.

Infine, si è guardato agli scenari futuri: lo stato della ricerca ed innovazione nel mondo, in Italia ed in Sardegna, le esperienze su nuove tecnologie applicate alle fonti tradizionali ed alle rinnovabili, l'efficienza energetica, le politiche ambientali della Sardegna in relazione anche ai recenti indirizzi comunitari.

Lo scenario mondiale

Energia ed ambiente, è risaputo, sono settori nevralgici per il presente ed ancor più per il futuro prossimo dell'intero pianeta.

L'energia è la base dei nostri sistemi di produzione, di crescita economica e di benessere sociale; del modello di civiltà sviluppatosi nel mondo occidentale ed in Giappone, in accelerazione dal secondo dopoguerra del secolo scorso.

Un modello economico che presuppone crescita costante ed irreversibile, verso il quale negli ultimi decenni altri Paesi hanno intrapreso

il cammino, dando forte impulso alle loro produzioni ed ai loro consumi energetici basati sulle fonti fossili, in misura preponderante.

L'ambiente, da tempo, manifesta chiari e inequivocabili segnali in ordine all'impossibilità di reggere gli attuali stili di produzione e di vita, che si concretizzano in alterazioni strutturali del clima del pianeta e nelle emergenze derivanti dal susseguirsi sempre più frequente di eventi calamitosi.

Non è luogo, ma convinzione comune che le mutazioni climatiche in atto siano quantomeno favorite in misura determinante, se non causate, dall'attività dell'uomo; da quel modello economico di crescita dei consumi e delle produzioni in circolo vizioso, oggi messo in discussione dall'affermarsi di nuove teorie di sviluppo economico.

Sulla base di dati statistici (Unione petrolifera novembre 2005) registriamo che negli ultimi 80 anni i consumi mondiali di energia sono decuplicati, passando da circa 1 miliardo a 10 miliardi di TEP (tonnellate equivalenti petrolio) annui. Con un'incidenza delle fonti fossili convenzionali, petrolio, gas naturale e carbone di circa il 90%, rispetto al 7,2 del nucleare ed il 2,8 delle fonti rinnovabili.

Preoccupanti i dati di previsione per il 2030 sul 2005: i consumi di energia dovrebbero raggiungere i 16 miliardi di TEP; un incremento del 60% in soli 25 anni.

Pur esprimendo le necessarie cautele sulla lettura di dati statistici di previsione, permane la certezza dell'urgenza di attuazione da parte dei governi delle azioni previste dal

protocollo di Kyoto nel quadriennio 2008-2012, con l'obiettivo di ridurre alla scadenza le emissioni complessive di gas serra del 5,2% rispetto al 1990.

Da più parti si afferma infatti che, ferme le condizioni attuali, ad un incremento delle emissioni proporzionale all'incremento dei consumi, il peggioramento climatico possa addirittura assumere un andamento esponenziale.

Senza entrare nel merito del dibattito scientifico sull'entità delle scorte, sui tempi di esaurimento dei giacimenti petroliferi conosciuti e sulla possibilità di nuove scoperte, appare oggi con drammatica evidenza che, a seguito dell'aumento della domanda sul mercato, sostenuta anche dai consumi di Paesi delle dimensioni di Cina e India, e di speculazioni in atto a livello internazionale, il prezzo del barile registra da anni un andamento ascendente, in incremento vorticoso negli ultimi mesi e giorni, tale da compromettere la competitività e gli assetti sociali dei sistemi economici dipendenti dalle importazioni, come appunto l'Italia.

Una tendenza al rialzo, dopo decenni di stabilità, già manifestata nei primi anni 70, all'indomani della guerra del Kippur. Sono passati 35 anni da allora prima di giungere ai livelli di guardia attuali, senza che la politica energetica nazionale riuscisse ad intervenire in modo efficace sia sui modelli di vita in funzione di una riduzione del consumo di energia, sia sulle grandi scelte inerenti le fonti energetiche.

Si aggiunga, sul versante della sicurezza degli approvvigionamen-

ti, che circa il 60% delle riserve disponibili sono concentrate nel Medioriente, regione non a caso percorsa da conflitti e tensioni geopolitiche. Una sensibile diminuzione delle scorte, non tanto lontana alla luce dei consumi in aumento, verosimilmente potrebbe aumentare le ragioni di tensione con devastanti ripercussioni sui sistemi economici che non abbiano per tempo adottato adeguati mix energetici e di approvvigionamento.

Le politiche dell'Unione Europea

Ad inizio anno la Commissione europea ha presentato l'atteso pacchetto di misure legislative su Energia e Clima a seguito degli impegni assunti dal Consiglio Europeo di modificare gli assetti energetici del vecchio continente, fissando gli obiettivi della Comunità da raggiungere entro il 2020.

Definito "Target 20-20-20" che, com'è noto, prevede azioni per:

- ridurre le emissioni almeno del 20%;
- aumentare la quota di energia da rinnovabile del 20%;
- migliorare l'efficienza energetica del 20%.

Su questi provvedimenti si apre l'iter di approvazione che prevede la partecipazione attiva degli Stati membri.

Un negoziato che dovrebbe concludersi entro il 2008, tenendo in considerazione le differenti posizioni di partenza delle Nazioni costituenti.

Rinviando alle competenti sedi istituzionali, nazionali e regionali, le valutazioni sul documento, solo una sottolineatura sull'importanza che:

- il tema Energia e Clima prosegua a dimensione europea;
- vengano fissati a quel livello istituzionale gli obiettivi di competitività dei Sistemi produttivi nell'ambito della salvaguardia dell'ambiente;
- l'Europa assuma la leadership nel processo di innovazione del sistema energetico sostenibile che, come affermato dal Presidente Manuel Barroso, può portare alla creazione di nuove imprese in Europa e nuovi posti di lavoro.

Spetterà al negoziato tra gli Stati membri trovare regimi di sostegno alla competitività delle imprese europee, anche ad alta intensità energetica, con intese strutturali sulla parificazione dei costi e sicurezza di approvvigionamento all'interno della Comunità, anche attraverso accordi di solidarietà con i paesi fornitori.

Come pure andrà approfondito il regime riservato alle nuove tecnologie applicate all'utilizzo di combustibili tradizionali come il carbone ed il gas metano che prevedono la riduzione e lo stoccaggio delle emissioni di anidride carbonica, tecnologie allo stato più avanzate e praticabili rispetto alla ancora non risolta soluzione per lo stoccaggio delle scorie radioattive prodotte dalle centrali nucleari, secondo quanto evidenziato dal CESE, il Comitato Economico e Sociale Europeo.

Infine, particolare attenzione, anche a livello regionale, andrà posta sull'estensione e modifica del sistema di scambio delle quote di CO₂ (ETS) su settori non contemplati da Kyoto, con la sostituzione fra 5 anni della nuova borsa dei permessi di emissione.

Energia e Ambiente in Sardegna

Il Piano Energetico Ambientale Regionale della Sardegna affronta le tematiche in argomento, muovendo da un'analisi della situazione locale sul versante della struttura produttiva isolana, delle infrastrutture esistenti, dei consumi, degli squilibri nel mix energetico con conseguenti elevati differenziali di costo sulle utenze sia industriali che civili, sia diretti che ambientali.

Nell'ambito della normativa nazionale e comunitaria, il Piano, "strumento dinamico in evoluzione", indica le priorità dell'azione di competenza regionale individuando come obiettivi:

- la stabilità e la sicurezza della rete attraverso il rafforzamento delle infrastrutture energetiche, l'interconnessione con le reti continentali (SAPEI) e la realizzazione del metanodotto del gas algerino (GALSI);
- un sistema energetico funzionale all'apparato produttivo, che ne consenta la competitività sui mercati riducendo strutturalmente costi ed emissioni;
- la tutela ambientale, in armonia con il contesto europeo ma raf-

forzata dalla tutela territoriale e paesaggistica, bene culturale e di valenza economica prioritaria per l'Isola;

- l'ampliamento del mix energetico attraverso l'applicazione delle nuove tecnologie per l'impiego delle riserve strategiche del carbone Sulcis, il deciso sostegno alla ricerca ed incentivi per la sperimentazione e realizzazione di impianti di produzione da fonti rinnovabili;
- politiche mirate per favorire usi razionali e risparmi energetici nella produzione, nei trasporti, nei consumi civili.

Obiettivi ambiziosi, ma non eludibili.

Solo due dati a confronto: a fronte di una media europea di importazione di fonti energetiche situata al 50%, l'Italia registra livelli di dipendenza all'85% e la Sardegna al 94%. Per quanto poi riguarda le fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica: Italia 18,35%, Sardegna 4,9%, dato conseguente al marginale apporto dell'idroelettrico nell'isola.

Dai seminari di febbraio e successive audizioni sono giunte risposte sul versante della sicurezza e differenziazione degli approvvigionamenti, sullo stato di avanzamento dell'interconnessione di energia elettrica con il continente e del progetto di realizzazione del metanodotto dall'Algeria.

Ancora, sulla dipendenza dall'esterno, quali sono le possibilità di impiego del carbone Sulcis in termini di tecnologie, tempi, costi, controllo delle emissioni.

Risposte attese dal Sistema produttivo la cui struttura portante è costituita da lavorazioni ad alta intensità energetica, industrie che contribuiscono in misura determinante alla creazione del PIL regionale e che operano nei settori esposti alla concorrenza internazionale. Industrie che riescono a mantenere margini di competitività grazie ad ingenti investimenti sull'innovazione dei processi produttivi, sulla qualità delle risorse umane, sulla sicurezza e sull'ambiente e per le quali il fattore energetico rappresenta elevati rischi di criticità.

Fattore non meno critico per le altre industrie del settore manifatturiero, ma in generale per tutto il sistema produttivo locale, che sconta i costi impropri di localizzazione determinati anche dall'assenza di reti di distribuzione di energia gassosa e l'inadeguatezza del sistema dei trasporti esterni ed interni, altro settore esposto ai limiti di emissioni a causa della mancanza di reti elettrificate ferroviarie e di trasporto urbano.

Costi impropri che incidono sui già critici bilanci delle famiglie sarde.

Il Piano regionale affronta anche i temi della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Ci sembra utile richiamarne alcuni elementi: il divario da colmare per l'allineamento della Sardegna con il resto d'Italia e d'Europa impone azioni e politiche di sostegno decise e di carattere prioritario.

Il Piano individua i settori di intervento con analisi dei possibili apporti energetici delle singole fonti nel breve/medio periodo:

- biomassa legnosa ed erbacea;
- biocarburanti: biodiesel e bioetanolo;
- rifiuti solidi urbani da raccolta differenziata;
- eolico;
- solare;
- fotovoltaico;

Lo stato della tecnologia disponibile rende possibile l'utilizzo e lo sviluppo delle fonti elencate e molte esperienze sono già in atto in Sardegna. Altre, come la valorizzazione dei rifiuti differenziati, possono essere immediatamente avviate. La ricerca presente in Sardegna può alimentare quella accelerazione richiesta per l'allineamento alle direttive europee e determinare sperimentazioni ed applicazioni produttive con ricadute sull'occupazione, sulla salvaguardia dell'ambiente, sulla riduzione della dipendenza energetica dall'esterno.

Alcune considerazioni sono state condivise dall'Assemblea del Crel relativamente alle problematiche legate alla valorizzazione della biomassa legnosa ed erbacea ed alla produzione di biocarburanti. Il Crel considera infatti opportuno e necessario valorizzare come fonte energetica tutta la biomassa disponibile nel territorio regionale, attraverso tecnologie e scelte impiantistiche che siano coerenti con il principio di salvaguardia ambientale e di contrasto ai mutamenti climatici.

Sulla base di questo assunto il Crel ritiene sia da condividere il documento prodotto in materia di agroenergie dalla Conferenza delle

Regioni in data 15 marzo 2007, del quale si ripropongono alcuni principi particolarmente significativi:

- occorre promuovere non agroenergie qualunque o comunque, ma quelle legate al territorio, in grado di coniugare la quantità di produzione energetica con lo sviluppo locale ed economico delle imprese agricole e forestali, la valorizzazione del territorio e la sua sostenibilità”;
- “quale conseguenza logica di quanto sopra, discende che le politiche di promozione e sviluppo delle agroenergie non devono avere come priorità la produzione di energia in quanto tale, ma l’impresa agricola, la cooperativa, il consorzio, la società agricola, la comunità locale, che devono essere i veri beneficiari di tali politiche”;
- “il modello di sviluppo da promuovere è costituito da distretti agroenergetici che realizzino reti di produttori e trasformatori, anche differenziati per tipo di energia prodotta e non necessariamente definiti sul piano geografico, in grado di assicurare contingenti energetici al territorio attraverso un sistema di generazione distribuita e tale da valorizzare al massimo la multifunzionalità delle imprese agricole e forestali nei loro vari aspetti (ambientale, energetico, occupazionale e produttivo)”.

Sulla base di queste poche indicazioni, estrapolare da un documento complesso ed esaustivo, e della

discussione interna, il Crel ritiene di poter indicare in materia di biomasse ad uso energetico alcuni principi ai quali in Sardegna ci si dovrebbe attenere:

- prevedere la utilizzazione delle biomasse in località vicine al luogo di produzione, al fine di non alterare il bilancio energetico complessivo e di favorire l’evoluzione delle imprese agricole verso la multifunzionalità;
- non introdurre in Sardegna coltivazioni che possano comportare mutazioni ambientali e paesaggistiche in contrasto con le politiche di tutela e di valorizzazione dell’ambiente o, attraverso l’utilizzo di ogm, con le politiche di promozione di qualità delle produzioni agricole;
- seguire con decisione la strada della ricerca, della innovazione e della sperimentazione di tecnologie di estrazione dalle biomasse di idrogeno e metano, in stretta relazione con gli enti di ricerca e con le università sarde.

Il Crel, pertanto, valutando adeguata l’impostazione del Piano regionale e rispondente alle indicazioni emerse in anni di confronto tra le parti sociali, le amministrazioni pubbliche, le imprese, il mondo della cultura e della ricerca scientifica ed alle istanze delle popolazioni, ritiene urgente procedere alla fase attuativa che preveda:

- una calendarizzazione degli obiettivi da perseguire entro date vincolanti, come previsto dalle direttive comunitarie;

- l'incentivazione di progetti di ricerca di eccellenza e realizzazione di impianti che coinvolgano i principali attori pubblici e privati per la produzione ed utilizzazione efficace ed efficiente delle energie da fonti rinnovabili diffuse a livello locale, privilegiando la riduzione dell'emissioni nocive in atmosfera;
- l'incentivazione di progetti in ambito locale (raggruppamento di comuni o singole province) volti a realizzare impianti che producano e utilizzino energie rinnovabili, da solare, eolico, biomasse e biocarburanti, in modo compatibile con i caratteri ambientali che la nostra isola si ripromette di conservare, attualizzare e valorizzare anche nelle scelte energetiche;
- la diversificazione delle fonti di approvvigionamento e un diverso mix delle risorse energetiche disponibili. In tal senso, la decisione di costruire il metanodotto Algeria-Sardegna-Italia costituisce un'assoluta priorità a livello strategico e nazionale, riservando alla nostra Regione la possibilità di un attento negoziato con il Governo per la compensazione dei costi sociali e ambientali derivanti dall'utilizzo dell'Isola come piattaforma di collegamento della rete;
- il pieno utilizzo del SAPEI come snodo della rete, in grado di aumentare la sicurezza del sistema elettrico sardo, coprire oltre il 50% del fabbisogno, favorire l'esportazione di produzione termo-elettrica più efficiente da fonti rinnovabili, creare maggiori opportunità per gli operatori elettrici della Sardegna di partecipare con minori vincoli di scambio alle contrattazioni del mercato elettrico, garantendo al tempo stesso maggiore flessibilità e sicurezza di esercizio del sistema;
- un'attenta progettazione nell'utilizzo delle fonti rinnovabili e un adeguamento delle loro procedure autorizzative, ricercando, anche alla luce degli attuali costi energetici, il corretto equilibrio tra gli obiettivi di tutela del territorio e la massima efficienza e disponibilità delle fonti (sole e vento);
- Incentivare progetti di educazione ambientale e risparmio energetico, consapevoli che ogni fenomeno globale ha radici locali e che è a partire dai comportamenti individuali di ciascuno che si può imprimere un'inversione di tendenza nell'uso razionale delle risorse.

Su questa base il Crel intende contribuire a definire gli scenari futuri che si disegnano per la Sardegna in materia di efficienza energetica e di fonti energetiche rinnovabili.

Il problema che ci troviamo davanti è: come si può favorire la competitività del sistema produttivo rendendo disponibile un'adeguata quantità di energia e a costi minori, riducendo contemporaneamente in maniera significativa l'im-

patto sociale e sull'ambiente delle diverse forme di produzione e utilizzo dell'energia.

A tale proposito sarebbe quanto mai opportuno assicurare un adeguato raccordo del complesso delle politiche in campo energetico e delle attività ad esse collegate, attualmente disperse su una molteplicità di Assessorati ed enti, regionali e non.

Si tratta in particolare di assicurare un indirizzo unitario ed univoco, soprattutto nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico, dove è possibile si determinino pericolose sovrapposizioni.

Alcuni obiettivi appaiono prioritari nel breve termine:

Contributo delle fonti rinnovabili nella produzione elettrica. Con la Direttiva 2001/77/CE, assunta in attuazione del Protocollo di Kyoto, L'Unione Europea ha indicato per l'Italia nel 22% del consumo interno lordo di energia elettrica all'anno 2010 il contributo delle Fonti Rinnovabili nella produzione elettrica. Se il raggiungimento del traguardo stabilito appare per l'Italia nel suo complesso abbastanza vicino, in quanto gli apporti garantiti dall'idroelettrico e dalla geotermia consentono di contabilizzare già oggi un contributo del 18,35%, per quanto riguarda la Sardegna la situazione è molto diversa e l'apporto delle fonti rinnovabili non supera il 5%.

Le direzioni da seguire per riuscire a portare anche la Sardegna a raggiungere l'obiettivo stabilito, trattandosi di modificare il rapporto fra queste grandezze, possono essere essenzialmente due, non alternative fra loro ma complementari.

La prima è quella rappresentata dalla riduzione possibile del consumo interno lordo di energia, da ricercare attraverso la realizzazione di programmi per l'uso razionale ed il risparmio di energia nel settore civile (residenziale, terziario, trasporti) e nelle attività produttive (agricoltura e industria). Il miglioramento dell'efficienza negli usi finali dell'energia può giocare un ruolo non secondario nel processo di riduzione dei consumi e della qualificazione degli stessi. In questo ambito appare significativo lo sviluppo che le forme di autoproduzione stanno avendo in altri Paesi e regioni, determinando inoltre un diverso approccio alla distribuzione dell'energia e un ripensamento complessivo delle reti di trasmissione che evolvono verso meccanismi più simili a quelli di "internet".

La seconda è costituita dall'incremento della capacità di sfruttamento delle fonti rinnovabili attraverso il ricorso alla migliore combinazione possibile di quelle, tra esse, che sono maggiormente e più facilmente disponibili in Sardegna.

Infatti, l'impossibilità di accedere alla fonte geotermica e la esigua disponibilità di quella idroelettrica, per gli evidenti motivi fisici e climatici, impongono alla nostra Isola l'individuazione di soluzioni diverse e necessariamente molto articolate. Un segnale in questa direzione è stato dato dalla opportunità data all'Ente Acque della Sardegna ed ai Consorzi di Bonifica di investire, per i propri fabbisogni energetici, nella produzione di energia da fonti rinnovabili.

Efficienza energetica per la competitività e lo sviluppo sostenibile. Questo tema è tanto rilevante da essere diventato oggetto del primo Progetto di Innovazione Industriale varato nell'ambito del programma "Industria 2015", nato per il rilancio della politica industriale nel nostro Paese.

"Industria 2015" è il titolo del disegno di legge sulla nuova politica industriale varato dal Governo italiano il 22 settembre 2006, le cui previsioni sono state recepite dalla Legge Finanziaria del 2007.

"Industria 2015" stabilisce le linee strategiche per lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo italiano del futuro, fondato su un concetto di industria esteso alle nuove filiere produttive che integrano manifattura, servizi avanzati e nuove tecnologie e su un'analisi degli scenari economico-produttivi futuri che attendono il nostro Paese in una prospettiva di medio-lungo periodo (il 2015 appunto).

Per la realizzazione del Programma, il Governo ha stanziato un miliardo di euro in tre anni, riservando 350 milioni di euro al settore dell'efficienza energetica.

Nel primo progetto di questo Programma vengono promosse azioni di medio - lungo termine, volte ad incrementare la competitività del sistema produttivo, attraverso la realizzazione di prodotti e servizi "caratterizzati da una significativa innovazione tecnologica e dalla potenzialità di avviare attività sistemiche tra imprese e organismi di ricerca"

Vale la pena evidenziare come, nella fase di manifestazione di inte-

resse, siano pervenute 1.067 idee progettuali in grado di coinvolgere 3.950 soggetti di cui più della metà imprese.

È interessante notare che l'11,7% delle proposte ha riguardato il solare fotovoltaico; il 9,3% le tecnologie avanzate per la produzione industriale; il 6,7% le bioenergie e, ognuna con una quota di circa il 4%, il solare termico, l'eolico, i biocombustibili, la cogenerazione e trigenerazione, le tecnologie dell'idrogeno e celle a combustibile, i materiali ad alta efficienza per l'edilizia.

La lista è comunque lunga e fornisce un'idea dell'importanza che l'energia, la sua produzione e il suo consumo efficiente e sostenibile, sta sempre più assumendo.

Il quadro che emerge dalle indicazioni fornite dai proponenti evidenzia come la nostra Isola sia stata indicata in 127 progetti (l'11,9% dei proponenti) come la Regione nella quale potranno essere sviluppate le idee progettuali.

Guardando alla tipologia di idee progettuali, le maggiori indicazioni hanno riguardato:

per le tecnologie per la generazione di energia

- il solare termico
- l'eolico
- le tecnologie del carbone pulito
- il fotovoltaico

per i nuovi prodotti ad elevata efficienza

- il distretto energetico
- i servizi di energy management
- i motori elettrici per trazione ed azionamento

per la riduzione dell'intensità energetica nei processi produttivi

- le tecnologie più efficienti per la distribuzione di energia
- le biotecnologie

Come si vede, si tratta di una batteria di idee progettuali che copre una grande parte dei possibili campi di intervento e che ci si deve auspicare che possa trovare attuazione in tempi brevi.

Non è superfluo sottolineare che vi è la necessità che queste nuove tecnologie non si esauriscano in una semplice acquisizione di prodotto o servizio, ma favoriscano lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi in loco, prevedendo attività di ricerca industriale, sviluppo sperimentale ed innovazione tecnologica e determinino effettive ricadute industriali ed economiche, attraverso un coinvolgimento ampio di partner, fornitori, clienti, utilizzatori finali, università e centri di ricerca.

Solo in questa maniera potranno essere un vero motore di sviluppo per la nostra Regione.

Si tratta pertanto di concentrare gli sforzi, progettuali, finanziari, professionali, sullo sviluppo di tecnologie, prodotti e servizi che sfruttino le risorse energetiche per le quali la Sardegna evidenzia un parziale vantaggio competitivo o disponibilità (vento, sole e carbone). In particolare, appare opportuno rafforzare le strategie sul solare termodinamico, per il quale la Regione sta prevedendo un'importante joint venture con l'ENEA; sulle tecnologie del carbone pulito, con lo sviluppo delle sperimentazioni

sulla gassificazione, sulla separazione e confinamento geologico della CO₂; sul fotovoltaico, sostenendo gli studi e le ricerche volte a ridurre la quantità di silicio necessario alla realizzazione dei moduli su film sottili oltre che alla sua sostituzione con nuovi materiali; sull'eolico dove si registrano interessanti sperimentazioni sia nella ricerca del vento ad altra quota sia sulle turbine a levitazione magnetica.

Sul fronte dell'efficienza energetica si tratta innanzitutto di "seguire l'innovazione", favorendo la sostituzione dei vecchi componenti con nuovi, ma poi è necessario intervenire affinché questi siano anche "ben dimensionati rispetto alle prestazioni richieste e che siano ben gestiti". È infatti l'insieme delle "buone pratiche e dei buoni comportamenti delle persone" che fanno sì che il funzionamento di impianti e macchinari efficienti sia "utile". Un esempio tipico è offerto da ruolo del settore dei trasporti dove non è sufficiente concentrare l'attenzione sulla qualità ed efficienza dei mezzi di trasporto, ma si deve intervenire anche sul traffico e le relative infrastrutture, nonché promuovere grandi campagne culturali di sensibilizzazione all'uso del mezzo pubblico collettivo in alternativa al mezzo privato individuale.

Un altro campo nel quale si ritiene che la Sardegna possa giocare un ruolo importante è quello del rendimento energetico degli edifici, capace di fornire un contributo fondamentale all'esigenza di tutelare il clima, favorire il mantenimento degli impegni assunti a Kyoto e soddisfare i vincoli stabiliti dal Consiglio euro-

peo del marzo 2007 in materia di riduzione delle emissioni.

Nell'edilizia vi è infatti un "enorme potenziale di risparmio energetico, specialmente per quanto riguarda i consumi per riscaldamento, raffrescamento, forza motrice e illuminazione, oltre alle tecniche di isolamento termico, nella fase di concezione e di utilizzo degli immobili

Oltre che concentrare l'attenzione sulla tutela paesaggistica e del territorio, appare necessario guardare all'edilizia come potenziale fattore di sviluppo dal punto di vista energetico e delle tecnologie applicate all'uso efficiente dell'energia.

Va dunque promosso un impiego diffuso di innovazioni tecnologiche, efficienti sotto il profilo costi/benefici, a partire dai nuovi edifici pubblici e degli edifici ad uso residenziale costruiti o gestiti nel quadro della politica sociale per i quali la Regione dovrebbe sostenere la ricerca progettuale, la revisione dei metodi costruttivi, l'utilizzo di migliori materiali da introdurre nel processo di costruzione e nuove soluzioni strutturali.

L'obiettivo da porsi è quello di sviluppare edifici a "zero energia", capaci cioè di produrre più energia di quella che consumano, utilizzando le energie alternative più comuni e diffuse nella nostra Regione, e cioè quella solare e eolica.

In tal senso l'esperienza della Klimahaus della Provincia Autonoma di Bolzano costituisce una best practice da seguire e replicare a livello regionale.

La Regione dovrebbe inoltre approvare misure in grado di facilitare presso gli utilizzatori finali l'ef-

ficienza energetica, in generale, e negli edifici in particolare (consulenza energetica gratuita; sovvenzioni per studi di fattibilità o per l'acquisto di tecnologie; prestiti a tasso agevolato per l'acquisto di apparecchiature e impianti efficaci da un punto di vista energetico; aiuti per gli investimenti in R&S o progetti pilota; aiuti per migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni e degli edifici).

Tra i sistemi innovativi rivolti al contenimento dei consumi energetici che assumono rilievo in questo campo particolare attenzione andrebbe riservata al solar cooling, alla microgenerazione, alla trigenerazione, alle pompe di calore e impianti ibridi.

Bisogna cioè iniziare a costruire abitazioni che abbiano al loro interno le tecnologie per produrre energie rinnovabili. La forte domanda che si genererebbe sosterebbe il trasferimento verso le rinnovabili e favorirebbe la realizzazioni di soluzioni "verdi". Al contempo si favorirebbe l'evoluzione verso un sistema distribuito, dal basso verso l'alto, ribaltando l'attuale approccio: ognuno produrrebbe la propria energia rinnovabile e la scambierebbe con gli altri attraverso "reti intelligenti" come oggi produce e condivide l'informazione, tramite internet.

Il Crel, in sintonia con le Istituzioni, a partire dal Presidente della Repubblica, ritiene opportuno, al di là della pur necessaria valutazione dei dati statistici, che la questione "sicurezza del lavoro" sia assunta dal complesso della società come obiettivo prioritario. La problematica della sicurezza sul lavoro appare, infatti, in qualsiasi società moderna, quali sono quella italiana e sarda, di primaria importanza per costruire una società più giusta, nella quale le aziende possano diventare più produttive ed efficienti nel rispetto dei diritti dei lavoratori.

Le statistiche degli ultimi tre anni, diffuse in questi giorni dall'Inail, indicano in Sardegna, nel 2007, 36 morti sul lavoro, dato invariato rispetto al 2006, ma in aumento di ben 6 unità rispetto al 2005. Invece, il numero degli infortuni totali, assestato su 18362 unità, registra un decremento (2007 su 2005) pari al 3%. Mentre la riduzione degli infortuni è in sintonia con il dato nazionale, quello sugli infortuni mortali è in controtendenza. In campo nazionale, infatti, si registrano 1170 morti sul lavoro, con un decremento di 171 unità in valore assoluto, pari ad una riduzione del 12% circa. Una peculiarità tutta sarda è rappresentata da un'alta percentuale di morti sul lavoro, in incidenti stradali o in infortuni in itinere (casa - lavoro). Secondo i dati INAIL, infatti, nel 2007 i morti sul lavoro in incidenti

stradali sono stati 20, e quelli in itinere 7. Dunque, il 75% degli infortuni mortali avviene sulla strada. Ciò suggerisce provvedimenti ad hoc, come si riprenderà nella parte conclusiva delle proposte.

È vero che il numero degli infortuni sul lavoro nell'isola diminuisce di circa 1 punto percentuale, ma si tratta di una riduzione molto limitata, mentre rimane stazionario il numero di quelli mortali. Tutto ciò conferma che, anche in Sardegna, il problema non può dirsi risolto. L'indicazione è che occorre andare oltre gli accorati appelli, pur testimonianza importante di un risveglio delle coscienze, e affrontare la "Sicurezza sul lavoro" con l'impegno necessario, finalizzando il progresso e l'innovazione tecnologica verso una drastica riduzione degli infortuni.

La riduzione del numero e della gravità degli infortuni sul lavoro deve diventare un obiettivo condiviso da parte delle Istituzioni, a tutti i livelli, e delle forze sociali. Inoltre, occorre destinare a tale scopo grandi risorse economiche pubbliche e private, a partire da quelle dell'INAIL, nella considerazione che esse non rappresentano un costo ma un investimento, in quanto il prezzo pagato dalla società per le conseguenze derivanti dagli infortuni sul lavoro raggiunge picchi elevatissimi, ed evitarli si tradurrebbe in un vantaggio non solo per i singoli ma per l'intera collettività.

Il Documento elaborato dal Crel si propone di fornire un contributo mirato sulla realtà sociale, economica e lavorativa specifica della Sardegna, partendo dalla consapevolezza che la legislazione italiana è di alto livello e che è solo necessario passare dall'enunciazione teorica all'applicazione pratica, adattando la politica per la sicurezza alla realtà sarda, costituita da un tessuto produttivo polverizzato di piccole aziende, le quali si presentano quasi sempre sotto la forma di società di persone.

Tra le cause determinanti l'infortunio, al primo posto troviamo l'attività del lavoratore.

Ciò significa che occorre investire molto per la sua crescita culturale e sulla sua mentalità. Egli va opportunamente e maggiormente responsabilizzato, in modo da rendere tutti i lavoratori allertati riguardo ai pericoli presenti nell'ambito lavorativo in generale, e nel proprio modo di lavorare in particolare. La massima attenzione andrebbe posta anche nella sensibilizzazione del lavoratore sull'uso (o abuso) di sostanze stupefacenti o di alcool che, in molti casi, possono essere concause degli infortuni.

Ma tutto ciò non può significare che il lavoratore è sempre il solo responsabile del proprio infortunio. È compito del sistema aziendale metterlo nella condizione di essere tutelato.

Cosa non semplice. Infatti, più dell'85% degli infortuni mortali riguarda lavoratori di micro imprese (fino a 9 addetti), le più deboli nell'affrontare problemi complessi come la formazione e la sicurezza, e

l'11% di essi si verifica nei primi 7 giorni di lavoro (16% nel settore delle costruzioni).

Si ripropongono quindi i temi dell'organizzazione e dei ritmi di lavoro, della coattività organizzativa, della formazione istituzionalizzata, dell'addestramento, dei controlli preventivi e della vigilanza.

Proprio per questo, occorre coniugare l'esigenza di maggiore sviluppo, ricchezza e produttività, con l'attenzione alla tutela della salute e all'integrità fisica dei lavoratori nei luoghi di lavoro, e con politiche che contrastino il lavoro nero, il lavoro sommerso, il lavoro grigio, in tutte le sue forme, e riducano l'area del lavoro atipico, diffuso soprattutto tra le fasce giovanili e le donne. Il mancato rispetto delle leggi sulla sicurezza, infatti, spesso si verifica in aziende dove sono presenti fenomeni di questo genere e dove, di fatto, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei datori di lavoro non riescono ad esercitare alcuna forma di governo. La mancata presenza organizzata impedisce un processo condiviso teso al rispetto delle regole, e determina spesso una scarsa formazione ed un altrettanto inadeguato intervento sia dei RSPP che dei RLS.

In ogni caso, la sicurezza è un bene che si persegue non solo nel posto di lavoro, ma nella società. Bisogna star bene nell'azienda ed anche nella società, e l'argomento relativo alla "sicurezza sul lavoro" non può essere considerato avulso dal mondo che lo circonda.

È necessario fare in modo che il cittadino - lavoratore stia bene nella società e che le aziende siano inseri-

te in un contesto di qualità, in quanto gli interventi, limitati all'interno del perimetro della fabbrica o del luogo di lavoro, sarebbero assolutamente insufficienti a garantire la salute e la sicurezza generale.

Situazione socio economica sarda.

Sarebbe riduttivo affrontare il tema legato alla Sicurezza senza fare un accenno alla situazione generale all'interno della nostra isola, perché il tema è collegato con i problemi dell'occupazione e della disoccupazione, che incidono sullo sviluppo e sulla stessa qualità del lavoro.

I fenomeni di povertà relativa e assoluta e i bassi livelli di salari e pensioni riducono il tenore di vita, favorendo il lavoro nero o sommerso, il ricorso al lavoro straordinario e alla dilatazione degli orari. Allo stesso modo, gli alti tassi di disoccupazione, con particolare riguardo ai processi di immigrazione, possono creare un mercato di braccia disponibili a basso prezzo che, se non ben governati, costituiscono un fattore che favorisce anch'esso i fenomeni su accennati.

In una realtà come quella sarda, nella quale l'anzianità contributiva è notevolmente inferiore a quella media di altre regioni, l'innalzamento dei limiti di età per accedere alle pensioni, senza che sia stata introdotta alcuna distinzione tra le tipologie di lavoro, incide sulla questione nel caso di lavorazioni usuranti e ad alto tasso di pericolosità (nel 2006, sono stati 66 i casi di decesso di lavoratori/trici - 18 in più dell'anno precedente - che avevano supera-

to i 65 anni di età, e 333 quelli di età compresa tra i 50 e i 64 anni.) Il problema della sicurezza, dunque, è intrecciato con le politiche del lavoro, dello sviluppo e con quelle previdenziali, e non può essere affrontato in maniera avulsa dal contesto.

Lo stress sul lavoro, determinato dall'allungamento dei tempi per la pensione e dalla precarietà crescente, rappresenta una condizione soggettiva che rende molto più probabile un infortunio.

Alcuni provvedimenti, accennati nella precedente legislatura nazionale, andrebbero ripresi, sperimentati e monitorati e non abbandonati, con particolare riferimento alla lotta al lavoro sommerso e al tentativo di ridurre l'area delle collaborazioni. Si parla giustamente di fenomeno diffuso nei call center; le collaborazioni sono però estese anche in altri settori, e le norme dell'emersione della Legge Finanziaria si applicano a tutti i settori merceologici. Di particolare rilievo appare l'estensione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) a tutti i settori.

O ancora si pensi all'aumento della contribuzione previdenziale sulle collaborazioni, che dovrebbe ridurre il gap tra lavoro parasubordinato e lavoro subordinato, riducendo la convenienza di ricorrere al primo al solo scopo di risparmiare. O ancora all'obbligo per le aziende di comunicare l'assunzione il giorno precedente l'avviamento al lavoro, per evitare il fenomeno dell'infortunio del primo giorno di lavoro.

Proposte

Le parole chiave, per raggiungere obiettivi più avanzati nella costruzione della sicurezza sul lavoro e maggior tutela della salute, a parere del Crel, sono:

- Cultura - Formazione - Informazione - Addestramento;
- Prevenzione - Controllo;

Bisogna lavorare in tutti i segmenti della società, a partire dalla scuola e dall'università (fondamentale potrebbe essere l'applicazione dell' art. 12 c. 3 lett. c e c. 4. del D. Lgs 81/2008 che di questo tema si fa portatore), e rilanciare una forte iniziativa condivisa nei luoghi di lavoro e nel territorio da parte delle Istituzioni e delle forze sociali.

Bisogna valorizzare, con l'ausilio delle autorità competenti e delle Istituzioni, il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Essi devono poter svolgere il proprio compito nell'interesse dei lavoratori e delle aziende ma anche della società intera, in piena autonomia e libertà, senza condizionamenti di sorta e con un bagaglio di preparazione e di formazione adeguato e costantemente aggiornato.

Per questo motivo, il problema della sicurezza e della tutela della salute nei luoghi di lavoro non deve vedere le parti confliggere, ma ognuno, nella specificità del proprio ruolo, deve contribuire a far sì che questi problemi siano affrontati su un terreno comune di dialogo, dove la centralità della persona nel lavoro diventa anche scelta strategica, economica e produttiva.

Certo, occorre lavorare nel medio e lungo periodo sulla formazione, sulla cultura e sull'aggiornamento della legislazione, ma occorre anche intervenire, con provvedimenti immediati, con il rafforzamento dei servizi ispettivi, la cui carenza di organici appare paradossale e non in linea con gli obiettivi tanto conclamati, con l'estensione dell'ambito di competenza della bilateralità, assolutamente necessaria specie nel mondo dell'artigianato e della piccola impresa.

In particolare, il Crel ritiene essenziale:

- 1) Istituire il Comitato regionale di coordinamento sulla sicurezza, facendo riferimento a quanto previsto dalla recente normativa nazionale e, in particolare, dall'articolo 7 del decreto legislativo 81/2008, al quale partecipino gli Enti preposti, le associazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni sindacali, in modo da realizzare una programmazione coordinata di interventi nonché l'uniformità degli stessi. Il Comitato regionale dovrà fungere da raccordo con quello nazionale e deve diventare una sorta di Authority regionale che intervenga sulle specificità della società sarda. Al di là dei tempi necessari per rendere operativa la norma, il Crel ritiene che si possano anticipare i tempi, in virtù anche della specialità della nostra Regione. Sarebbe importante realizzare un coordinamento vero tra l'attività dei vari ispettori, sia del Ministero del

lavoro che dell'Inps, dell'Inail e delle ASL, con l'azione degli RLS e delle RSU, che devono essere sentiti e coinvolti per meglio raggiungere i risultati. Senza dimenticare che, nella realtà sarda, i primi interventi di deterrenza sulla sicurezza nei cantieri dei Comuni potrebbero essere affidati, in sinergia con gli enti deputati istituzionalmente, anche ai vigili urbani, previa una pur sommaria formazione, proprio perché primi conoscitori sul campo, del territorio e delle problematiche emergenti. In ogni caso, è importante il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli enti locali sul problema salute e sicurezza. Il predetto Coordinamento, senza sovrapposizioni, dovrebbe avere il compito di procedere con adeguate e puntuali analisi, specifiche in ciascun settore ed ambito lavorativo, nonché suggerire e promuovere strategie d'intervento diretto e mirato. L'obiettivo deve essere quello di giungere ad un "Organismo permanente unitario dell'attività di controllo", onde evitare duplicazioni di interventi. Il Comitato avrebbe anche il compito di agire sulla pur apprezzabile legislazione nazionale, per una sua implementazione e miglioramento, e far sì che le normative regionali si muovano nel solco della promozione della sicurezza, introducendo integrazioni che colgano le specificità del mercato del lavoro sardo, caratterizzato, come detto, dalle

dimensioni ridotte delle aziende.

- 2) In questa logica, obiettivo strategico della Regione Sardegna deve essere quello di potenziare, in qualità e quantità, gli organismi preposti alla sicurezza nella duplice funzione di prevenzione e controllo, proprio perché è necessario aumentare la presenza attiva nel territorio e fornire un sostegno pratico e concreto alle imprese e ai lavoratori, senza intenti puramente punitivi. L'aumento percentuale dei controlli, ora ridottissimi, può essere la chiave di volta per attenuare il fenomeno degli infortuni sul lavoro. Il Crel ritiene che, nell'aggiornamento del piano sanitario regionale - lacunoso sul tema della sicurezza - vada sviluppato maggiormente il tema, e sia delineata e costruita una vera e propria strategia regionale per la sicurezza, per la cui costruzione è necessario un maggiore collegamento tra i diversi Assessorati regionali, a partire da quelli del Lavoro e della Formazione professionale, con quello della Sanità.
- 3) Promuovere incontri e iniziative nella società, nella scuola di ogni ordine e grado e nel mondo dell'associazionismo, al fine di accrescere la cultura della sicurezza e della legalità, per costruire una società basata sulla solidarietà e che percepisca il lavoro e la qualità del lavoro, in tutte le sue accezioni, come un valore.

- 4) Favorire politiche del lavoro che impediscano il ricorso a forme di lavoro nero, riducendo l'area della precarietà e del lavoro atipico, spesso causa di incidenti.
- 5) Sviluppare il raccordo dei dati e delle informazioni contenuti nelle varie banche esistenti, acquisiti attraverso anche i propri ruoli e conoscenze.
- 6) Realizzare la possibile implementazione e messa a regime di un software comune ai vari enti, per l'analisi, l'interpretazione e la valutazione in tempo reale, dei dati complessivi e delle loro relazioni.
- 7) L'estensione della conoscenza e dell'applicazione delle buone prassi, peraltro esistenti anche in Sardegna in diverse aziende anche del settore industriale, può rappresentare un fattore importante nel creare un clima positivo nelle aziende che conduca successivamente ad una riduzione se non ad un azzeramento degli infortuni. Sarebbe quindi importante che, sulla base delle esperienze vissute e condivise, si realizzassero, su iniziativa della Regione Sarda, momenti di confronto e di socializzazione di tali esperienze in modo da favorirne la divulgazione. Tutto ciò in linea con quanto previsto dalla legislazione che riduce le responsabilità del datore di lavoro, in caso di infortunio, quando si rispettino le buone prassi. Tale iniziativa potrebbe essere pro-
- pedeutica alla costruzione di una sorta di "Carta della formazione dei lavoratori".
- 8) Prevedere meccanismi che consentano, in ogni azienda e in ogni luogo di lavoro, l'elezione di rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, non sempre presenti, favorendone la formazione e le reali possibilità di svolgimento del ruolo, nel rispetto della legislazione vigente (D Lgs 81/2008). In questo senso deve essere sviluppato il rapporto tra rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e il sistema pubblico di controllo. È emersa con forza anche l'importanza di non puntare solo sull'informazione e sulla formazione d'aula per i lavoratori, ma prevedere momenti di addestramento pratico per insegnare dal vivo, nella pratica, l'applicazione delle misure di sicurezza, valorizzando le professionalità interne e quelle degli esperti degli Enti preposti alla sicurezza.
- 9) Sviluppare il ruolo degli enti e degli organismi bilaterali per la sicurezza che devono favorire l'attività dei rappresentanti dei lavoratori territoriali, determinanti per la prevenzione e la sicurezza nelle piccole aziende e nelle imprese artigiane; in essi si possono studiare e realizzare quelle iniziative di ausilio e di supporto alle piccole imprese artigiane, fondamentali per la nostra economia. È di particolare rilievo la proposta avanzata dagli esperti (in particolare dal

rappresentante dell'INAIL), di prevedere finanziamenti diretti alle aziende nel caso di partecipazione dei lavoratori a momenti formativi sulla sicurezza. Tali interventi possono sopperire alla mancata prestazione delle ore lavorative. Su questo si potrebbe innestare un intervento anche finanziario della Regione. Occorre indirizzare le aziende verso un'organizzazione del lavoro che favorisca un costante puntuale presidio di tutti gli aspetti legati alla sicurezza sul posto di lavoro e alla salute dei lavoratori, non ultimo il rispetto degli orari di lavoro, e in particolare quanto previsto dalle leggi e normative di lavoro, nonché alla salvaguardia ambientale. Con particolare riguardo al settore artigiano, che registra in Sardegna percentuali molto alte negli infortuni mortali, bisogna puntare sulla costituzione, in ogni provincia, degli OPTA. Per questo occorre la collaborazione sinergica tra sindacati e organizzazioni artigiane.

- 10) Attuare una campagna capillare di sensibilizzazione e di informazione tra i lavoratori per affermare i valori della sicurezza, della salute e della prevenzione, promuovendo, allo stesso tempo, la conoscenza dei diritti e dei doveri.
- 11) Stimolare l'attività degli Enti preposti alle verifiche e ai controlli ad un impegno eccezionale, superando anche i limiti derivanti dalla mancanza di

coordinamento e dalla penuria degli organici, sulla quale è necessario però intervenire.

- 12) Migliorare i criteri relativi alla premialità per le aziende virtuose nel campo della sicurezza.
- 13) Attuare un'azione sinergica per affrontare i punti di criticità relativi alla viabilità, con particolare riferimento alle strade principali della Sardegna vicino ai luoghi di lavoro. In questo senso è fondamentale favorire l'utilizzo del mezzo di trasporto pubblico locale, per i lavoratori, sia verso le zone industriali che nelle aree urbane, con appositi provvedimenti che ne agevolino l'utilizzo e con eventuali investimenti pubblici a favore dei parcheggi di scambio e dello sviluppo della rete ferroviaria e, comunque, di trasporto pubblico. Devono essere promossi forti investimenti della Regione in questo campo, attraverso il potenziamento delle corse dei mezzi pubblici e privati, di linea e dedicati alle zone industriali e ai grossi attrattori di traffico, quali scuole, Università, Ospedali pubblici e privati, Enti pubblici in genere e aziende di servizi (banche, poste etc.). L'aumento dell'uso del mezzo pubblico da parte dei lavoratori deve essere considerato un obiettivo primario da conseguire attraverso campagne che ne promuovano l'utilizzo. Ma è fondamentale che la Regione definisca, mediante i piani di bacino, le aree più a rischio sulle quali

intervenire. Anche attraverso uno studio accurato dei tempi di vita e di lavoro ed un loro coordinamento, con l'intervento fattivo da parte dei Comuni e attraverso l'istituzione del mobility manager che, nelle aziende più grandi e nelle aree più delicate, contribuisca a decongestionarle le aree, intervenendo sui movimenti e gli orari dei lavoratori.

- 14) Promuovere lo studio della condizione femminile, all'interno della problematica legata alla sicurezza, in quanto le caratteristiche fisiche e l'incidenza di alcuni fattori (vedi stress, ma anche agenti patogeni) hanno un'influenza diversa a seconda del genere. Il Crel ritiene che debbano essere adottati provvedimenti mirati che specificano gli obiettivi di genere. Si auspica che la Regione, nel definire le linee guida sulla SSL, indichi un approccio di genere nella definizione di standard, formazione, strumenti di valutazione dei rischi, nonché nella creazione di un osservatorio che preveda un monitoraggio/raccolta dati in modo sensibile alla specificità di genere.

La prevenzione rappresenta la questione più importante, mentre la funzione risarcitoria per i lavoratori, deceduti o gravemente infortunati, peraltro già affidata agli enti previdenziali e ad eventuali rivalse nei confronti delle aziende, in caso di loro responsabilità, potrebbe essere affrontata, come fatto, in alcuni enti

bilaterali quale quello del lavoro somministrato con la stipula di apposite assicurazioni privatistiche, ma regolamentate dagli stessi enti bilaterali, anziché attraverso meccanismi di erogazione finanziaria diretta alle vittime degli infortuni.

Questo concetto va rovesciato in positivo: indubbiamente l'aspetto dell'applicazione delle sanzioni e quello ispettivo da soli non risolvono la questione sicurezza. Il Crel ritiene necessario che si costituisca un sistema integrato di controlli, conosciuto ed efficiente, la cui principale finalità sia quella di conoscere il territorio intervenendo per verificare, indicare, sostenere e, quando necessario, sanzionare. Le aziende e i lavoratori devono essere consapevoli che esiste una "ragionevole" possibilità di essere controllati, e l'accertamento da parte del servizio di vigilanza, diventando un fatto ordinario, contribuirebbe alla auspicata crescita culturale.

È necessario, infine, un impegno comune di tutti: dalle aziende ai sindacati, agli enti previdenziali e di controllo, alle ASL, alla Confindustria, all'API, alle organizzazioni agricole, artigiane e cooperative, al sistema degli enti bilaterali, ma anche ai Comuni e alle province. Senza sinergie e senza il raccordo della Regione Sarda, non ci potranno essere risultati.

La sicurezza di genere

Le donne rappresentano il 39% del mercato del lavoro isolano. Attraverso l'esame dei dati nazionali, le donne e gli uomini risultano

esposti a vari ambienti di lavoro, a differenti tipi di esigenze e di agenti stressanti (stressor), anche quando vengono impiegati nello stesso settore e lavorano nello stesso campo, il che comporta la necessità di adottare differenti approcci per i due generi, nell'ambito della salute e della sicurezza del lavoro. Inoltre, come suggerito dalla Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), i lavoratori e le lavoratrici possono rispondere in maniera diversa alle condizioni di lavoro e alle circostanze della vita al di fuori dell'ambito lavorativo e, pertanto, si auspica l'emanazione e l'applicazione di raccomandazioni e norme di genere specifiche.

Questo perché un approccio neutrale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, contribuisce al perdurare delle lacune sul piano delle conoscenze e a fornire un livello di prevenzione meno efficace. Le problematiche legate alle differenze tra uomini e donne vengono purtroppo ancora ignorate dalle politiche, dalle strategie e dagli interventi, e spesso anche dalla ricerca.

L'analisi della letteratura evidenzia che i problemi legati al genere maschile, relativi alla sicurezza ed alla salute dei luoghi, sono più noti di quelli femminili. Questo perché l'organizzazione del lavoro, e quindi tutti gli spazi, gli strumenti, i tempi ecc. erano e sono disegnati e progettati per il sesso maschile. Anche i dati tossicologici, tranne quelli riguardanti l'area riproduttiva, provengono da studi su maschi.

Dai dati nazionali, risulta che gli uomini hanno maggiori probabilità delle donne di subire infortuni

sul lavoro. Infatti, la percentuale di infortuni gravi che li riguarda è tre volte superiore a quella delle donne. Tale divario si riduce quando si considerano anche gli infortuni di minore gravità e, soprattutto, la flessione della percentuale di infortuni sul lavoro è più rapida per gli uomini che per le donne. Inoltre, esistono aree dove la percentuale di infortuni subiti dalle donne è più elevata (es: attività che esigono maggiore velocità e impegno). Un ruolo negativo potrebbe essere svolto dalla stanchezza e dall'esaurimento.

Se gli uomini riportano maggiori incidenti e infortuni gravi rispetto alle donne, esse soffrono maggiormente di disturbi muscoloscheletrici e disturbi agli arti superiori e di stress. Questi ultimi derivanti dal tipo di lavoro svolto (spesso anche precario), dalla posizione nella gerarchia organizzativa, dalla minore retribuzione, dalla discriminazione, dal mobbing e dalle molestie sessuali, nonché le situazioni vissute al di fuori dell'ambito lavorativo. Le donne, inoltre, rischiano maggiormente di contrarre infezioni nel comparto sanitario dove sono maggioritarie. Le malattie cutanee (soprattutto eczema delle mani) sono più frequenti nelle donne che negli uomini. Ciò sembra dipendere dal fatto che esse, più spesso, sono esposte a lavori che prevedono un ambiente umido (parrucchiera, estetista, collaboratrice familiare ecc).

Un fattore che può elevare il rischio delle donne di subire infortuni sul lavoro è rappresentato dall'utilizzo di attrezzature, macchinari e utensili progettati per lavoratori di genere maschile.

Le donne lavoratrici sono maggiormente a contatto con il pubblico e, di conseguenza, maggiormente esposte a violenza correlata al lavoro. Per non dimenticare il doppio carico tra lavoro retribuito e quello non retribuito svolto a casa. Le donne, infatti, svolgono la maggior parte del lavoro domestico che non è considerato un lavoro neanche da loro stesse.

Ma quando si prendono in considerazione gli infortuni domestici, anche mortali, si nota che la ripartizione donna/uomo è del 65% e 35% rispettivamente (ISPESL - Osservatorio Epidemiologico Nazionale sulle condizioni di salute e sicurezza negli ambienti di vita).

Sino ad ora l'attenzione verso le lavoratrici è stata limitata alla gravidanza e all'allattamento, mentre minore attenzione è stata attribuita ai rischi per il sistema riproduttivo maschile (fertilità), e ad altri disturbi a carico del sistema riproduttivo femminile, inclusi i problemi mestruali e la menopausa e fertilità.

Anche gli studi effettuati sulle sostanze chimiche si riferiscono principalmente agli uomini, mentre le donne, possedendo una maggiore quantità di tessuto adiposo, hanno maggiore possibilità di accumulo di sostanze tossiche.

Le differenze nelle vie di esposizione e le differenze metaboliche impongono lo studio dei livelli di sicurezza in maniera genere specifica.

Le malattie da lavoro sono sottodiagnosticate nelle donne. Se non diagnosticati, gli infortuni e le malattie correlate al lavoro non possono essere risarcite, e possono por-

tare ad una sottovalutazione della problematica.

È evidente che tutti i soggetti interessati devono garantire la dimensione legata al genere nella valutazione dei rischi, nelle misure di prevenzione, nonché nei dispositivi di riparazione e di compensazione, al fine di prendere in considerazione le particolari caratteristiche dei due generi.

Ecco perché, come chiede l'OMS, la disaggregazione dei dati per genere è un fattore importante sia per valutare l'esposizione ai rischi che per valutare il vero tasso di incidenti e malattie correlate al lavoro, al fine di accertare se le donne o gli uomini siano più vulnerabili all'esposizione a determinati pericoli sul lavoro. È necessario:

- allestire un ambiente di lavoro che riduca i rischi legati all'attività svolta, approntando le misure necessarie e dedicando la stessa attenzione ai rischi delle lavoratrici e dei lavoratori;
- non limitare l'attenzione alla gravidanza trascurando altri elementi di rischio a carico del sistema riproduttivo e degli altri apparati, sia delle donne che degli uomini;
- inserire, in modo sistematico e scadenzato, elementi di analisi e aspetti attinenti le differenze tra uomini e donne, all'interno delle attività di ricerca e monitoraggio sul tema;
- assicurarsi che le malattie e gli infortuni correlati, che interes-

sano le lavoratrici, siano inseriti nell'ambito della ricerca e del monitoraggio ai fini statistici;

- svolgere una ricerca mirata sui rischi a carico delle lavoratrici e sulla prevenzione degli stessi.

Ridurre lo stress correlato con il lavoro, infatti, rappresenta uno dei maggiori disturbi di salute, ed è denunciato maggiormente dalle donne.

Si auspica che la Regione, nel definire le linee guida sulla SSL, indichi un approccio di genere nella definizione di standard, formazione, strumenti di valutazione dei rischi, nonché nella creazione di un osservatorio che preveda un monitoraggio/raccolta dati, in modo sensibile alla specificità di genere.

Proposta n. 5

PROPOSTE PER LA FORMULAZIONE DELLA LEGGE FINANZIARIA REGIONALE 2009

6 ottobre 2008

Considerazioni generali

Il testo "Proposte per la formulazione della Legge Finanziaria regionale 2008" (Proposta n. 2/2007), accolto con apprezzamento e condivisione dalla Giunta regionale e dalle forze politiche, ha conseguito, come evidenziato nel successivo documento di comparazione, anche l'accoglimento delle indicazioni relative alle materie su cui il Crel si era espresso.

Il metodo adottato è stato quello di fornire indicazioni, proposte e considerazioni di carattere generale sullo strumento Legge Finanziaria e sul suo corretto utilizzo. Le osservazioni sono scaturite dai documenti approvati dall'assemblea Crel, dopo lo svolgimento di audizioni e seminari di approfondimento attraverso la presenza di autorevoli relatori.

Tali considerazioni valide anche a distanza di un anno, verranno brevemente riprese. Le nuove osservazioni vertono sia sulle materie sulle quali il Crel si è espresso nell'anno 2007, che su quelle affrontate nel corso del 2008. Valutazioni che hanno dato origine alle seguenti Proposte:

- n° 1/2008, Sviluppo locale - Sviluppo rurale - Governance locale e distretto rurale - Progettazione integrata come metodo innovativo per la promozione dello sviluppo;
 - n° 2/2008, Le proposte del Crel nella Legge Finanziaria 2008: documento di comparazione;
 - n° 3/2008, Sardegna: Energia e Ambiente;
 - n° 4/2008, La Sicurezza sul lavoro in Sardegna.
- Queste Proposte si aggiungono a quelle che sono state presentate nel 2006 e 2007, quali:
- n° 1/2006, Sistema integrato L.R. 23/12/05;
 - n° 2/2006, Scuola cultura e formazione;
 - n° 3/2006, Innovazione, ricerca e sviluppo;
 - n° 4/2006, Stato sociale e politiche sociali;
 - n° 1/2007, Sardegna e Trasporti;
 - n° 2/2007, Proposte per la formulazione della Legge Finanziaria regionale 2008;
 - n° 3/2007, Il ruolo del Credito in Sardegna.

Tra le considerazioni, esposte riguardo alla precedente Finanziaria, il Crel ritiene opportuno segnalare l'importanza di mantenere la Finanziaria 2009 coerentemente inserita nel quadro di programmazione unitaria regionale, finalizzando l'utilizzo delle risorse regionali nelle stesse direzioni indicate nei

documenti di programmazione, ed evitando accuratamente di disperdere le risorse in mille rivoli tesi a soddisfare istanze di carattere localistico o settoriale. Rischio quest'anno ancora maggiore essendo questa la Finanziaria di fine legislatura e, in quanto tale, suscettibile ad essere utilizzata come strumento di creazione di consenso elettorale per gruppi politici o singoli consiglieri.

Il Crel suggerisce di proseguire la strada del rigore e del risanamento di bilancio, e di assumere decisioni di spesa finalizzate allo sviluppo di politiche di crescita culturale, economica e sociale della Sardegna. Importante sarà creare i presupposti culturali, professionali e tecnico-operativi, affinché la Regione attivi, in base ad appropriate strumentazioni scientifiche, adeguate politiche di monitoraggio e valutazione della propria azione di governo, così che si possa misurare e comunicare ai diversi stakeholder di riferimento il grado di perseguimento degli obiettivi su cui si è ottenuto il consenso elettorale, e le eventuali cause che lo hanno impedito. Ciò potrebbe consentire a chi governa, di acquisire utili elementi di conoscenza per intervenire nei processi in atto e adottare le decisioni necessarie volte a garantire il perseguimento degli obiettivi prestabiliti. Agli interlocutori esterni ciò dovrebbe garantire la trasparenza dei processi e la capacità di farsi una propria opinione sulla base di risultati oggettivamente verificabili.

Peraltro, in una fase storica interessata da un'impegnativa e difficile discussione sul federalismo fiscale, diventa di estrema impor-

tanza potersi presentare al confronto con le altre regioni, e con lo stesso governo nazionale, forti dell'esperienza positiva compiuta nel riequilibrio dei conti e nella ricontrattazione delle quote di compartecipazione ai tributi erariali nazionali, nel corso della quale la Sardegna ha dimostrato di poter reggere il confronto con lo stato centrale su un piano di parità, in coerenza con i principi della sua autonomia. Particolare rilievo assume in questo ambito l'impegno che la Regione è riuscita ad esprimere nel riequilibrio della spesa sanitaria, entrando nel novero delle regioni "virtuose", e nel contenimento della spesa per la pubblica amministrazione, attraverso la riforma, l'accorpamento e la soppressione di numerosi enti regionali e locali. A conferma della crescita di considerazione nei confronti della Sardegna, forte eco destano i risultati ottenuti riguardo alle servitù militari. La restituzione di numerosi beni, opportunamente utilizzati all'interno di una strategia unitaria di valorizzazione eco-sostenibile del territorio, potrà concorrere all'erogazione di migliori servizi per i cittadini, nonché alla realizzazione di nuove politiche di sviluppo, riconoscimenti internazionali, non ultima l'attribuzione del ruolo di Autorità di Gestione nel progetto ENPI di cooperazione tra regioni transfrontaliere del Mediterraneo.

Un'altra indicazione riguarda la necessità di approvare la Legge entro la fine dell'anno, al fine di consentire un tempestivo utilizzo, entro l'anno di riferimento, delle risorse stanziata. L'esperienza della Finanziaria 2008, con ritardi nell'impiego

delle risorse -per il cui utilizzo talvolta si è perso del tempo prezioso in discussioni, come sul tema del lavoro- conferma la necessità di rendere le risorse quanto prima disponibili agli utilizzatori finali, evitando di dilatare ulteriormente i tempi già troppo lunghi del procedimento amministrativo.

Infine, si ritiene opportuno raccomandare una adeguata opera di monitoraggio dell'andamento e dei risultati della spesa già decisa negli anni precedenti, al fine di evitare decisioni sostenute da valutazioni contingenti o da opportunità politiche, ed assumere scelte meditate e in grado di produrre risultati certi nelle direzioni auspiccate. Come è accaduto, a parere del Crel, riguardo alle ingenti risorse stanziare per contrastare la dispersione scolastica e sostenere le autonomie scolastiche. Infatti, ad una prima verifica, esse non sembra siano riuscite ad abbattere i drammatici tassi di abbandono che caratterizzano negativamente la nostra Regione. Così come non pare si sia riusciti ad ottenere significativi incrementi occupazionali attraverso le risorse previste dall'art. 6 della Finanziaria 2008, il quale è costato giorni di duro confronto con i sindacati ed estenuanti mediazioni tra le forze politiche.

Scuola e formazione

Per il sostegno al sistema scolastico e per il contrasto alla dispersione si ritiene necessaria una riflessione attenta sulla qualità e sull'efficacia delle azioni attivate, grazie alle risorse regionali, dalle autonomie

scolastiche e dagli enti locali. Il Crel suggerisce di curare in particolare l'aspetto relativo all'integrazione delle politiche scolastiche con il complesso delle politiche sociali portate avanti in ambito locale, e con le politiche del lavoro, puntando alla creazione di rapporti stabili tra sistema scolastico e sistema produttivo, al fine di poter utilizzare strumenti innovativi, come gli IFTS, in funzione delle previste necessità del mondo del lavoro. Indicazione questa che vale non solo per il sistema produttivo, ma anche per l'universo dei servizi e della pubblica amministrazione, nella quale si sente, come verrà ripreso più avanti, la necessità di figure con competenze elevate in materia di programmazione e gestione delle politiche di sviluppo. L'indicazione rimane quella di mantenere un impegno finanziario importante e significativo sul campo dell'istruzione, in modo da controbilanciare le sicure ricadute negative delle decisioni del governo nazionale in materia di scuola pubblica, e da rendere sempre più marcato l'impegno della Regione Sardegna in questo campo, cruciale per la qualità della vita civile e lo sviluppo economico ed occupazionale. La Regione dovrà svolgere però un'azione più incisiva di coordinamento, di controllo e di verifica privilegiando progetti ed iniziative volti a migliorare e completare l'insegnamento a scapito di quelli costruiti su attività ludiche o ricreative.

Un esempio che il Crel considera positivo riguarda l'esperienza che la regione Sardegna ha realizzato in materia di informatizzazione della

propria attività, con particolare riferimento al sito web. Ciò ha consentito di compiere eccezionali progressi nel campo della trasparenza e dell'accessibilità alle informazioni, e al processo di copertura dell'intero territorio regionale attraverso la rete informatica. Tali progressi rendono più acuto il problema del "digital divide" che interessa una parte rilevante della popolazione non ancora in grado di accedere al sistema, e ciò rischia di porre un concreto problema di democrazia. La Regione può destinare parte delle risorse stanziante per l'istruzione proprio alla diffusione della conoscenza informatica tra le nuove generazioni, in modo da ottenere il massimo risultato in termini di divulgazione delle informazioni e di nuovi meccanismi di partecipazione democratica.

Lavoro

Si constata che moltissime delle risorse destinate nelle ultime due Finanziarie ad interventi per l'inserimento lavorativo non sono state ancora spese. Occorre indagare e comprendere le ragioni che hanno portato a questa situazione. Il Crel ne individua una nello stato di inadeguatezza funzionale del sistema dei servizi per l'impiego, caratterizzata dai seguenti aspetti:

- carenza di competenze in materia di politiche del lavoro presso le amministrazioni provinciali;
- ritardi nell'adozione di procedure e modalità operative in linea con la riforma del colloca-

mento, e con le esigenze di disoccupati e precari da parte dei centri servizi per il lavoro;

- mancanza di una rete che unisca tutti i servizi pubblici per il lavoro (centri servizi per il lavoro, CESIL, Agenzia regionale), in un quadro di politiche unitarie e coordinate secondo le gerarchie funzionali indicate dalla Legge, che consenta l'integrazione di questi soggetti pubblici con gli altri, pubblici e privati, che concorrono allo sviluppo di politiche per il lavoro;
- mancata integrazione dei servizi per l'impiego con i servizi sociali nel territorio e con il sistema scolastico e formativo.

È necessario, a parere del Crel, privilegiare interventi di carattere eminentemente amministrativo che non richiedono ulteriori leggi, capaci di risolvere questi problemi, e destinare a ciò le risorse necessarie. Al fine di evitare lo stanziamento di ulteriori ingenti risorse che, pur consentendo di fornire un'immagine mediatica di forte impegno per il lavoro, si sommano a quelle ancora non spese che non generano concreti ritorni occupazionali. La Regione deve assumere in modo chiaro e deciso il ruolo di direzione, coordinamento, monitoraggio e verifica delle politiche per il lavoro, sottraendole all'attuale mancanza di coordinamento e sostenendo attivamente le Province nello svolgimento di funzioni nuove e di particolare complessità.

Inoltre, occorre individuare misure che comportino ricadute

occupazionali immediate e, possibilmente, stabili. Spendere cioè per creare posti di lavoro ai quali finalizzare i progetti di inserimento, costruiti come stabilito dalla Legge attraverso l'utilizzo di percorsi di formazione/aggiornamento/riqualificazione, di tirocini di inserimento e di tutti gli altri strumenti a disposizione, già finanziati in modo massiccio negli anni precedenti (ex art. 29 e art. 43 della Legge 20).

Occorre mettere in relazione le strategie di sviluppo territoriale individuate nel corso della stagione della progettazione integrata, gli assi della programmazione FESR 2007/2013, gli assi della programmazione FEASR 2007/2013, che costituiscono le modalità operative del programma di sviluppo rurale, con un utilizzo dei fondi FSE appropriato e coordinato con quelle politiche, e integrando le risorse europee con quelle del bilancio regionale.

L'obiettivo sarà individuare con sufficiente precisione le possibilità occupazionali offerte dal quadro programmatico descritto, e da quello derivante dai piani già adottati dalla Regione (piano forestale, piano di assetto idrogeologico, piano energetico ambientale regionale, piano sanitario, ecc.), dagli accordi di programma in vigore e da tutti gli altri strumenti. Occorre attivare tavoli di concertazione a livello territoriale per concordare piani formativi, piani di inserimento e procedure di selezione, utilizzando per queste politiche tutte le risorse disponibili. Percorso opportuno questo da seguire anche per la creazione del polo nautico di Arbatax, per la realizzazione del gasdotto e

della relativa rete di distribuzione, e per la realizzazione di servizi sanitari territoriali.

Altre iniziative sono possibili ed auspicabili in materia di Ambiente e Territorio al fine di bloccare il processo di spopolamento delle zone interne creando opportunità di lavoro e di crescita. Sull'argomento il Crel si è pronunciato nella Proposta n° 1/2008, nella quale vengono indicate alcune forme di intervento possibile, tra cui:

- utilizzo della Legge sulla montagna del 1994, alla quale si aggiunge oggi il comma 134 dell'art. 2 della Legge Finanziaria 2007, che prevede la possibilità di affidamento diretto ad aziende agricole e cooperative aventi sede e che esercitino prevalentemente le loro attività in comuni montani, per lavori o servizi di importo non superiore rispettivamente a 30.000 euro e 190.000 euro per anno. I lavori finanziabili devono essere attinenti alla valorizzazione, gestione e manutenzione dell'ambiente e del paesaggio, forestazione, silvicoltura, riassesto idrogeologico, opere di difesa e di consolidamento del suolo, sistemazione idraulica, opere e servizi di bonifica e a verde. Nonché, servizi tecnici per realizzazione di opere, e realizzazione e gestione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili di origine agricolo forestale. Un capace utilizzo di questa norma in collegamento con gli assi e le misure del P.O. Fesr e Feasr può

contribuire in tempi brevissimi a interessanti ricadute occupazionali ed ambientali;

- diffusione e valorizzazione dell'attività forestale, non solo tramite l'apertura di nuovi cantieri da parte dell'Ente Foreste (con nuova occupazione e stabilizzazione degli attuali lavoratori precari), ma anche, e soprattutto, il rafforzamento e la nascita di nuova impresa locale nei campi della gestione del bosco e della valorizzazione delle sue produzioni in termini commerciali. In questo processo, un ruolo fondamentale potrà essere svolto dall'Ente Foreste, attraverso un'azione di sostegno per la nascita di nuove imprese, la fornitura di assistenza tecnica, l'apertura dei boschi per attività compatibili, la messa a disposizione di propri immobili di pregio, così come previsto in uno specifico progetto integrato;
- collegamento tra attività di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente e attività di tutela e fruizione dei beni culturali diffusi nel territorio, mirando alla conservazione dell'occupazione creatasi negli anni attraverso la diffusione dell'esperienza cooperativistica in questo campo. Tuttavia, si sottolinea la necessità di riqualificazione, in senso manageriale, delle cooperative che attualmente gestiscono la gran parte dei siti in questione. Occorre inserire di competenze capaci di operare nella direzione della trasformazione

di "risorse culturali" in "prodotto vendibile" a mercati definiti;

- adeguamento dell'offerta di servizi sociali rivolti in particolare all'infanzia ed agli anziani. La misura consente di ottenere un doppio beneficio, la creazione di nuova occupazione nella diffusione dei servizi, e il possibile ingresso nel mercato del lavoro di numerose donne, oggi costrette a rinunciare al lavoro per mancanza di questi servizi. A tal proposito, occorre perseguire la sperimentazione progressiva di forme innovative di organizzazione dell'offerta di servizi sociali come, per esempio, la banca del tempo che riscontra importanti risultati in altre parti di Italia.

Creazione di nuova occupazione può giungere attraverso l'accelerazione della spesa riguardo alle risorse stanziare a favore di attività di costruzione (recupero dei centri storici, politiche abitative, infrastrutture, ecc.), e diffusione di impianti per la produzione di energia solare. Risorse già previste nelle Finanziarie precedenti, per il cui utilizzo debbono essere assolutamente abbattuti i tempi.

Bisogna intervenire sulle procedure di spesa per rendere evidente il legame tra risorse stanziare per opere la cui realizzazione richiede attività di impresa, e i ritorni occupazionali. Occorre, infatti, contrastare l'opinione che gli unici interventi per il lavoro capaci di produrre immediati ritorni occupazionali siano soltanto quelli affidati al sistema

pubblico, che, spesso, ricadono nell'assistenzialismo. Al contrario, invece, gli interventi che attivano il sistema delle imprese, creano occupazione, nuove competenze e cultura del lavoro.

Il Crel suggerisce di affrontare le politiche del lavoro con una visione complessiva, al fine di individuare in tutti gli interventi le potenziali ricadute occupazionali, e privilegiare settori, nei quali l'occupazione creata (lunghi dall'aver carattere assistenziale), offre maggiori prospettive di durata e di qualità. Ciò non significa abbandonare le politiche attive del lavoro, bensì farne un uso intelligente e finalizzato all'inserimento lavorativo in settori ed attività produttive capaci di incrementare la crescita regionale e la ricchezza complessiva. Le politiche attive per il lavoro non possono costituire la risposta al problema occupazionale, ma devono essere correttamente considerate un utile strumento per migliorare l'occupabilità e favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Deve diventare prioritario assumere l'impegno di incentivare l'occupazione femminile, come volano per lo sviluppo. Infatti, una significativa partecipazione delle donne ai processi economici, quale questione di equità e modo per ridurre le disuguaglianze, costituisce, un tema strettamente legato alla crescita e alla competitività, e rappresenterebbe il principale motore per lo sviluppo. L'occupazione femminile, infatti, aumentando il reddito familiare, permette di sviluppare una serie di servizi a favore della

famiglia e dell'infanzia, fattori a loro volta di nuova occupazione. È necessario prevedere interventi sia sul lato della domanda che dell'offerta di lavoro. L'innalzamento dell'occupazione femminile deve essere intrecciato con interventi per la famiglia, per i servizi sociali, per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, per una flessibilità che non sfoci in precarietà, e per il rafforzamento degli organismi di parità di contrasto alle discriminazioni sul lavoro in ragione del sesso, anche per una maggiore presenza delle donne ai livelli decisionali.

Politiche Sociali

Il Crel raccomanda di puntare all'integrazione nel territorio. In primo luogo, tra sanitario e sociale, ed in secondo luogo, con le amministrazioni che intervengono sul sociale, come la scuola ed i servizi per il lavoro. Occorre proseguire, accelerandolo, nel processo di costituzione dei distretti socio sanitari, in modo da compiere il passo dalla programmazione unitaria (PLUS) alla gestione unitaria, che costituisce un presupposto per la razionalizzazione della spesa e la migliore qualità dei servizi resi. In questo settore, anche per compensare la riduzione delle risorse stanziare dal governo nazionale, la Regione dovrà esprimere un impegno straordinario. Si tratta, infatti, di intervenire per alleviare la sofferenza di strati sempre crescenti di popolazione i cui redditi vengono progressivamente erosi dal continuo aumento del costo della vita.

L'indicazione che il Crel fornisce, dopo quella di puntare con decisione sulla creazione di occasioni di lavoro, è quella di privilegiare la fornitura di servizi rispetto all'erogazione di sussidi economici. L'organizzazione di nuovi e più efficienti servizi, infatti, crea nuove opportunità di lavoro, disegna il volto di una società moderna, civile e solidale e costruisce condizioni per favorire processi di inclusione e di superamento dell'emarginazione. Attraverso i servizi e le politiche di coesione è possibile contrastare la povertà nei suoi aspetti meno considerati, quali, povertà di relazioni, di prospettive e di opportunità. Aspetti della povertà questi sui quali non è possibile fornire risposte attraverso mere elargizioni economiche.

Nel testo presentato nel 2007, il Crel evidenziava come e politiche sociali non fossero costituite esclusivamente da interventi di tipo assistenziale, ma anche da interventi che agissero in modo efficace sulle condizioni di vita della popolazione. Se ne indicano alcuni:

- *politiche abitative.* Il Crel ha condiviso le scelte della Regione di rendere disponibili abitazioni, nuove o recuperate, destinate alla locazione a canone agevolato, e di finanziare nuove costruzioni di edilizia economica e popolare, per sostenere chi acquista o ristruttura un'abitazione, sia con il contributo in conto interessi che con quello a fondo perduto. Si tratta di una misura sociale determinante perché il problema casa incide in modo rilevante sulla possibi-

lità per i giovani di intraprendere una vita autonoma, e sul reddito di lavoratori e pensionati;

- *qualità del trasporto pubblico locale.* Deve essere competitivo per tempi e costi con il trasporto privato;
- *politiche giovanili.* Già nella finanziaria 2008 veniva prevista una spesa di 10 milioni di euro. Per il Crel è necessario intervenire su tutte le fasce giovanili, non solo su quelle a rischio di devianza o di marginalità, che hanno comunque bisogno di servizi e di spazi per la socializzazione ed attività culturali e ricreative. È necessario sostenere scelte di autogestione degli spazi da parte di giovani associati, affidando loro precise responsabilità;
- *sostegno alla volontà di auto organizzazione dei cittadini.* Sostenere le associazioni di volontariato, impegnate per migliorare le condizioni di vita della collettività e dei singoli;
- *educazione alla legalità.* Essa riguarda principalmente la popolazione scolastica, per la quale si investe al fine di migliorare la qualità della vita civile delle nostre comunità. Infatti, nessuna politica di controllo può ottenere significativi risultati in mancanza di una consapevole assunzione di responsabilità da parte dei cittadini;
- *violenza di genere.* Il problema è in crescita anche nella nostra

Regione e allontana la possibilità di raggiungere l'uguaglianza economica, sociale e politica, tra donne e uomini. Il Crel suggerisce un impegno forte e urgente per contrastare questo fenomeno. Reperimento di risorse, non solo per dare protezione e sostegno alle vittime di violenza, incentivare la rete dei centri antiviolenza e di ascolto per le donne, ma anche per responsabilizzare i cittadini a non avere atteggiamenti di passività e di delega (introdurre misure nell'educazione che modifichino i comportamenti), e per formare e sensibilizzare i funzionari, addetti ai servizi sociali e le forze di polizia. È necessario istituire un *Osservatorio per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne*, la cui attività si svolgerà in raccordo con gli Enti locali e i centri anti-violenza.

Un altro serio problema riguarda la bassa natalità. La Sardegna, infatti, ne registra il più basso indice, collocandosi all'ultimo posto in Europa. Il problema è strettamente legato a quello della scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Infatti una donna in cerca di occupazione, ed in mancanza di supporti all'infanzia, tende a ritardare le scelte di maternità, o, peggio, a rinunciarvi. Oltre agli interventi già indicati, relativamente alla politica abitativa ed all'adeguamento dei servizi sociali (importante l'impegno che la Regione sta esprimendo per la diffusione del servizio di asilo nido), si ritiene che in Finan-

ziaria possano essere previsti interventi espressamente indirizzati ad incoraggiare la natalità: politiche dei tempi e degli orari, politiche urbane e della mobilità.

Progettazione integrata, sviluppo rurale e Governance locale

La prima considerazione riguarda la centralità del concetto di sviluppo integrato, e la necessità della costruzione di reti territoriali per lo sviluppo, capaci di raccogliere i contributi di tutti i soggetti pubblici e privati in una logica di sistema. Occorre che gli Enti Locali programmino lo sviluppo, e gestiscano con efficienza sia il complesso sistema di relazioni partenariali, che gli investimenti pubblici e privati. Si ripropone quindi di investire sulla pubblica amministrazione regionale e locale per adeguarne la capacità gestionale, operando in due direzioni:

- prosecuzione del processo di trasferimento di compiti e funzioni dalla Regione agli Enti Locali, col contestuale trasferimento delle risorse finanziarie ed umane necessarie per il loro esercizio;
- adeguamento delle piante organiche degli Enti Locali attraverso l'inserimento di figure professionali dotate di elevate e specifiche competenze manageriali in materia di sviluppo locale. Potenziamento degli uffici tecnici al fine di far fronte agli obblighi introdotti dalla nuova disciplina dei SUAP. Nel contempo, Nel con-

tempo, occorre, indirizzare (anche prevedendo l'accesso condizionato a determinati incentivi), i piccoli comuni verso l'associazionismo per l'esercizio in comune dei compiti e gestione di servizi a carattere sovracomunale, troppo complessi ed impegnativi per piccole amministrazioni.

Inoltre, per quanto riguarda l'aspetto rurale del territorio, pare opportuno prevedere in bilancio risorse per finanziare una Legge istitutiva dei distretti rurali. Questo, al fine di attrezzarsi nel modo migliore per gestire le risorse del por Feasr 2007/2013, diffondere e dare stabilità all'esperienza Leader che in diversi territori si è dimostrata capace di risvegliare energie, e creare reti indispensabili per la valorizzazione di culture e produzioni locali e per lo sviluppo di quei territori. Sulle caratteristiche del distretto rurale si richiama quanto detto nel seminario tenuto in data 28 gennaio 2008 e quanto scritto nella Proposta Crel n. 1/2008.

Il tema della sicurezza e della legalità nelle zone interne costituisce una preconditione per lo sviluppo di quei territori. In considerazione di ciò, il Crel ritiene che la Regione, oltre ad investire in educazione alla legalità, debba spingere il Governo nazionale a rafforzare la presenza delle forze di polizia, garantendo un presidio in tutti i paesi, e provvedere al rafforzamento di organici e mezzi dei corpi che operano per il controllo del territorio: corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, corpi di poli-

zia municipale della Sardegna, e compagnie barracellari. La Regione già intervenuta in quest'ottica, ha approvato una Legge per la disciplina delle polizie municipali. Sarebbe opportuno prevedere risorse adeguate a sostegno del funzionamento e dell'operatività di tutti questi soggetti.

Il Crel suggerisce sul tema di stanziare risorse per l'adeguamento del sistema pubblico, nella consapevolezza che il problema vero è rappresentato dalla qualità e tempestività della spesa dei fondi europei, nonché dalla loro capacità di avviare reali processi di crescita economica ed occupazionale. Occorre, insomma, superare l'attuale situazione di difficoltà a spendere bene e nei tempi stabiliti, introducendo la pratica del monitoraggio continuo della spesa e della verifica dei suoi risultati rispetto agli obiettivi previsti.

La Regione Sardegna ha fortemente investito in questa direzione negli anni recenti. Basti citare la riforma degli enti di assistenza tecnica in agricoltura, quella del sistema di gestione della risorsa idrica, la riforma dei consorzi industriali, e quella dei consorzi di bonifica, l'istituzione dell'agenzia Sardegna promozione, la Legge sul federalismo interno. Questo processo di riforma è stato sempre ritenuto necessario dal Crel, che ha condiviso gli sforzi in questa direzione.

Occorre ora creare "il sistema", introducendo corrette pratiche di collaborazione tra enti ed amministrazioni, al fine di semplificare le procedure ed avvicinare la pubblica amministrazione ai cittadini e alle imprese. È necessario inoltre acqui-

sire, da parte della Regione, la capacità di governare in modo unitario la gestione dei diversi fondi europei, del FAS e dei fondi ordinari. È questa una condizione essenziale per riuscire ad ottenere i migliori risultati. Occorre unificare la gestione degli interventi sulla stessa materia o su materie che, di fatto, si sovrappongono come è il caso, per esempio, di Alta formazione e Ricerca, affidate oggi a diversi gestori. La L. R. n. 7, infatti, che si occupa di ricerca e di alta formazione, prevede un Piano Triennale di Ricerca, capace di progettare insieme ricerca e alta formazione. Quest'ultima, è il contesto vitale nel quale la ricerca avviene e può aver successo. Si deve quindi evitare che la suddivisione dei fondi UE fra Alta Formazione, FSE e Ricerca, e FESR impedisca la costruzione di un piano strategico non consentendo l'ottimizzazione dell'intervento, così come auspicato dall'UE e dal quadro di riferimento nazionale.

Energia e Ambiente

Il lavoro già compiuto e quello in svolgimento in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, e per la valorizzazione del carbone Sulcis, è di grande interesse e suscettibile di significativi ritorni in termini di sviluppo e di occupazione. Occorre proseguire questo lavoro attraverso il sostegno alle Università sarde e ai centri di ricerca pubblici e privati, ma, soprattutto, rafforzando l'iniziativa a sostegno della ricerca applicata, stimolando le imprese all'innovazione e sostenen-

do la nascita di nuove. Le prime valutazioni sugli esiti del bando PIA Industria (Pacchetti Integrati di Agevolazione), testimoniano una certa riluttanza delle imprese regionali ad impegnarsi sul terreno dell'innovazione, e ciò conferma la necessità di proseguire con decisione. Nei fondi del PO Fesr e in quelli del PO Feasr, sono presenti risorse significative a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili. Diventa quindi ancora più importante che il sistema pubblico e privato sia in grado di accedere a quei fondi sulla base di progetti credibili sul piano scientifico ed industriale. Le possibilità non mancano: il solare in tutte le sue versioni dal termico al fotovoltaico al termodinamico; l'eolico, nel quale l'innovazione deve sapersi legare alla qualità dell'ambiente e del paesaggio; la valorizzazione delle biomasse che può aprire importanti scenari per un uso produttivo della componente umida e organica del rifiuto domestico e, come già indicato nel capitolo del lavoro, per una diffusione della produzione di energia tra le aziende agricole e di allevamento col duplice risultato di incrementare il reddito delle imprese e migliorare il bilancio ambientale della Regione; il carbone, combustibile fossile ancora molto diffuso nel mondo, per il quale è in corso una autentica gara per l'individuazione di tecnologie di utilizzo a zero emissioni di CO₂.

All'interno della Finanziaria, quindi, possono essere previste risorse per sostenere l'attività di ricerca delle Università (attraverso forme diverse, compresi assegni di ricerca per ricercatori Sardi), per

favorire il rapporto tra università e sistema delle imprese e per offrire maggiori certezze a chi opera in campi di ricerca delicatissimi come la cattura della CO₂ o l'estrazione di idrogeno dal carbone e dalla componente umida e organica dei rifiuti, o, ancora, nella sperimentazione del solare termodinamico. Esistono le condizioni per caratterizzare ulteriormente la Sardegna come isola di qualità ambientale, diffondendo esperienze di produzione di energia ecocompatibili, espressione di progresso scientifico e di modernità, in un territorio che difende la sua identità, rappresentata dalla cultura ma anche dall'ambiente e dal paesaggio.

Il Crel suggerisce di rendere visibile questo impegno attraverso la soluzione di qualche situazione emblematica, come può essere quella dei fanghi rossi di Portovesme. Si tratta di un problema annoso, sul quale sono state sviluppate ricerche e sperimentazioni costate anni di lavoro e consistenti risorse pubbliche, ma senza ottenere il risultato di liberare quelle aree e trasformare un rifiuto in una materia riutilizzabile. Si può ripartire coinvolgendo le Università e il sistema produttivo, intensificando gli sforzi per raggiungere finalmente una soluzione utile per l'ambiente che, forse, potrà creare qualche nuovo posto di lavoro.

Sicurezza nei luoghi di lavoro

Gli indirizzi scaturiti dalle iniziative promosse dal Crel sul tema, raccolti all'interno della Proposta n. 4/2008 "La Sicurezza sul lavoro in Sardegna", indicano una strada

improntata al: rafforzamento delle strutture deputate alla vigilanza ed al controllo; all'integrazione operativa ed al coordinamento dei diversi enti aventi competenza in materia; alla formazione e all'informazione puntuale di imprese e lavoratori; all'introduzione di meccanismi di premialità/penalità in relazione all'incidenza di eventi infortunistici.

Su questo tema la Finanziaria 2008 ha stanziato risorse per quattro milioni di euro ed è in procinto di adottare le linee guida per il loro utilizzo. Da una prima lettura si può affermare che queste raccolgono sostanzialmente le indicazioni del Crel. Sosteniamo, quindi, la necessità di un ulteriore impegno finanziario per l'anno 2009, in modo da poter sviluppare il piano fino ad ottenere i migliori risultati.

Una particolare considerazione merita il tema degli infortuni sulla strada (in itinere o alla guida di mezzi di trasporto), data la sua elevatissima incidenza sugli infortuni mortali. Su questo aspetto, il Crel ribadisce le indicazioni presentate nella Proposta n. 2/2007, sulla necessità di spostare quote sempre maggiori di trasporto di persone e di merci dalla strada verso modalità alternative. Esse consistono: per le persone, nel sistema di trasporto pubblico; per le merci, nel trasporto ferroviario e in quello navale. Non c'è dubbio, infatti, che la congestione del traffico stradale e le condizioni delle vie di comunicazione, usurate da continui flussi di traffico pesante, giochino un ruolo determinante nell'incidenza degli infortuni sulla strada. Oltre, quindi, allo sforzo che la Regione sta esprimendo

per la costruzione di un efficiente sistema di trasporto pubblico locale integrato, e per l'individuazione di modalità alternative per il trasporto merci, il Crel suggerisce di sostenere accordi tra datori di lavoro e rappresentanze dei lavoratori, per l'adozione di sistemi di trasporto per il raggiungimento dei posti di lavoro che privilegino modalità alternative (autobus pubblici o privati, auto collettive, biciclette, ecc.), anche armonizzando orari, organizzazione del lavoro e turni a quelle soluzioni. Per sostenere questi accordi la Regione potrebbe prevedere, nella Finanziaria, adeguate risorse.

Credito

Si rinnova l'indicazione ad inserire all'interno della Finanziaria cifre di sostegno ai consorzi fidi, nell'ambito di un loro processo di accorpamento e rafforzamento; un ulteriore finanziamento al fondo di contro garanzia per l'imprenditoria femminile; un rinnovato ruolo della Sfis, come indicato nella Proposta n. 2/2007.

Trasporti

L'azione dell'amministrazione regionale si sta muovendo nelle direzioni indicate dal Crel, già illustrate nel testo sopraccitato, quali:

- proseguire nell'impegno di rinnovo del parco mezzi delle aziende di TPL;
- potenziare le funzioni di programmazione del TPL in ambi-

to locale, sostenendo comuni e province nella redazione dei piani di bacino e nel rapporto con le imprese di trasporto locali e regionali;

- occorre una urgente soluzione relativa al nodo del trasporto ferroviario per le merci.

Politiche di genere

Il Crel suggerisce di introdurre nei processi decisionali e gestionali della pubblica amministrazione, un'ottica di genere. Ciò significa valutare, per i provvedimenti che vengono assunti, le ricadute che essi comporteranno sulla componente femminile della società. Questo deve valere per il lavoro, sia autonomo che dipendente, ma anche per i singoli provvedimenti che vengono assunti a livello regionale e locale. Si propone cioè di leggere le decisioni che devono essere assunte, da un'ottica di genere, partendo dalle necessità delle donne. Il Crel suggerisce di prevedere risorse che incentivino quelle pratiche, di finanziare la ricerca sulla condizione delle donne (ad esempio in materia di sicurezza del lavoro, di accesso al credito, di percorsi di carriera o di condizioni salariali, ecc.), di sostenere la diffusione della pratica del bilancio di genere.

LE PROPOSTE DEL CREL PER LA CONFERENZA REGIONALE PER L'OCCUPAZIONE DEL 4 DICEMBRE 2008

24 novembre 2008

Premessa

Prima di illustrare il documento voglio esprimere il mio apprezzamento per la decisione della Giunta regionale e dell'assessore al Lavoro Romina Congera di confermare lo svolgimento della Conferenza anche in presenza delle dimissioni del Presidente della Regione.

I lavori della Conferenza certamente produrranno risultati utili non solo per la fine di questa legislatura, ma anche per la prossima.

Il testo che il CreI propone è il frutto del contributo di tutti i consiglieri che con grande impegno e disponibilità hanno lavorato per fornire considerazioni e proposte concrete alla Conferenza.

Il lavoro è sempre stato centrale nelle discussioni e nei documenti del CreI. Esso è stato considerato "il più potente fattore di inclusione" nella discussione sulle politiche sociali, un fattore decisivo nel contrasto alle politiche di spopolamento delle zone interne nella discussione su sviluppo rurale e progettazione integrata, l'obiettivo verso il quale indirizzare le politiche formative nella discussione su istruzione e formazione. In altre parole, il lavoro è un diritto umano inalienabile e, nel contempo, posto che viviamo in un sistema economico che si ispira alle leggi del mercato, seppure regolamentato, esso deve rispondere al principio dell'utilità.

Il lavoro però non cade dal cielo: la sfida è, per tutti, quella di individuare strategie e azioni volte a creare le condizioni per un lavoro che sia utile e che ci sia per tutti, sapendo che non esistono ricette miracolistiche. Nelle economie di mercato la principale fonte di creazione del lavoro è rappresentato dalle imprese e, in misura minore, dalle organizzazioni della Pubblica amministrazione e, oggi, in modo crescente, dalle organizzazioni del cosiddetto terzo settore o del non profit. Ebbene, tutte queste entità possono offrire lavoro nei limiti in cui esse hanno la capacità di stare sul mercato. In particolare, le imprese dimostrano questa capacità vendendo i risultati delle loro produzioni a clienti pubblici e privati.

Una prima indicazione allora è la seguente, le Istituzioni possono essere artefici nel determinare una domanda pubblica (per esempio per la realizzazione di infrastrutture) che servono per creare le precondizioni dello sviluppo di un'area territoriale e in questo la Regione, insieme allo Stato, nella cornice istituzionale europea, possono fare ancora molto, vista la carenza esistente nel sistema delle diverse reti (stradali, ferroviarie, aeroportuali, navali, telematiche, ecc.). Una seconda e più consistente opportunità è rappresentata dalla domanda privata che non va cercata solo nel contesto regionale o locale: l'apertura del

contesto competitivo internazionale, riduce gli spazi di mercato nel contesto locale e pertanto si pone il problema di cercare nuovi mercati. Le imprese sarde generalmente presentano difficoltà sia nel reggere la concorrenza sul mercato interno, sia nel cercare di aggredire i mercati nazionali e internazionali. Per fare questo devono riposizionare le loro strategie in funzione di questi mercati.

Sulla base di questi presupposti, ripetute discussioni hanno portato alla maturazione unitaria all'interno dell'assemblea del Crel dell'opinione circa la necessità che gli interventi sul lavoro siano indirizzati verso il sistema produttivo, nella convinzione che occorra non limitarsi a quelli affidati al sistema pubblico, che, talvolta, ricadono nell'assistenzialismo, ma puntare su quelli mirati ad attivare il sistema delle imprese, i quali, oltre che creare occupazione, creano nuove competenze e cultura del lavoro. Il sistema delle imprese va reso infatti, capace di agire, oltre che nel mercato locale, in quello nazionale e in quelli internazionali. Ma per rendere operativa questa prospettiva occorre che ci sia una nuova cultura dell'impresa e una nuova cultura del lavoro, così che si capiscano quali debbono essere oggi le competenze necessarie per operare con successo in questa direzione.

Queste opinioni ed alcune iniziative che potrebbero tradurle in concreti interventi, sono state diffusamente esposte in diversi documenti e, da ultimo, sintetizzate nei documenti di considerazioni e proposte per la redazione delle leggi

finanziarie degli anni 2007 e 2008. Il presente documento non si discosterà da quelli precedenti, ma si propone di riprendere quelle proposte ritenendole pertinenti alla discussione che si svilupperà nella conferenza regionale per il lavoro, e accompagnandole con alcune considerazioni sulle politiche attive del lavoro, anch'esse frutto delle discussioni di questi anni.

Anche alla luce dell'attuale devastante crisi finanziaria, che, sommandosi al costante calo dei consumi interni ormai in atto da diversi anni, comporterà pesanti prevedibili conseguenze al sistema economico e produttivo del paese, è opinione del Crel che la Regione Sardegna possa svolgere una positiva funzione anticiclica attraverso tre direttrici principali:

- l'immissione in modo massiccio di risorse a sostegno del sistema produttivo e a stimolo della ripresa dei consumi, intervenendo con modalità capaci di rendere le produzioni locali maggiormente competitive per qualità e prezzo, sia nei mercati locali che nazionali, e di orientare i consumi verso di esse;
- il potenziamento di politiche sociali e di sostegno alle famiglie finalizzate da un lato a contrastare la costante crescita della quota di popolazione in condizione di povertà e dall'altro, attraverso la diffusione di servizi e di presidi sociali e sanitari nel territorio, a creare un sistema di coesione sociale, che è condizione imprescindibile per lo sviluppo, nuove e quali-

ificate opportunità di lavoro, nonché la possibilità di alleviare le donne da responsabilità di cura nei confronti dell'infanzia e della popolazione anziana, consentendo una maggiore presenza femminile nel mercato del lavoro;

- la scelta decisa e coerente in direzione della crescita dell'occupazione femminile, la quale, come studiato ed affermato infatti da diversi economisti, costituisce un autentico volano per la crescita economica ed occupazionale.

Nel dettaglio rispetto alla prima direttrice:

- Il primo passo da compiere è mettere in relazione le strategie di sviluppo territoriale individuate nel corso della stagione della progettazione integrata, gli assi della programmazione FESR 2007/2013, gli assi della programmazione FEASR 2007/2013, che costituiscono le modalità operative del programma di sviluppo rurale, gli assi della programmazione FSE e integrando le risorse europee con risorse del bilancio regionale.

L'obiettivo dovrà essere quello di individuare con sufficiente precisione le possibilità occupazionali offerte dal quadro programmatico descritto e da quello derivante dai piani già adottati dalla Regione (piano forestale, piano di assetto idrogeologico, piano energetico ambientale regionale, piano sanitario, ecc.), dagli accordi di programma in vigo-

re e da tutti gli altri strumenti, attivare tavoli di concertazione a livello territoriale per concordare piani formativi, piani di inserimento e procedure di selezione, utilizzando per queste politiche tutte le risorse disponibili.

Particolare importanza riveste in questo contesto il sistema della formazione professionale il quale va ricostruito partendo da una analisi condivisa dei limiti del sistema precedente, e puntando a renderlo coerente con le politiche di sviluppo che la Regione intende perseguire, a destinarlo a tutta la popolazione in età di lavoro come strumento utile e flessibile per accompagnare al primo impiego, per ricollocare lavoratori espulsi dal mondo del lavoro, per qualificare al massimo la forza lavoro scolarizzata in funzione delle esigenze del sistema produttivo. La ridefinizione del sistema dovrà prevedere la presenza presso i CSL di un esperto in formazione professionale. Appare opportuna l'indizione di una conferenza regionale sulla formazione professionale.

Percorso che può essere immediatamente sperimentato nella accelerazione del polo nautico di Arbatax, nella realizzazione del gasdotto e della relativa rete di distribuzione, nella prosecuzione dell'adeguamento infrastrutturale, in particolare nel settore dei trasporti, nella realizzazione di servizi sociali e sanitari territoriali.

Fondamentale è liberare risorse da immettere nel sistema economico regionale, accelerando le procedure di spesa per quelle già previste e stanziare e velocizzando l'iter amministrativo di quelle previste

dalla programmazione europea; alcuni esempi:

- l'immediata definizione della graduatoria per i PIA (pacchetti integrati di agevolazione) industria, artigianato e turismo e per i contratti di investimento. Si tratta di strumenti di incentivazione alle imprese fortemente innovativi: il PIA prevede una procedura unificata di accesso, di istruttoria e di concessione, attraverso la presentazione di un unico piano di Sviluppo Aziendale, articolato in piani specifici singolarmente ammissibili. Le imprese possono richiedere contributi finanziari per:
- la realizzazione di investimenti produttivi;
- l'acquisizione di servizi reali;
- la realizzazione di attività di ricerca e sviluppo tecnologico;
- lo svolgimento di attività di formazione continua.

Il contratto di investimento è finalizzato a sostenere la competitività dei sistemi produttivi e delle filiere esistenti o in via di formazione sul territorio regionale attraverso processi di collaborazione e di integrazione interaziendali.

Le risorse stanziare per finanziare questi strumenti sono complessivamente 183 milioni di euro (45 PIA industria e artigianato; 38 PIA Turismo, 100 CI), provenienti dalla programmazione europea 2000/2006, eventualmente integrabili con risorse non spese da altre misure, alle quali vanno aggiunte le

quote di autofinanziamento privato per un importo quantomeno pari. Appaiono evidenti in termini di possibili ricadute occupazionali gli effetti positivi che questa massa finanziaria può comportare sul mercato del lavoro sardo; sarà utile, in una fase come questa in cui l'accesso al credito è diventato più complicato e più oneroso, un intervento forte della Regione a sostegno delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie, attraverso il potenziamento dei consorzi fidi, come indicato nel documento a suo tempo approvato dal Crel.

Iniziative nel campo ambientale, facendo leva sulla necessità, a parole condivisa da tutti, di bloccare il processo di spopolamento delle zone interne attraverso la diffusione di opportunità e di reddito per le popolazioni; il documento approvato dal Crel il 31 marzo 2008, a seguito dei seminari su progettazione integrata e sviluppo rurale, indicava con chiarezza alcune forme di intervento possibile:

- utilizzo della legge sulla montagna del 1994, integrata dalla legge finanziaria per il 2008, che prevede la possibilità di affidamento diretto ad aziende agricole e cooperative che abbiano sede ed esercitino prevalentemente le loro attività in comuni montani, di lavori o servizi di importo non superiore rispettivamente a 30 milioni di lire e 190.000 euro per anno. I lavori finanziabili devono essere attinenti alla valorizzazione e gestione e manutenzione dell'ambiente e del paesag-

gio, quali forestazione, silvicoltura, riassetto idrogeologico, opere di difesa e di consolidamento del suolo, sistemazione idraulica, opere e servizi di bonifica e a verde, nonché i servizi tecnici per la realizzazione delle opere e la realizzazione e gestione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili di origine agricola forestale.

In aggiunta a questi lavori, i quali, per la loro natura, concorrono alla salvaguardia di un corretto assetto del territorio, si propone di valutare la programmazione di interventi straordinari di manutenzione del territorio, con particolare attenzione alla realizzazione di infrastrutture necessarie e allo stato dei corsi d'acqua, in funzione di prevenzione di eventi alluvionali quali quelli che nelle ultime settimane hanno tragicamente investito parte della Sardegna. Appare evidente, anche ad un'analisi sommaria, la convenienza di una simile scelta, essa infatti comporterà dei costi comunque non superiori a quelli che si sostengono per porre rimedio ai disastri ambientali che periodicamente interessano il territorio, creerà nuova occupazione ed eviterà il pagamento di un tragico prezzo di vite umane. Al fine di accelerare la spesa delle risorse destinate a questo fine la Regione potrebbe impegnare tutti gli enti con competenze in materia (enti regionali, province, comuni, comunità montane, consorzi di bonifica).

Diffusione e valorizzazione dell'attività forestale, non solo con

l'apertura di nuovi cantieri da parte dell'ente foreste (con nuova occupazione e stabilizzazione degli attuali lavoratori precari) ma anche, e soprattutto, con il rafforzamento e la nascita di nuova impresa locale nei campi della gestione del bosco e della valorizzazione delle sue produzioni in termini commerciali; un ruolo fondamentale in questo processo potrà essere svolto dall'Ente Foreste, attraverso un'azione di sostegno alla nascita di nuove imprese, la fornitura di assistenza tecnica, l'apertura dei boschi per attività compatibili, la messa a disposizione di propri immobili di pregio.

Collegamento tra attività di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente e attività di tutela e fruizione dei beni culturali diffusi nel territorio, salvaguardando intanto l'occupazione negli anni creatasi nel settore attraverso la diffusione dell'esperienza cooperativistica in questo campo. Si sottolinea tuttavia la necessità di riqualificazione in senso manageriale delle cooperative che attualmente gestiscono la gran parte dei siti in questione, attraverso l'inserimento di competenze capaci di operare nella direzione della trasformazione delle "risorse culturali" in "prodotto vendibile" a mercati definiti. Inserimento di nuove professionalità che non può comunque andare a scapito delle professionalità che si sono formate in anni di attività anche con il contributo formativo diretto della Regione; queste professionalità vanno tutelate ed eventualmente arricchite attraverso ulteriori percorsi formativi.

Un impegno straordinario per sostenere istituzioni, imprese, priva-

ti cittadini nel ricorso alla produzione di energia da fonti rinnovabili, con particolare riferimento al solare, termico e fotovoltaico, ed alla valorizzazione delle biomasse da parte delle aziende agricole. Si tratta di interventi che, oltre alla innegabile valenza ambientale possono dare respiro ad aziende piccole ed artigiane, incrementandone anche l'occupazione, e che sono previsti sia nel FESR che nel FEASR, per cui si tratta di accelerare le procedure e di rendere disponibili le somme.

Rispetto alla seconda direttrice:

- come affermato in premessa esistono le condizioni e la necessità di un adeguamento dell'offerta di servizi sociali rivolti in particolare all'infanzia ed agli anziani, nelle aree urbane e metropolitane e nella aree interne. Come detto questa misura consente di ottenere un doppio beneficio: la creazione di nuova occupazione nei nuovi servizi e il possibile ingresso nel mercato del lavoro di numerose donne oggi portate a rinunciare perché costrette al lavoro di cura proprio dalla mancanza di questi servizi, considerando anche in questo caso come strada da perseguire la sperimentazione progressiva di forme innovative di organizzazione dell'offerta di servizi sociali, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni di volontariato e delle imprese del terzo settore, accompagnando la diffusione dei servizi con un'adeguata azione di formazione professionale per gli operatori.

Nel campo delle misure di politica sociale un notevole contributo alla creazione di nuova occupazione può venire dall'accelerazione della spesa delle risorse stanziata a favore delle politiche abitative e dal rifinanziamento di misure di sostegno all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della casa di prima abitazione. Anche in questo caso appare di primaria importanza la diminuzione dei tempi di spesa da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

Rispetto alla terza direttrice

L'importanza fondamentale del lavoro delle donne per la crescita culturale ed economica della Regione, impone l'adozione di alcune concrete politiche:

- un ruolo attivo dal parte dei CSL nella sensibilizzazione delle donne verso il lavoro, facilitandone l'ingresso nel mercato del lavoro ed incrementandone il tasso di attività;
- l'immediata costituzione del fondo di garanzia per l'imprenditoria femminile, introdotto dalle legge finanziaria per il 2008 e ancora non attivo;
- iniziative di sensibilizzazione e di formazione sui temi della conciliazione rivolte al sistema pubblico ed al sistema delle imprese;
- il potenziamento della rete dei servizi pubblici sociali e di trasporto; occorre cioè ripensare le città e il territorio al femminile, rimuovendo gli ostacoli all'incontro tra le donne e il lavoro; occorre inoltre promuovere

azioni positive per la rimozione di qualsiasi politica discriminatoria all'interno dei posti di lavoro pubblici e privati, la frustrazione che deriva dalla penalizzazione salariale e dalla discriminazione nell'organizzazione aziendale e nelle prospettive di carriera può agire infatti come un ulteriore deterrente all'ingresso nel mercato del lavoro.

I servizi per il lavoro

Queste indicazioni di possibili interventi per nuova occupazione devono essere accompagnate dall'adeguamento dei servizi per il lavoro, riformati con la legge 20 del 2005 che, allo stato attuale, non appaiono in grado di conseguire gli obiettivi indicati dalla legge stessa.

A parere del Crel occorre mettere rimedio ad alcune lacune manifestatesi in questi anni che hanno fortemente limitato la produttività dei servizi per il lavoro, attraverso :

- il coordinamento regionale delle politiche per il lavoro e del funzionamento dei centri servizi per il lavoro affidati alle province che hanno dovuto far fronte alla nuova funzione con competenze non sempre adeguate e nella mancanza di direttive regionali puntuali necessarie per assicurare omogeneità su tutto il territorio regionale. C'è bisogno, infatti, di omogeneità nella qualità e nelle modalità di erogazione dei servizi ed è necessario rea-

lizzare un nuovo sistema dei servizi per l'impiego, sulla base di criteri generali che la Regione, secondo il dettato normativo della legge 20 del 2005, deve indicare per favorirne e sostenerne il funzionamento.

La realizzazione di un sistema integrato delle politiche dei servizi per l'impiego, con la presenza di tutti gli enti e istituzioni che intervengono sul soggetto destinatario degli interventi (servizi per l'impiego e quindi province, servizi sociali e quindi comuni, servizi culturali e formativi e quindi sistema scolastico e formativo) e dei soggetti pubblici e privati erogatori di servizi e politiche per l'impiego (CSL, Cesil, università e istituti scolastici superiori, enti bilaterali, privati, ecc.). Su questo punto il Crel si è espresso più volte, da ultimo nei documenti di proposte per le finanziarie 2008 e 2009, nella convinzione che questa impostazione può consentire un reale salto di qualità delle politiche territoriali per l'impiego.

Il coordinamento tra politiche di sostegno al reddito e politiche per il reimpiego o l'impiego; indicazione più volte espressa dal Crel in un quadro di potenziamento dei servizi per il lavoro, di integrazione territoriale tra i diversi soggetti istituzionali e privati, di utilizzo proficuo della formazione.

L'adeguata valorizzazione delle professionalità maturate nell'attività sperimentale presso i Centri Servizi per il Lavoro e presso i Cesil, finanziata con risorse europee, che rischiano di essere disperse se non viene avviato un percorso di stabi-

lizzazione dei lavoratori che hanno rappresentato in questi anni l'unica novità in servizi gestiti con l'approccio burocratico amministrativo tipico dei vecchi uffici di collocamento. La stabilizzazione dei lavoratori dovrà andare di pari passo con la definizione della rete dei servizi pubblici da costituire, chiarendo in particolare funzioni e dislocazione dei Cesil.

Una diffusione degli strumenti relativi all'inserimento e reinserimento lavorativo della fasce deboli del mercato del lavoro nel territorio, dove è maggiormente possibile un proficuo contatto con il sistema delle imprese, presupposto essenziale per il raggiungimento dei migliori risultati. Appare infatti evidente che tirocini e PIP, strumenti utili per il primo contatto tra soggetti deboli e mondo del lavoro, possono produrre i migliori risultati se gestiti da coloro che gestiscono le politiche del lavoro nel territorio, ferma restando l'azione regionale di consulenza e di indirizzo e sostegno.

Adeguamento delle politiche di inserimento lavorativo dei disabili, alle innovazioni introdotte dalla legge 68 del 99 la cui principale innovazione rappresentata dall'introduzione del concetto di "collocamento mirato" e cioè dalla filosofia di favorire il miglior utilizzo delle potenzialità lavorative residue delle persone con disabilità, in Sardegna non viene ancora proficuamente applicata, con danni evidenti alle possibilità di lavoro dei disabili e disagi e penalizzazioni al sistema delle imprese. È necessaria un'indicazione chiara verso la piena applicazione di questo concetto, attraverso

l'operatività in tutte le province delle commissioni provinciali, un utilizzo del fondo per l'inserimento lavorativo finalizzato a sostenere concreti percorsi individuali di inserimento attraverso la soluzione di problemi di carattere logistico, ambientale e formativo ed un sostegno alla formazione di imprese sociali capaci di operare sia nel sistema produttivo che dei servizi.

Infine una riflessione specifica merita il sistema degli ammortizzatori sociali. Sono evidenti, infatti, i limiti dell'attuale sistema che non consente oggi di garantire a tutti i soggetti attivi nel mercato del lavoro uguale livello di protezione e di garanzia e quindi di combattere adeguatamente l'esclusione sociale dei lavoratori e di tutti i soggetti che si trovano in una situazione di non lavoro.

La Regione potrebbe svolgere, nell'ambito delle politiche sociali e nell'esercizio e nei limiti della potestà concorrente, un ruolo per garantire uguale trattamento per tutti, restituendo dignità sociale a tutti i soggetti.

Si tratta di un terreno impegnativo, in quanto la Regione non può dare vita ad un sistema di ammortizzatori sociali "integrativo" di quello nazionale, se non caricandolo integralmente sulle proprie finanze, in quanto gli ammortizzatori sociali sono uno strumento previdenziale di carattere contributivo e la Regione non ha la possibilità di intervenire in merito. Appare più opportuno esaminare le possibilità che la Regione ha di accompagnare l'erogazione di ammortizzatori sociali (che andrebbero opportunamente riformati a

livello nazionale) con adeguate politiche sociali, integrate con le politiche del lavoro e dell'istruzione - formazione, di sostegno ai lavoratori in difficoltà ed alle loro famiglie. È chiaro che si tratta di cose diverse : mentre l'ammortizzatore sociale è una prestazione previdenziale, assicurata dall'ente previdenziale indipendentemente, per esempio, dalla condizione di reddito familiare del soggetto interessato, il sostegno sociale deve essere previsto nell'ambito di un progetto individuale finalizzato alla tutela e all'inclusione che tiene conto di tutti gli aspetti che riguardano il soggetto interessato (reddito familiare, possesso eventuale della casa di abitazione e di altre abitazioni, carico familiare, ecc.). Questo nuovo approccio potrebbe essere sperimentato già in questa fase con un utilizzo finalizzato delle risorse a disposizione, parte delle quali potrebbe essere destinata a lavoratori, espulsi dal mondo del lavoro, privi di tutela previdenziale o giunti ormai al termine temporale della prestazione.

Infine, sotto la regia e col concorso regionale possono essere sperimentate forme di sostegno al reddito integrative concordate nell'ambito degli organismi bilaterali.

Il Crel con la proposta n. 4 del 31 luglio 2008, ha reso note le proprie indicazioni in materia di sicurezza del lavoro, attribuendole un valore di primaria importanza nella costruzione di una società più giusta, come autorevolmente indicato dal Presidente della Repubblica. Tra le proposte si ritiene particolarmente urgente dare piena attuazione a quanto disposto dalla legge regiona-

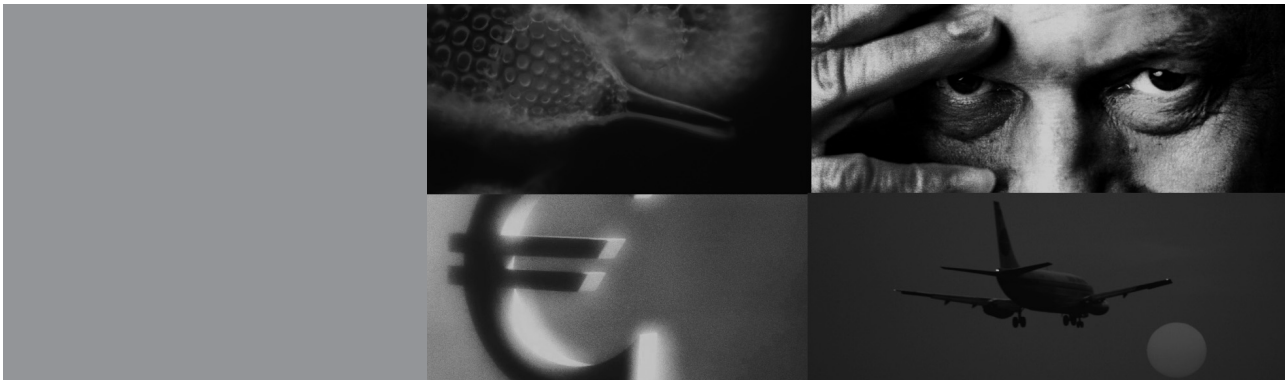
le 30.maggio 2008 n.8 con la definizione di un programma pluriennale di formazione per la sicurezza che si rivolga a lavoratori e imprese e agli operatori pubblici e privati preposti alle attività di prevenzione, controllo e repressione degli incidenti sul lavoro. Tale programma deve prevedere interventi sistematici ,operati attraverso un coordinamento organizzativo, finalizzati alla diffusione della cultura della sicurezza a partire dalla scuola. Si ritiene necessario, in sede di conferenza regionale per il lavoro, sollecitare la predisposizione e realizzazione di tale programma.

In conclusione di questa parte, il Crel ritiene di poter condividere alcune direttrici per il lavoro di organizzazione dei servizi contenute nel documento preparatorio della Conferenza:

- integrazione e coordinamento dei servizi e delle politiche a livello locale;
- pianificazione e monitoraggio degli interventi attuati;
- applicazione e completamento delle normative vigenti;
- utilizzo razionale delle risorse economiche;
- orientamento e presa in carico nel ciclo di vita;
- interventi calibrati ad personam;
- accelerazione della spesa;
- coordinamento fra le varie azioni che si possono mettere in essere;

- coordinamento di tutti gli assessorati che a vario titolo possono intervenire nella politica per creare lavoro e occupazione.

Per concludere: il Crel ribadisce quanto già affermato nel documento consegnato al Presidente e all'assessore al bilancio e programmazione in vista della finanziaria 2009 e in tutti i documenti precedenti relativi a politiche di sviluppo, sociali e del lavoro, e cioè la necessità che tutte le Istituzioni si attivino per consentire l'utilizzo e la spendita immediata di tutte le risorse disponibili. Ciò consentirebbe di fronteggiare concretamente il fenomeno della disoccupazione, l'emarginazione sociale e sostenere adeguatamente il processo di crescita economica con tutti gli effetti positivi che da ciò deriverebbero.



ANNO 2009

Introduzione

Tra i temi scelti dal C.R.E.L. nel programma 2008 ha avuto una importante rilevanza il tema delle politiche di genere e delle pari opportunità.

Il tema è stato affrontato trasversalmente in occasione delle discussioni e degli approfondimenti sui vari argomenti sui quali il C.R.E.L. si è soffermato, ed è anche stato oggetto di due specifici seminari di approfondimento che hanno coinvolto autorevoli esperti sulle due tematiche del lavoro e della rappresentanza femminile.

L'assunto dal quale si è voluti partire è che in Sardegna, non meno del nostro paese, vi è un significativo problema di genere nel mercato del lavoro e nella rappresentanza politica, e che questi aspetti sono spesso strettamente legati, in quanto la scarsa presenza femminile nell'ambito della sfera pubblica, dunque nella partecipazione economica e politica, risente di molte criticità.

Queste sono ascrivibili ad aspetti sociali e culturali che non favoriscono il diritto delle donne ad avere un lavoro stabile e qualificato, e tanto meno a poter esprimere il proprio potenziale nelle assemblee elettive e nei luoghi di decisione.

Servizi sociali carenti, lavoro di cura quasi interamente a loro carico, pregiudizi e stereotipi che le relegano ancora a ruoli prefissati, vere e

proprie discriminazioni sul lavoro, fanno sì che anche nella nostra regione, nonostante i passi avanti fatti negli ultimi tempi, la parità tra uomini e donne non sia ancora raggiunta e che occorra accelerare gli interventi con un cambio di passo nella politica regionale.

Il C.R.E.L. ritiene dunque che non vi potrà essere sviluppo nella nostra regione se questo non sarà accompagnato da una maggiore presenza delle donne nel mondo del lavoro e della rappresentanza politica, e che questo aspetto non sia solo un problema di equità, o di osservanza della normativa nazionale e comunitaria, sempre più cogente sul rispetto dei diritti di parità e non discriminazione per uomini e donne.

Questo aspetto, al contrario, ha a che fare con la crescita e la competitività, perché privarsi delle diverse competenze, esperienze ed abilità delle donne significa rinunciare a delle risorse importanti e che, perlopiù, in questo momento rappresentano l'elemento più innovativo da cui attingere, considerata la loro migliore performance nell'ambito dell'istruzione.

In tema di occupazione femminile, è stato recentemente ribadito da autorevoli studiosi, che più donne al lavoro portano una moltiplicazione di reddito, dunque un aumento del PIL e del tasso di natalità, perché creano un circuito virtuoso.

Il fattore *D*, come donna, (per citare la felice pubblicazione di Maurizio Ferrera, che ha suscitato molti consensi nel paese, tra cui quello della presidente di Confindustria Marcegaglia), è un elemento decisivo di crescita, di lotta alla povertà, di benessere delle famiglie, che genera forte impulso ai consumi e alla richiesta di servizi. In questo modo il lavoro delle donne diventa motore di sviluppo di una moderna economia dei servizi.

Il fatto positivo e innovativo consiste nel nuovo modo di affrontare il lavoro femminile e la presenza delle donne nei processi decisionali, non più come un problema legato alla richiesta di emancipazione delle donne, ma come fattore essenziale di sviluppo e di arricchimento sociale ed economico.

In tema di presenza delle donne nei luoghi delle decisioni e della rappresentanza politica, il C.R.E.L. apprezza il salto di qualità compiuto negli ultimi anni, che ha visto aumentare, rispetto al passato, il numero delle donne in Consiglio regionale, attraverso il cosiddetto listino rosa, la presenza paritaria nella composizione della Giunta, confermata dalla legge statutaria, e l'aumento di donne ai vertici dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali.

Tuttavia, si ritiene che molto ci sia ancora da fare, considerata la presenza ancora marginale delle donne nei luoghi istituzionali e nel governo della cosa pubblica, e che occorrono interventi legislativi, come quelli messi in campo da diversi paesi, comprese alcune regioni italiane, per garantire alle

donne il pieno diritto di cittadinanza, ossia non solo l'elettorato attivo ma quello passivo.

I due seminari svolti sull'argomento dal C.R.E.L. hanno avuto come scopo principale il rilancio della discussione sul grande contributo che possono dare le donne per lo sviluppo economico e sociale.

Le Politiche europee e la realtà dell'Italia e della Sardegna

L'uguaglianza tra donne e uomini è uno dei principi cardine dell'Unione Europea, sancito nei Trattati, nella giurisprudenza e nel diritto europei, è affermato altresì nella Carta dei diritti fondamentali siglata a Nizza ed è anche un elemento centrale del modello sociale europeo, nonché della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Gli Stati membri e le parti sociali hanno un ruolo fondamentale nel definire le linee strategiche e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'eliminazione dei divari di genere in tutti gli aspetti della vita, anche tramite inserimento di una esplicita dimensione di parità in tutti i programmi, le politiche e le azioni. Per questo la Commissione Europea ha invitato gli Stati membri a tutti i livelli istituzionali, a dare concreta attuazione ai principi contenuti nei Trattati e nella Carta dei principi fondamentali dell'Unione e ribaditi ancora nella *Road - map* per la parità tra donne e uomini 2006 - 2010 varata dal Consiglio e dal Parlamento europei.

In questo ultimo documento viene sottolineata la necessità di

accelerare i progressi verso la parità tra donne e uomini e di rafforzare l'integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche, con particolare attenzione a:

1. realizzare una pari indipendenza economica per le donne e gli uomini;
2. favorire l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare;
3. promuovere la pari partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale;
4. eliminare gli stereotipi di genere nella società;
5. attuare la prevenzione e la lotta alla violenza di genere.

Nel nostro paese la parità tra i sessi non è raggiunta. C'è ancora un grande divario e i talenti e la capacità delle donne ai vari livelli della società non sono adeguatamente espressi nelle sedi delle decisioni politiche, economiche e in tutte le istanze in cui la società si articola.

Sono molte le cause di discriminazione che colpiscono le donne in ambito lavorativo e che spesso si combinano con altre possibili forme di discriminazione (per esempio l'essere immigrata, disabile, anziana). In tal senso restano scoraggianti i dati ISTAT su tasso di impiego, scarti retributivi e differenziali nello sviluppo di carriera tra uomini e donne.

Inoltre permangono forti stereotipi da combattere, perchè spesso si sente dire che la parità è già raggiunta, che l'occupazione femminile è in costante crescita, che le discriminazioni non esistono, che le donne "se vogliono, ce la fanno".

La realtà in Italia, rispetto ai paesi europei più avanzati, è davvero un'altra. La presenza esigua delle donne nella vita politica e nei luoghi di decisione, la loro quasi invisibilità e "cattiva" rappresentazione attraverso i media, determinano un forte indebolimento della loro posizione sociale e le espone anche a fenomeni di violenza. Secondo gli ultimi dati Istat in Italia le donne tra i 15 ed i 50 anni muoiono più a causa di violenze che per malattia o incidenti, e la maggior parte in famiglia.

Anche la Sardegna, non meno dell'Italia nel suo complesso, si distingue per un coinvolgimento inadeguato delle donne nella società. Ma poiché è ormai consolidato il concetto che i paesi in crescita o destinati a crescere sono quelli in cui vi è una maggiore presenza delle donne nella politica, nel lavoro, nell'economia, per il Crel è importante definire un quadro ampio di azione e un Piano che permetta alla Regione Sardegna di operare per un effettivo riequilibrio della partecipazione femminile in tutti gli ambiti.

Al fine di favorire una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro in Sardegna occorrono interventi ad ampio raggio su tutta l'organizzazione sociale, da affrontare in tempo e con strumenti efficaci, valutando quanto e come è stato fatto finora in materia di politiche di genere: per esempio si propone di verificare l'impatto che le politiche di incentivazione dell'imprenditoria succedutesi nel tempo hanno determinato complessivamente sul lavoro delle donne sia subordinato che autonomo.

Poiché le informazioni circa la partecipazione di donne e uomini alla vita socio economica non sono tempestive e costanti, occorre iniziare a disaggregare in modo sistematico per sesso i dati sull'occupazione, sulla qualità di questa, sui livelli di istruzione, sulle caratteristiche demografiche della popolazione ed al contempo sulle necessità più stringenti in fatto di servizi sociali importanti.

A parere del Crel, un valido ausilio potrebbe offrire la sperimentazione della lettura di genere del Bilancio regionale e di quelli provinciali e comunali, così come indicato da una risoluzione del Parlamento europeo, che afferma che i bilanci pubblici non sono neutrali in termini di genere, visto che hanno un impatto diverso su donne e uomini. Il *gender budgeting* infatti rientra tra le strategie finalizzate al raggiungimento dell'equità tra donne e uomini in tema di opportunità, come dimostrano numerosi progetti svolti in alcuni paesi come Gran Bretagna, Francia, Svezia, Norvegia, Svizzera, Norvegia, Danimarca. Anche in Italia diverse regioni, province e comuni si sono adeguati per promuovere bilanci di genere, come ad es. la Regione Emilia e Romagna e la Provincia di Genova.

Infine, per il Crel, è indispensabile che anche la Regione Sardegna intervenga per rendere operativi i principi di parità tra i sessi nelle materie di sua competenza attraverso una organica legge regionale.

Alcune regioni infatti, oltre ad inserire nei loro statuti principi e regole cogenti sulla parità di genere, stanno approntando delle leggi

organiche in materia, che si ispirano agli orientamenti comunitari sulle pari opportunità.

Altri Paesi, come la Spagna, hanno attuato tra il 2004 e il 2007 un profondo rinnovamento in termini di parità, con la 1° legge del Governo Zapatero contro la violenza di genere e con le altre due, la "Ley de igualdad de oportunidades" e la "Ley de autonomía personal", che hanno indotto un vero e proprio processo virtuoso in tutte le regioni spagnole, come ha ben messo in rilievo l'intervento del prof. Riccardo Escudero tenuto nel seminario Crel del 4 dicembre 2008.

Il problema dell'occupazione femminile come fattore di sviluppo

Secondo l'ultima classifica del *World Economic Forum* sulla disuguaglianza tra uomini e donne, l'Italia si trova al poco onorevole 84° posto, tra i 128 stati presi in considerazione, preceduto, tra gli altri, da Sud Africa, Croazia, Sri Lanka. Ai vertici della classifica, invece, spiccano i paesi del nord Europa, in ordine Svezia, Norvegia, Finlandia e Islanda. E in posizione di tutto rispetto ci sono anche Germania (sesto posto), Irlanda (nono), Spagna (decimo) e Regno Unito (undicesimo). L'Italia è penultima in Europa, sopra la Grecia. Questa importante analisi sullo svantaggio femminile nel lavoro prende in considerazione quattro parametri:

- *la partecipazione al lavoro e l'opportunità economica*

- *la rappresentanza nelle strutture decisionali*
- *l'accesso all'istruzione*
- *le differenze in termini di salute*

Sono soprattutto i primi due parametri a fare dell'Italia il fanalino di coda nel divario uomo-donna.

A ciò si aggiunge una scarsa percezione di questi problemi, che sta determinando una nuova "invisibilità della differenza di genere". È aumentata anche la tolleranza verso le disuguaglianze e le discriminazioni nei confronti delle donne, per cui stereotipi e pregiudizi di ordine sociale e culturale non ne incoraggiano il lavoro stabile, qualificato e nei ruoli di responsabilità. Vi sono inoltre significative differenze tra donne e uomini in termini di tasso di partecipazione al lavoro, retribuzione, carriera, e non è riconosciuto e remunerato il maggior e miglior livello di istruzione delle donne. Le discriminazioni sessuali sul lavoro esistono e sono molto più numerose della loro emersione giudiziale. Molte di loro sono legate alla maternità, che agisce come deterrente per l'accesso al lavoro, alla carriera, o come causa di abbandono del posto di lavoro.

La realtà della Sardegna presenta problematiche analoghe a quelle nazionali, ma con specificità proprie. A fronte degli obiettivi di Lisbona del 60% per il 2010, la Sardegna, secondo i dati Istat 2007, ha un tasso di occupazione femminile tra i più bassi in Europa (il 39% contro il 66,4% maschile), una disoccupazione femminile doppia rispetto a quella maschile (il 14,2% contro il

7,2% maschile) ed è agli ultimi posti nella classifica europea per la differenza del tasso di occupazione tra uomini e donne (il 27,4%). Le donne inoltre sono la maggioranza delle persone in cerca di occupazione e anche di coloro che "non cercano lavoro ma sarebbero disponibili a lavorare". Se si prendono in esame i dati Istat dei primi 3 trimestri del 2008, si può cogliere una certa tendenza nell'evoluzione del mercato del lavoro femminile: il tasso di occupazione sale al 40,9% (contro il 65,3% di quello maschile) con un differenziale che scende di 3 punti in percentuale (dal 27,5 al 24,4%); il tasso di disoccupazione femminile, che dal 14,2% nel 2007 sale al 15,9 nei primi tre trimestri del 2008, cresce meno del tasso di disoccupazione maschile (dal 7,1% nel 2007, al 9,2% dei tre trimestri del 2008). Ciò è spiegabile non solo con l'aumento del tasso di attività delle donne (dal 45,4% nel 2007 al 48,7% nei primi tre trimestri del 2008) rispetto all'aumento del tasso di attività degli uomini (dal 71,6 al 72,1%), ma anche col fatto che la crisi dell'industria sarda ha colpito in maggioranza la manodopera maschile.

Comunque per il Crel è opportuno rilevare che il tasso di occupazione femminile attuale non è completamente negativo, anche considerando che negli ultimi venni anni in Sardegna c'è stato un forte incremento dell'occupazione femminile che è passata da 122000 occupate nel 1978, a 236000 nel 2007, come emerso nel seminario CRELI dell'8 maggio 2008.

Tuttavia nel contesto sardo il lavoro femminile è ancora segnato

qualitativamente da disparità di genere, che riguardano le opportunità di carriera, di guadagno, la durata del rapporto di lavoro, il tempo del lavoro. Vi è una forte incidenza tra le donne del lavoro precario ed in quello con bassa qualificazione; permane una segregazione orizzontale delle donne nei settori più femminilizzati come l'istruzione, il lavoro di cura, la pubblica amministrazione, il commercio, ed anche una segregazione verticale nei livelli medio bassi (appena il 3% dei dirigenti dell'industria ed il 20% dei dirigenti nei servizi sono donne). Licenziamenti e dimissioni "volontarie", riguardano assai più frequentemente le donne rispetto agli uomini, così come si può evincere dall'indagine pubblicata nel 2005 dall'Ufficio della Consigliera Regionale di Parità della Sardegna sulle aziende private con più di 100 dipendenti.

Le imprese femminili rappresentano il 24% del totale delle imprese (pari a 36.249 su 150.145 nel 2007); la stragrande maggioranza sono ditte individuali, a volte nate come alternativa al lavoro dipendente, e incorrono in numerosi ostacoli quali il reperimento del capitale, l'acquisizione dei clienti e la mancanza di servizi, ma anche la com-

plexità degli adempimenti burocratici e soprattutto la necessità di conciliare il lavoro con le esigenze familiari.

La legislazione, nazionale e regionale in materia di imprenditorialità femminile registra ancora il permanere dell'equivoco degli incentivi pubblici all'impresa femminile come forma di sostegno ad imprese marginali, deboli, e per questo risentono di insufficienti politiche di promozione di nuovo sviluppo, nonché di maggiori difficoltà nell'accesso al credito.

Eppure il mercato del lavoro femminile in Sardegna ha ampie possibilità di espandersi, poiché, in controtendenza rispetto agli altri parametri, i livelli di scolarità delle donne sarde sono più elevati rispetto a quelli dei loro coetanei e la dispersione scolastica è soprattutto maschile. Se consideriamo il livello di scolarizzazione delle forze lavoro maschili, infatti osserviamo come quasi il 60% della forza lavoro maschile in Sardegna abbia al massimo la licenza media e come al contrario le donne con almeno un diploma fino alla laurea siano quasi il 60%. È utile riportare i dati elaborati dall'ISTAT nel 2006 sui livelli di istruzione delle forze lavoro in Sardegna:

Titolo di studio	% Uomini	% Donne
Licenza elementare	11,2	4,9
Licenza media	47,8	33,7
Diploma 2-3 anni	3,3	2,1
Diploma 4-5 anni	29,1	40,3
Laurea breve, laurea, dottorato	8,6	18,9
Totale	100,0	100,0

Quindi il problema della bassa scolarità riguarda soprattutto gli uomini, che sono all'ultima posizione nella classifica dei laureati delle regioni italiane, anche se le lauree maschili prevalgono nelle discipline scientifiche e tecnologiche. Un più alto grado di scolarizzazione dovrebbe portare le donne a ricoprire ruoli di vertice e di responsabilità, o ad avere i lavori più retribuiti, ma così evidentemente non è. Nonostante permangano reali discriminazioni verso il raggiungimento di quei fini, il lavoro delle donne può portare un forte contributo d'innovazione e di cambiamento in un'isola in ritardo di sviluppo come la Sardegna.

Sul versante dell'impegno economico e sociale, per esempio, c'è la testimonianza delle donne che tentano la strada dell'imprenditoria: secondo l'Osservatorio sull'imprenditoria femminile di Retecamere-Infocamere, si riscontra non solo una più alta scolarizzazione, ma anche una maggiore motivazione all'impresa, più spirito di autoaffermazione, una maggiore responsabilità sociale, più attenzione alla qualità della vita.

Pertanto, a parere del Crel, l'imprenditoria femminile va sostenuta con agevolazioni per l'accesso al lavoro, con la semplificazione burocratica e con i servizi a sostegno. Più in generale risulta decisamente opportuno implementare l'occupazione femminile allocando risorse nei bilanci e programmando interventi a partire da un efficace orientamento ai percorsi di istruzione, di formazione post obbligo e di alta formazione, per avvicinare le

capacità e le competenze alle richieste del mercato.

Il maggior ostacolo all'occupazione femminile è, oltre alla scarsità del lavoro, soprattutto stabile e dipendente, la difficoltà di conciliare gli impegni di lavoro con quelli della famiglia. Il tasso di occupazione scende al salire del numero dei figli: 1 donna su 5 lascia il lavoro dopo il primo figlio.

La Sardegna registra il record negativo del più basso tasso di fecondità del paese, con 1,06 numero di figli per donna nel 2007 rispetto alla media Italiana dell'1,34, con seri problemi per la sostenibilità futura del sistema economico e pensionistico.

Il lavoro domestico e di cura è quasi tutto sulle spalle delle donne e la maggior parte delle lavoratrici non può fare affidamento né sulla organizzazione sociale, né su una diversa impostazione aziendale, né, di norma, sull'ausilio del proprio compagno.

Il sistema di welfare italiano, nonostante la crescita dell'occupazione femminile, è rimasto per certi versi immutato negli ultimi 20 anni. Soprattutto al sud è notevole la scarsità di asili pubblici e di servizi e strutture per anziani; dunque un adeguamento dei servizi pubblici alle famiglie è necessario affinché le donne possano liberare parte del tempo destinato alla cura a favore del lavoro. Si sottolinea che in Sardegna solo il 3,8% dei bambini sotto i tre anni trova posto negli asili nido pubblici contro il 16% dell'Emilia Romagna ed il 64% della Danimarca, a fronte dell'obiettivo fissato nel 2002 dal Consiglio Europeo di Bar-

cellona , di assicurare entro il 2010 un posto in un asilo nido ad almeno un bambino su tre(33% di copertura). Infatti la Commissione europea aveva stimato che se almeno il 33% dei bambini fosse andato al nido, il tasso di occupazione femminile avrebbe potuto raggiungere in ciascun paese il fatidico 60% indicato a Lisbona.

I dati ISTAT del 2005, riguardanti i numeri dei bambini che non frequentano l'asilo nido e i motivi per cui non hanno potuto farlo, rivelano che nel 49% dei casi si deve alla mancanza delle strutture o del servizio, oppure all'eccessiva distanza degli stessi dal comune di residenza.

La legge 53/2000 nota come legge sui congedi parentali è poco conosciuta ed utilizzata: le assenze per congedi parentali vengono fruite quasi esclusivamente dalle donne, quasi nessuna impresa sarda ha presentato domanda per ottenere finanziamenti per progetti tendenti a favorire la conciliazione tra responsabilità familiari e professionali e Il piano territoriale degli orari e dei tempi delle città, previsto dalla medesima legge, in Sardegna non è mai stato realizzato.

Nel 2007, promossi dal Comitato per l'imprenditoria femminile della CC.II.AA di Cagliari, sono stati firmati tre accordi quadro provinciali su progetti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro tra le Province di Cagliari, Carbonia-Iglesias e Medio Campidano e le parti sociali. Inoltre il progetto "In tempo", promosso dall'Ufficio della Consigliera regionale di parità, ha avuto come fine di sensibilizzare alcune importanti aziende sarde sulla

necessità delle politiche di conciliazione.

È evidente che la crescita dell'occupazione femminile in Sardegna presuppone l'offerta dei servizi per l'infanzia e dei servizi sociali e sanitari per gli anziani e per le persone non autosufficienti. Un welfare a misura delle donne e degli uomini non può che tradursi in una crescita dell'occupazione femminile: questa comporta a sua volta un aumento del reddito delle famiglie con maggiori capacità di consumo, di risparmio, d'investimento e quindi una riduzione del rischio di povertà, e crea un circolo virtuoso che induce la nascita di ulteriore occupazione, poiché la famiglia a doppio reddito agisce come un volano di attività economiche e di nuovi posti di lavoro in una moderna economia di servizi.

È esemplare il caso della Francia dove dal 2005 è in vigore il Piano per lo sviluppo dei servizi alle persone: a 12 mesi dall'avvio sono nate 10.000 nuove piccole società di servizi e sono stati creati 100.000 nuovi posti di lavoro che, all'inizio del 2007 sono diventati 160.000 con l'obiettivo e di arrivare a 500.000.

La rappresentanza politica delle donne e l'empowerment.

Strettamente legato alle problematiche di genere nel mercato del lavoro è il tema della scarsa rappresentanza delle donne nelle istituzioni e nei luoghi di decisione della sfera politica, economica e sociale, poiché la ridotta presenza femminile nella sfera pubblica risente delle stesse ed analoghe criticità.

È perciò importante mettere in atto politiche mirate e meccanismi istituzionali capaci di promuovere azioni per il raggiungimento di una più equilibrata rappresentanza delle donne, riconoscendone diritti, aspirazioni e capacità che porterebbero a un modello di sviluppo umano sostenibile.

Empowerment che non ha equivalenti semantici nella lingua italiana, nelle varie accezioni definite nella conferenza di Pechino del 1995, insieme al termine *maistreaming*, è diventata la parola d'ordine per affermare il diritto delle donne di partecipare ai massimi vertici direzionali della vita pubblica, della politica e del sociale. Purtroppo nonostante le direttive europee successive alla Conferenza, in Italia le leggi e le norme relative all'applicazione delle pari opportunità sono state poche e con risultati disomogenei.

A parere del Crel, per incrementare le pari opportunità delle donne sul lavoro, bisogna affiancare le politiche che permettano loro di accedere ai posti decisionali nei settori della politica, dell'economia e del sociale.

I dati sulla rappresentanza politica delle donne e sulla loro presenza ai vertici della pubblica amministrazione sono desolanti, seppure ci sia un lento e graduale miglioramento nella presenza femminile in alcuni settori. Nel massimo organo legislativo la presenza delle donne è del 14% al Senato e del 17% alla Camera dei deputati, con un totale di 154 donne su 952 parlamentari, dati che ci collocano al 18° posto nell'U.E. e al 48° posto

nella classifica mondiale. Si contendono il primato la Svezia e il Ruanda dove le donne elette rappresentano il 48% del totale.

In Italia la presenza delle donne nelle istituzioni rappresenta solo il 9% del totale.

Le donne sono pressoché assenti non solo dai ruoli istituzionali chiave della politica, ma anche dai vertici delle parti sociali, dai consigli d'amministrazione delle aziende.

In una recente ricerca del CEN-SIS si rileva che sono poche le donne che ricoprono ruoli significativi sia per elezione che per nomina.

Banche, fondazioni, vertici di grandi aziende pubbliche o private hanno il management costituito pressoché da maschi, di età non giovanissima, che ritengono i temi delle pari opportunità non rilevanti e comunque non di loro interesse. Invece, l'irrompere delle donne nelle sedi di decisione della politica, dell'economia, della finanza e nei vari settori della società sarebbe un modo anche per rinnovare la classe dirigente.

I dati numerici testimoniano la difficoltà delle donne a partecipare ai livelli decisionali, ma la percezione sociale mostra che le amministrazioni guidate dalle donne sono più orientate al cambiamento e più inclini a sviluppare una logica di network, sulla base di una cultura di potere molto differente da quella caratterizzata dagli ambienti diretti dagli uomini.

Secondo i risultati della stessa indagine il 76% della popolazione afferma che la presenza delle donne è fondamentale per il buon governo

delle Pubbliche Amministrazioni. Le donne occupano il 53% del personale pubblico, ma solo il 27% viene reclutato tra la dirigenza. Nei ministeri, dove le donne sono più del 45% del personale, le dirigenti non raggiungono il 25%. È purtroppo in decremento la presenza delle donne nella ricerca.

In Sardegna la situazione è in parte differente rispetto alla realtà nazionale. In Consiglio regionale, su un totale di 84 consiglieri, ci sono 8 donne (il 9,4%) di cui una sola eletta con voto di preferenza. Non c'è nessuna donna alla presidenza delle 8 commissioni consiliari. Mentre nella Giunta regionale su 12 assessori 5 sono donne (il 41,6%). Questo è un fatto positivamente nuovo, che riflette sia la volontà delle donne di esserci nei luoghi decisionali, sia l'attenzione della leadership politica alla presenza e all'attività delle donne nel governo della cosa pubblica.

Questi dati contraddittori riguardano anche gli altri livelli degli enti locali. La percentuale delle elette nei Consigli provinciali è del 6,6%, mentre nelle giunte provinciali il 20% sono donne. Nelle 8 province sarde 2 presidenti sono donne, in Italia in totale sono solo 9. Nei consigli comunali abbiamo una presenza del 9,2% nei comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti e il 20% nei comuni con popolazione inferiore ai 15000 abitanti. Le donne elette sindaco in Sardegna sono 33 su 377 (l'8,7%). Da questi dati emerge che in Sardegna le donne hanno difficoltà ad essere elette, ma sono disponibili ad assumersi la responsabilità di amministrare le comunità locali e la Regione.

La legge statutaria n°1, pubblicata il 18 luglio 2008, contiene alcune norme a favore della presenza paritaria nel Consiglio e nella Giunta regionale. L'art.10 comma 6° recita che, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei generi, la legge elettorale promuove con misure adeguate, condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive, ma il dettato legislativo viene vanificato dalla mancata approvazione di una legge elettorale regionale.

Si sottolinea l'importanza della legge statutaria che garantisce la rappresentanza femminile con l'art.19 che riguarda la composizione della Giunta e prevede la presenza paritaria di entrambe i generi attraverso la norma antidiscriminatoria del 40%; analoga norma non è invece stata approvata riguardo alle nomine nell'amministrazione e negli enti regionali.

A parere del Crel, la mancanza di leggi elettorali innovative e paritarie allontanano le donne dalla politica e fattori culturali e organizzativi precludono l'accesso delle donne ai posti decisionali e direzionali. Per sconfiggere gli stereotipi e gli ostacoli all'accesso ai ruoli decisionali, bisogna applicare le leggi paritarie, approvare nuove leggi elettorali, riorganizzare il modello sociale. Bisogna rafforzare il ruolo delle Commissioni e delle consigliere di parità, garantendo ruolo e autonomia, oltre che le risorse finanziarie. In tal senso non si condivide l'orientamento del Governo nazionale sui tagli ai fondi destinati alle pari opportunità.

Le differenze di genere in termini di salute.

La salute non è uguale per tutti, anche perché uomini e donne sono diversi sia in termini di sessualità biologica, sia per il ruolo che svolgono nella società e queste differenze influiscono in generale anche sulla loro salute. Fin'ora gli studi medici sono stati impostati prevalentemente sull'osservazione del corpo maschile, senza riconoscere e valorizzare le differenze. Ciò significa creare discriminazioni sia in termini di prevenzione, diagnosi e cura, che in termini di organizzazione delle strutture sanitarie, risorse dedicate, campagne informative. La ricerca medico-scientifica non ha investito adeguatamente sulle donne, pur essendo le stesse le più grandi consumatrici di farmaci. La politica sociale e sanitaria deve poter attuare un trattamento differenziato per uomini e donne, così come prevede il Parlamento europeo.

Il Crel ritiene che il tema della salute della donna nella società e nel lavoro sia di primaria importanza. Pertanto ritiene fondamentale investire sulla ricerca medica di genere e adottare l'ottica di genere nella sicurezza sul lavoro, così come è stato già proposto nel documento dello stesso Crel in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Le proposte del Crel

Dall'analisi su esposta, il Crel ritiene che occorra intervenire in maniera sistemica, con un approccio strategico attraverso la definizione

di breve e di lungo periodo, per innalzare il livello di partecipazione delle donne alla vita politica, economica e sociale della Sardegna.

Occupazione

È auspicabile un cambiamento profondo che riguardi le politiche per il lavoro e l'impresa femminile, il sistema di welfare e le politiche di conciliazione. Questo dovrebbe essere solo il primo passo per rilanciare la questione del lavoro femminile in Sardegna.

Innalzare il tasso di occupazione femminile è una priorità. Questo va intrecciato con interventi sia sul terreno dell'offerta pubblica di servizi (iniziativa connessa ai servizi per l'infanzia e agli anziani non autosufficienti come elemento centrale per sostenere le libere scelte delle donne, così come ha iniziato a fare la Giunta regionale con gli ultimi provvedimenti messi in campo), sia sul terreno dell'organizzazione dei tempi e orari delle città, delle politiche di mobilità, sia anche sul terreno dell'organizzazione del lavoro nelle imprese. Si chiede che si accelerino i bandi delle risorse POR, e specialmente delle misure per la conciliazione tra responsabilità lavorative e familiari.

È inoltre opportuno intervenire con strumenti legislativi innovativi nella direzione aperta dalla legge 53/2000 sulla parte II, che affronta il tema dei tempi ed orari delle città e dell'uso del tempo ai fini di solidarietà sociale (è depositata in Commissione consiliare una apposita proposta di legge, che non è mai stata neanche discussa).

Il potenziamento di politiche sociali e di sostegno alle famiglie finalizzate da un lato a contrastare la costante crescita della quota di popolazione in condizione di povertà e dall'altro, attraverso la diffusione di servizi e di presidi sociali e sanitari nel territorio, a creare un sistema di coesione sociale, che è condizione imprescindibile per lo sviluppo, nuove e qualificate opportunità di lavoro, nonché la possibilità di alleviare le donne da responsabilità di cura nei confronti dell'infanzia e della popolazione anziana, consentendo una maggiore presenza femminile nel mercato del lavoro;

Esistono le condizioni e la necessità di un adeguamento dell'offerta di servizi sociali rivolti in particolare all'infanzia ed agli anziani, nelle aree urbane e metropolitane e nelle aree interne. Questi interventi consentono di ottenere un doppio beneficio: la creazione di nuova occupazione nei nuovi servizi e il possibile ingresso nel mercato del lavoro di numerose donne oggi portate a rinunciare perché costrette al lavoro di cura proprio dalla mancanza di questi servizi; si deve pertanto considerare anche in questo caso come strada da perseguire la sperimentazione progressiva di forme innovative di organizzazione dell'offerta di servizi sociali, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni di volontariato e delle imprese del terzo settore, accompagnando la diffusione dei servizi con un'adeguata azione di formazione professionale per gli operatori.

L'importanza fondamentale del lavoro delle donne per la crescita

culturale ed economica della Regione, impone dunque l'adozione di alcune concrete politiche che di seguito si elencano:

- un ruolo attivo dal parte dei CSL nella sensibilizzazione delle donne verso il lavoro, facilitandone l'ingresso nel mercato del lavoro ed incrementandone il tasso di attività;
- l'immediata costituzione del fondo di garanzia per l'imprenditoria femminile, introdotto dalle legge finanziaria per il 2008 e ancora non attivo;
- iniziative di sensibilizzazione e di formazione sui temi della conciliazione rivolte al sistema pubblico ed al sistema delle imprese;
- il potenziamento della rete dei servizi pubblici sociali e di trasporto; occorre cioè ripensare le città e il territorio al femminile, rimuovendo gli ostacoli all'incontro tra le donne e il lavoro; occorre inoltre promuovere azioni positive per la rimozione di qualsiasi politica discriminatoria all'interno dei posti di lavoro pubblici e privati, la frustrazione che deriva dalla penalizzazione salariale e dalla discriminazione nell'organizzazione aziendale e nelle prospettive di carriera può agire infatti come un ulteriore deterrente all'ingresso nel mercato del lavoro.

Rappresentanza

Riequilibrare la presenza delle donne nei ruoli di responsabilità, nelle istituzioni, nelle aziende, ma anche nella politica, è un elemento portante di tutto il sistema, perché non ci può essere crescita delle donne nel mondo del lavoro se non è accompagnata da una maggiore presenza femminile nelle istituzioni.

Con la riforma del titolo V della Costituzione, che assegna maggiori poteri a livello decentrato e soprattutto con la modifica dell'art 51, sulle regioni ordinarie e speciali incombe l'obbligo costituzionale di favorire l'accesso alle donne utilizzando tutti gli strumenti a disposizione come gli statuti, la legge elettorale, ma anche regolamenti consiliari. I principi di parità, devono essere, in primo luogo incardinati nello Statuto Regionale.

La nuova legge elettorale dovrà contenere norme efficaci per una eguale presenza di candidati dei due sessi nelle liste elettorali, che è in piena corrispondenza con gli articoli costituzionali, ossia che *"tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza"*. Si ritiene infatti che essere candidati sia la condizione pregiudiziale e necessaria per essere eletti, mentre non esserlo significa non avere la possibilità neanche teorica dell'elezione.

Poiché è importante che le donne non siano inserite nelle posizioni sfavorevoli della lista, è necessario altresì prevedere liste alternate uomo donna. Infine si ritiene che, affinché l'elezione delle donne sia

francamente possibile, e la candidatura non sia solo un rispetto formale delle leggi, occorre che al momento del voto sia prevista la doppia preferenza uomo/donna.

Le liste che non contenessero tali indicazioni dovrebbero essere dichiarate inammissibili, poiché le eventuali sanzioni pecuniarie non sono misure deterrenti sufficienti ad impedire il non rispetto di tali regole, così come l'esperienza di alcuni paesi europei ha dimostrato.

Per quanto riguarda la presenza delle donne nell'esecutivo, già la legge statutaria ha provveduto a fissare la soglia minima del 40% per ciascun genere, mentre negli enti di nomina regionale, negli organismi alti degli uffici e incarichi pubblici, sarebbe importante un dettato di legge che definisse norme antidiscriminatorie, in modo da prevedere con gradualità l'inserimento delle donne ai livelli apicali della Pubblica Amministrazione.

Resta ancora molto da fare per la gestione delle carriere femminili nel settore privato e per responsabilizzare le aziende a mettere in pratica principi di meritocrazia e di responsabilità sociale per le tematiche di genere: occorre incoraggiare, attraverso incentivi o titoli preferenziali nell'assegnazione di appalti pubblici, quelle imprese che attuano la "certificazione di genere" e che prevedono la presenza femminile nei CDA e nei livelli apicali dell'impresa.

Il Crel ritiene opportuno e necessario istituire, presso la Presidenza della Regione, un dipartimento o una direzione generale con delega alle pari opportunità, in

modo da affrontare ad ampio raggio l'integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche, e come punto di raccordo tra gli assessorati e i vari organismi che, a diverso titolo, si occupano delle tematiche di pari opportunità, sia all'interno dell'Amministrazione e di ciascun Assessorato, sia all'esterno. E auspicabile un riordino degli organismi di parità, definendo meglio composizione, procedura di nomina, competenze, strumenti, al fine di un loro rafforzamento ed al tempo stesso di una razionalizzazione.

Infine, occorrerebbe un monitoraggio periodico che renda di pubblico dominio i dati sulla presenza delle donne nei luoghi decisionali, nelle posizioni apicali e di responsabilità, a cominciare dal settore pubblico. Ancor più importanti la messa a punto di statistiche di genere, come sistemi di raccolta ed elaborazione dei dati, disaggregati per sesso sulla popolazione regionali, in relazione a diversi ambiti di intervento, che siano in grado di fare emergere e rendere misurabili le diverse condizioni di vita e di lavoro dei due generi.

Allo stesso tempo, il Crel ritiene necessario istituire, anche nella Regione Sardegna, il Bilancio di genere (*gender budgeting*), che analizzi le diverse ricadute che le politiche regionali hanno su ciascun genere, sulla scorta delle esperienze di diverse regioni italiane ed europee, in linea con gli ultimi orientamenti comunitari in materia.

Introduzione

L'attenzione crescente che nel recente periodo è emersa con riferimento all'importanza di introdurre, a supporto delle attività delle istituzioni legislative, tecniche e strumenti di valutazione (nelle sue varie forme: controllo sull'attuazione, verifica dei risultati raggiunti, analisi delle ricadute sul contesto socio-economico, etc...) ha spinto il Crel a dedicare due seminari di lavoro sul tema della valutazione delle politiche pubbliche, organizzati in collaborazione col CRENoS, e destinati a fare il punto dell'azione istituzionale e di ricerca su questo tema, e fornire elementi di riflessione al Consiglio, utili ai fini della propria azione di proposta alle istituzioni regionali.

L'interesse del Crel per la materia trova la sua motivazione di fondo nella necessità anzitutto di contribuire a migliorare la natura delle informazioni utilizzate nel processo legislativo, al fine di rendere più consapevoli e razionali le decisioni assunte sia dalla Giunta sia dall'Assemblea regionali. Ne discende l'opportunità di contribuire a ridurre la conflittualità politica sulle questioni di fatto, circoscrivendo tale conflittualità alle questioni sui valori. Nel concreto appare sempre più diffusa la convinzione che il miglioramento della qualità dell'azione legislativa possa passare attraverso l'attivazione di un meccanismo di feedback

che restituisca all'organo legiferante informazioni sull'attuazione delle leggi già approvate e sulla ricaduta che esse hanno avuto sul territorio regionale.

L'inclusione di clausole valutative nei testi di legge di molti Paesi europei costituisce da tempo una prassi consolidata. Anche nella legislazione italiana l'uso di queste clausole è andato largamente diffondendosi, ma dietro alla proposizione della norma è finora largamente mancato un adeguato retroterra culturale, frutto della presenza di notevoli incertezze concettuali, istituzionali e di un inadeguato apparato organizzativo.

Nel recente periodo, clausole valutative sono comparse in tre importanti leggi approvate dal Consiglio Regionale della Sardegna, la L.R. 31 ottobre 2007 n. 12, la L.R. 7 agosto 2007, n. 7, la **Legge Statutaria della Regione Sardegna**, L.R. 12 giugno 2006, n. 9. Inoltre sono stati presentati dall'Osservatorio Economico della Sardegna i primi due rapporti di valutazione di due leggi regionali (la Valutazione degli incentivi alle imprese sulla base della legge regionale n. 15 del 1994 e la Valutazione dell'effetto dell'imposta sulla nautica sugli scali e sulle presenze di unità da diporto in Sardegna introdotta con l'art. 4 della Legge regionale n. 4 del 2006) ed è stato costituito all'interno del Centro Regionale di Programmazione il

primo Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici. Tuttavia siamo di fronte ad esperienze che non sono integrate all'interno di un sistema valutativo propriamente e opportunamente costruito e codificato, oltre che affiancato dalla molteplicità degli strumenti applicabili nelle pratiche legislative.

La necessità di valutare gli effetti di una politica o di un programma nasce fundamentalmente dalla necessità di rispondere alla domanda se l'intervento sia stato o meno efficace e se abbia inciso positivamente sul problema che si intendeva risolvere.

Su questo fronte assume centralità il tema della responsabilità dell'amministrazione pubblica intesa come capacità di generare "valore" per la comunità di riferimento, di misurare e rendere riconoscibile tale "valore" e di rendere conto alla collettività delle proprie azioni e degli effetti prodotti.

Ciò determina la necessità di disporre di un sistema esplicito di regole, principi e metodi in base ai quali l'amministrazione pubblica ai vari livelli (regionale e locale) è chiamata a rendere conto ai diversi portatori di interessi dei risultati del proprio operare nel perseguimento dei propri fini istituzionali.

Accade così che sorgano una molteplicità di necessità valutative anche in funzione delle relazioni che si instaurano tra:

- Consiglio Regionale (organo legislativo) e Giunte (organo esecutivo). La riforma in senso presidenziale, rafforzando i poteri dell'organo esecutivo, ha

di fatto ridotto fortemente il potere di iniziativa legislativa in precedenza saldamente nelle mani dell'organo elettivo di tipo rappresentativo. Accade così che nasca l'esigenza sempre più forte da parte del Consiglio di valutare l'operato della Giunta e l'efficacia delle politiche/programmi/norme. In questo caso si è di fronte ad un'evoluzione e rafforzamento del "potere di controllo" proprio del Consiglio che fa della "valutazione" lo strumento attraverso il quale responsabilizzare la Giunta nel rendere conto del modo con cui è stato amministrato il potere;

- Amministratori pubblici e management al quale compete materialmente la gestione delle risorse per l'attuazione delle politiche/ programmi regionali;
- Rappresentanti eletti/ Amministratori pubblici e cittadini elettori, i quali hanno il diritto di poter verificare il rispetto del "patto elettorale" e il buon funzionamento dell'apparato amministrativo, svolgendo al contempo, nelle proprie forme organizzate, anche da soggetto proponente aggiustamenti o modifiche e da tutori dell'interesse pubblico. La valutazione favorisce la partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa, aumentando il livello di conoscenza delle attività e la condivisione dei risultati.

Nasce la necessità di definire strumenti di misurazione e mecca-

nismi di valutazione dei risultati di una certa politica/programma in modo da soddisfare i fabbisogni reciproci di trasparenza e responsabilità.

Proprio i principi che sono posti alla base dei vari sistemi di valutazione ne hanno finora rallentato la diffusione in ambito nazionale e regionale. Le differenti tradizioni culturali e amministrative, l'organizzazione, la natura delle attività svolte ed i livelli di governo fanno sì che la valutazione sia perseguita in vario modo nei diversi Paesi.

Mentre, infatti, la cultura della valutazione (e della rendicontazione che è l'altra faccia della stessa medaglia) è ampiamente diffusa nei Paesi anglosassoni ed è considerata una condizione necessaria e parte integrante dell'attività di governo, in Italia, pur a fronte di una generale adesione ai principi suddetti, si registra una altrettanto profonda resistenza. Questo ha fatto sì che, nei Paesi anglosassoni, la valutazione abbia assunto una crescente rilevanza tanto da spingere a riformare i vari sistemi secondo principi di maggiore trasparenza e rendicontabilità verso l'esterno e introdurre organismi e strumenti in grado di valutare l'attività di governo in condizioni di terzietà.

In Italia, il processo, pur in atto, stenta a decollare e procede con ingiustificata e colpevole lentezza.

Fondamentalmente ciò è dovuto alla errata convinzione da parte di chi governa (Giunta e sua maggioranza al governo) che la vittoria elettorale costituisca di per sé un presupposto di validità indiscutibile delle decisioni assunte e, dunque,

qualsiasi politica/programma o norma attuata non può che produrre effetti benefici per il solo fatto di essere espressione/prodotto di quella Giunta o maggioranza. Dall'altra parte, l'opposizione tende ad utilizzare strumentalmente i risultati dell'azione di governo, enfatizzandone limiti e insufficienze, e dunque a preferire il permanere di un quadro di forte incertezza sugli effetti delle politiche che non consente di individuare in maniera chiara la loro efficacia. In mezzo si colloca il management pubblico anch'esso poco disponibile a sottoporre il proprio operato ad una seria valutazione e dunque refrattario all'introduzione di soluzioni esterne e più propenso a percorrere "strade" interne più controllabili. Da qui l'avversione a vedere valutati da soggetti terzi sulla base di procedure scientifiche i risultati dell'azione di governo.

Eppure proprio l'evoluzione dei sistemi socio-economici, caratterizzata da crescenti elementi di incertezza e imprevedibilità, unitamente ad una modesta crescita economica, dovrebbe convincere tutti della necessità di poter disporre di sistemi di controllo interni ed esterni trasparenti ed efficaci e di strumenti in grado di favorire risposte chiare al fabbisogno informativo, al fine di evidenziare il livello di raggiungimento degli obiettivi e le collegate aree di responsabilità (politici e manager).

Come ben rilevato infatti dal Prof. Ugo Trivellato nel suo "La Valutazione degli Effetti di Politiche Pubbliche: Paradigma e Pratiche" a fronte di "un miglioramento osser-

vato, l'obiezione è che esso avrebbe potuto verificarsi comunque, per cause diverse dall'intervento, e quindi l'effetto potrebbe essere nullo, o addirittura negativo, pure in presenza di un miglioramento. Seguendo la stessa logica, nel caso opposto di un peggioramento osservato, l'obiezione è che le cose sarebbero potute andare ancora peggio: l'intervento può quindi avere un effetto positivo pur in presenza di un peggioramento".

Eppure, come peraltro precisato anche dal Prof. Alberto Martini in sede di seminario del Crel, politici (di maggioranza come di opposizione), management pubblico e le stesse organizzazioni economiche e sociali sembrano preferire queste "fallacie concettuali" alla possibilità di disporre di una corretta informazione controfattuale grazie alla quale "l'effetto di un intervento è la differenza tra quanto si osserva in presenza dell'intervento e quanto si sarebbe osservato in sua assenza".

"La convinzione della bontà delle proposte fa premio su un atteggiamento di apprendimento per prova ed errore nell'introdurre e ridisegnare al meglio le politiche" afferma il Prof. Trivellato.

All'interno del vasto insieme di esperienze di ricerca ed applicazione dei principi della valutazione delle politiche pubbliche, illustrate dal Prof. Martini nel corso del suo intervento davanti al Crel, alcuni percorsi assumono un particolare interesse per le ricadute potenziali nell'ambito del nostro sistema regionale. Si richiamano in particolare:

- l'analisi degli effetti, con cui si vuole capire in che misura un intervento contribuisce a produrre il cambiamento osservato. Chi lavora nella pubblica amministrazione ha spesso la necessità di capire se le politiche adottate aiutano a risolvere i problemi sui quali intendono incidere. Per rispondere a domande di questo tipo è possibile ricorrere ad un particolare tipo di valutazione: l'analisi degli effetti. In questi casi lo scopo della valutazione è stimare quanta parte del cambiamento osservato in un certo fenomeno d'interesse sia attribuibile in senso causale alla politica adottata e quanta parte sia invece dovuta a cause diverse. Per compiere tale stima è necessario ricostruire la cosiddetta situazione controfattuale, ovvero ciò che sarebbe accaduto se l'intervento non avesse avuto luogo.

A livello internazionale questo tipo di valutazione è conosciuta con il nome di treatment effect approach o di impact analysis.

- l'analisi d'implementazione, con cui si vuole capire in che misura l'attuazione di un intervento si discosta dal disegno originario e quali criticità ha incontrato. Spesso accade che i decisori pubblici abbiano a disposizione poche informazioni utili a capire le modalità di attuazione delle politiche cui hanno dato impulso. Soprattutto nei processi caratterizzati dalla presenza e dall'azione di

più attori, esiste una distanza notevole tra le finalità che hanno mosso un certo intervento pubblico, disegnato da un ente nazionale o regionale, e le attività che sono state realizzate a livello locale. Da questa scarsità di informazioni deriva un'esigenza conoscitiva, alla quale è possibile rispondere ricorrendo al tipo di valutazione che va sotto il nome di analisi d'implementazione delle politiche pubbliche. Analizzare l'implementazione di una politica pubblica significa raccogliere informazioni per capire come le intenzioni dei decisori si siano trasformate in attività e servizi e, soprattutto, quali criticità siano emerse durante il percorso di "trasformazione" e come sia possibile correggerle.

A livello internazionale questo approccio alla valutazione è conosciuto con diversi nomi, tra i quali *implementation research* e *process analysis* sono forse i più comuni.

- l'analisi di performance, con cui si vuole capire se un'organizzazione impegnata nell'erogazione di servizi svolge il suo compito in modo soddisfacente. Con l'espressione analisi di performance si fa riferimento al tentativo di giudicare i vari aspetti dell'operato di un'organizzazione, mettendo chi la dirige o chi la controlla nelle condizioni di prendere decisioni più consapevoli riguardo al suo funzionamento. In questo contesto il termine performance indica l'insieme

delle caratteristiche desiderabili di un'organizzazione - i costi, la qualità delle prestazioni, i volumi di attività, e le ricadute sull'ambiente esterno - che saranno sottoposte a valutazione.

A livello internazionale questo approccio alla valutazione è conosciuto con il nome di *performance measurement*.

Esperienze di valutazione

Come si è già avuto modo di rilevare, la valutazione delle politiche pubbliche costituisce una pratica ormai ampiamente diffusa e radicata, in particolare nei paesi anglosassoni e, particolarmente, negli Stati Uniti d'America, le cui prime esperienze di valutazione risalgono addirittura agli anni '60. Ma anche nel nord Europa, in Germania e nei paesi scandinavi, si registrano pratiche consolidate.

Nel nostro Paese, negli ultimi anni alcune interessanti esperienze, seppure con risultati non sempre corrispondenti alle attese, hanno contribuito alla declinazione operativa dei principi della valutazione. Ne richiamiamo due fra le più significative.

Il progetto CAPIRE Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome. Il progetto ha la missione di elaborare idee e strategie per migliorare le capacità

di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione dell'efficacia delle politiche in seno alle assemblee legislative. Si intende favorire l'Esercizio della funzione di controllo delle Assemblee regionali, mediante l'adozione di nuovi strumenti legislativi ed organizzativi. Alla base vi è l'idea che le Assemblee elettive, se intendono svolgere un ruolo più incisivo in seno ai sistemi di governo locale, devono attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di capire cosa è accaduto in seguito all'approvazione di una legge regionale; di apprendere se le soluzioni adottate si sono dimostrate utili a risolvere il problema collettivo che ha motivato l'intervento della Regione; di portare alla luce ed approfondire le cause di eventuali malfunzionamenti o inefficienze dell'apparato amministrativo chiamato all'attuazione delle politiche regionali; infine di giungere pienamente informati al confronto con l'Esecutivo e gli altri attori, istituzionali e non, presenti nel territorio regionale.

Un'altra esperienza che può essere presa ad esempio è quella del Consiglio regionale della Lombardia.

La consapevolezza dell'importanza strategica che le informazioni assumono nei processi decisionali pubblici ha indotto il Consiglio regionale della Lombardia ad adottare nuovi strumenti informativi a supporto della funzione legislativa e della funzione di indirizzo e controllo. Il dovere di "fare delle buone leggi" implica anche il compito di raccogliere ed utilizzare le informa-

zioni necessarie a verificare se e come le leggi approvate sono state realmente attuate e a capire se e in che misura le politiche promosse da tali leggi abbiano ottenuto gli effetti desiderati.

L'esercizio di una funzione così delicata richiede l'assistenza di una struttura tecnica dedicata e specializzata nell'analisi di leggi e politiche. A tal fine è stato istituito, nel 2004, il Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche Regionali. L'analisi di leggi e politiche regionali si articola in due fasi diverse: prima dell'approvazione dei progetti di legge (analisi ex-ante) e dopo l'approvazione delle leggi (analisi ex post). A queste si aggiungono attività di approfondimento e ricerca su temi specifici riassunti nello schema seguente:

Analisi dei Progetti di Legge (ex ante)

Analisi delle Politiche Regionali (ex post)

Documentazione, Studi e Approfondimenti

IDEE
Dossier ex-ante
Clausole Valutative
Raccolte e Quaderni di Documentazione su Progetti di Legge

Note Informative
Missioni Valutative
Rapporti sulle Politiche Regionali

Raccolte e Quaderni Monografici
Studi e Approfondimenti

Fonte: Consiglio Regionale della Lombardia

Proposte

Sulla base delle esperienze maturate in ambito internazionale e nazionale il Crel ritiene che una serie di principi e di strumenti attuativi conseguenti possano entrare a far parte della prassi istituzionale nella nostra Regione, in ragione dell'imprescindibile importanza che l'azione di valutazione delle politiche pubbliche riveste nell'abito dei suoi processi di sviluppo.

Il Crel ritiene che il documento - denominato Carta di Matera, frutto delle riflessioni e delle esperienze maturate dai livelli istituzionali e dagli staff di supporto coinvolti nella

realizzazione del progetto CAPIRe e sostenuta dalla Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome - costituisca un punto di riferimento fondamentale e auspica che Giunta e Consiglio Regionale promuovano azioni conseguenti e coerenti con esso.

Innanzitutto si tratta di fare in modo che il Consiglio regionale riconosca nel "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche" l'insieme di attività necessarie ad esercitare una rinnovata funzione di controllo.

Ciò significa dare una risposta concreta sull'esigenza di accountability¹ democratica, dotandosi di

¹ Il dizionario traduce il termine *accountability* (dal latino *accomptare*) con "responsabilità" e con esso si intendono infatti i sistemi/strumenti orientati ad informare i cittadini circa il livello di raggiungimento degli obiettivi, le collegate aree di responsabilità e la misurazione dei risultati, aumentando in questo modo il livello di conoscenza delle attività amministrative, la condivisione dei risultati e la confrontabilità fra realtà diverse sia sullo stesso territorio nazionale che internazionale.

“strumenti concreti, istituzionali, legislativi ed organizzativi, che consentono [ai diversi soggetti coinvolti] di essere gli effettivi interpreti dell’istanza di una maggiore accountability proveniente dalla società”.

Si tratta inoltre di promuovere il diffondersi di una logica bipartisan (o come dicono alcuni noprofessionista) che ispiri l’attività di controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche/programmi. Ciò significa promuovere la costituzione di organismi politici autorevoli e super partes in grado di promuovere e vigilare sull’attività di controllo e valutazione da affidare a strutture tecniche fortemente professionalizzate di provata competenza e indipendenza.

È fondamentale prevedere l’inclusione nelle leggi istitutive di politiche pubbliche delle cosiddette clausole valutative, specifici articoli di legge attraverso i quali si attribuisce un chiaro mandato informativo ai soggetti incaricati dell’attuazione della stessa legge fissando gli obiettivi con riferimento ai quali avrà luogo la valutazione, indicando il modo in cui la valutazione dovrà essere svolta, fissando lo stanziamento finanziario per il suo svolgimento.

Tali clausole hanno lo specifico obiettivo di “costringere” i diversi attori ad avviare processi valutativi sulle politiche, ma non sono certo sufficienti e, anzi rischiano di essere inefficaci, se non trovano terreno fertile su particolari condizioni culturali e istituzionali.

L’organo legislativo ha un ruolo fondamentale e decisivo nel pro-

muovere l’attività di controllo e valutazione, spetta ad esso prevedere specifici mandati a “rendere conto su attuazione ed effetti” e inserirli nelle leggi più rilevanti.

Ma per assicurarsi che la valutazione possa realmente trovare diffusione nella pratica di governo si tratta di prevedere risorse certe e adeguate inserite permanentemente nel bilancio regionale, e l’attività del Consiglio regionale deve prevedere adeguati spazi e momenti di lavoro per lo svolgimento dell’attività di controllo e valutazione, attraverso la costituzione di commissioni o comitati paritetici.

Un ruolo fondamentale viene svolto dalle strutture tecniche dedicate che dovrebbero essere dotate di elevata autonomia professionale. A tal fine andrebbe anche promossa la formazione di apposite figure professionali, come quella dell’analista di politiche, che trovino spazio innanzitutto nell’organigramma del Consiglio regionale, ma anche nei soggetti ai quali viene affidata lo svolgimento della valutazione.

Esiste poi la necessità di assicurare una migliore interlocuzione tra Esecutivo e Consiglio. Appare chiaro infatti che l’attività di controllo e valutazione non deve in alcun modo tradursi in una strumentale ingerenza nell’azione dell’esecutivo, ma deve piuttosto tradursi in un mezzo attraverso il quale migliorare l’attività della Giunta. Ciò richiede l’instaurarsi di un dialogo costante e di momenti espressamente dedicati di confronto.

Infine, ma assolutamente fondamentale, gli esiti delle attività di controllo e valutazione devono tro-

vare ampia diffusione, interna e esterna, presso tutti gli stakeholder. Ciò significa, non solo assicurare con tutti i mezzi informativi disponibili la loro fruizione, ma fare in modo anche che la forma in cui vengono prodotti sia utile a cogliere l'obiettivo fondamentale di far concorrere i vari portatori d'interesse ad una migliore conoscenza degli esiti delle politiche. In sintesi andrebbero evitati documenti o rapporti criptici come quelli finora prodotti dai vari organi regionali che poco o nulla servono per comprendere l'efficacia e gli effetti delle politiche/programmi.

Riassumendo, risulta importante:

- diffondere la cultura della "valutazione delle politiche", coinvolgendo direttamente i membri eletti del Consiglio regionale e l'esecutivo regionale, quali promotori delle attività di valutazione e primi utilizzatori dei risultati delle analisi condotte;
- accompagnare le strutture interne delle istituzioni regionali nella realizzazione di attività informative sempre più trasparenti e complete;
- svolgere **missioni valutative**, Alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: si tratta della cosiddetta missione valutativa. In effetti, le attività informative "a lungo termine" indotte dalle clausole

valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola commissione consiliare oppure di una quota minima di consiglieri (ad esempio da un decimo dei consiglieri regionali). Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione.

- elaborare **note informative**; Le strutture tecniche di alcune assemblee legislative elaborano periodicamente a favore dei Consiglieri Note informative sulle politiche regionali. Si tratta di documenti di sintesi che riassumono in poche pagine lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Le informazioni contenute in tali Note sono perlopiù tratte dalle relazioni preparate dalla Giunta in risposta al mandato informativo imposto dalle clausole valutative.

- far crescere le competenze professionali dei funzionari impegnati in attività di controllo e valutazione, attraverso l'organizzazione di specifici percorsi di **formazione**;
- dar vita ad una comunità di analisti di politiche regionali che possano scambiarsi esperienze e riflessioni durante **seminari e i convegni**, oppure attraverso l'uso della rete con strumenti quali il **blog** e la **web conference**.
- finanziare adeguatamente e permanentemente l'attività di controllo e valutazione.

Vi sono inoltre due fondamentali meccanismi che vanno introdotti e che riguardano:

- il processo di definizione delle politiche;
- l'assetto istituzionale per assicurare una valutazione indipendente dall'esecutivo e trasparente nei confronti dei cittadini;

Il processo di definizione delle politiche deve essere basato su

- l'evidenza dei fatti, documentata in maniera adeguata;
- una consultazione approfondita e fortemente focalizzata sulle "policy issues"

L'assetto istituzionale dovrebbe prevedere una chiara separazione dell'esecutivo dalle funzioni di controllo e valutazione degli effetti delle politiche che dovrebbe essere svolta da agenzie indipendenti,

dotati di elevata specializzazione, che operano per conto del Consiglio regionale o su propria iniziativa.

Vi è poi un ulteriore elemento che appare fondamentale: la valutazione va progettata a partire dal momento in cui si inizia a disegnare la politica/programma.

Ciò richiede l'avvio immediato di un confronto tra organo esecutivo, organo legislativo e tutte le parti interessate che è finalizzato a chiarire e definire anticipatamente gli obiettivi e gli indicatori di risultato, consentendo di circoscrivere le informazioni che bisognerà produrre e dunque stabilire la loro rilevanza.

CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO - CREL

Novembre 2005 - Febbraio 2009

Presidente: Mereu Gino

Vice Presidente: Porcu Francesco

Consiglieri:

Abis Carlo

Bertolusso Guido

Bianco Marco Antonio

Bigio Giovanni

Canu Verdiana

Carbini Pietro

Carta Antonio

Carta Fabrizio

Chessa Sandro

Cirina Ennio Giuseppe

Cugusi Massimo

De Giudici Massazza Anna

Dessì Paolo Enrico

Diana Giampaolo

Farru Gian Piero

Greco Marco

Manca Salvatore

Marilotti Luisa

Marras Giuseppe

Marras Giuseppino

Mereu Gino

Mele Giannarita

Melis Giuseppe

Moro Mario

Muledda Gesuino

Muntoni Isabella

Piludu Antonio

Ruiu Andrea

Saba Paolo

Saba Roberto

Sistu Giovanni

Scalas Marco Antonio

Stara Paolo

Uda Franco

Taneddu Pietro

Verona Giuseppe

