

Documento di Indirizzo Strategico – Programmazione Europea Politica di Coesione 2021-2027

Prime osservazioni

Cgil Lombardia, 11 luglio 2019

Premessa

Il confronto attuale si svolge in assenza di un quadro stabile rispetto alle risorse finanziarie che Regione Lombardia avrà a disposizione e in una fase nella quale non è ancora disponibile l'Accordo di partenariato con il quale vengono definiti strategie e obiettivi prioritari verso cui indirizzare le risorse stesse. Ciononostante riteniamo utile il confronto avviato con gli stakeholders e necessaria una sua costante implementazione, a partire dalla valutazione dei contenuti della *Relazione per paese relativa all'Italia 2019* e dal rafforzamento dei partenariati, consapevoli del ruolo che la programmazione comunitaria ha nel concorrere alla sostenibilità del progetto europeo e nell'orientare anche le misure di politica economica degli stati membri.

Metodo

Si ritiene condivisibile la scelta di operare sistematicamente il confronto fra le performance della Lombardia e quelle di altre regioni europee comparabili; è infatti nel contesto del confronto internazionale che più facilmente si evidenziano le sfide e le fragilità del sistema lombardo, che restano per lo più invisibili nel raffronto con il resto d'Italia.

Quanto alla metodologia di osservazione proposta (modello econometrico fondato su KPI e regressioni multivariate), rileviamo alcune ambivalenze:

- Il ricorso a uno strumento euristico nato nell'ambito di metodi per la valutazione delle performance microeconomiche non è scontato sia adatto alla valutazione delle politiche pubbliche nel loro complesso: esso rende più semplice la valutazione della dimensione dell'efficienza, cosa di per sé apprezzabile, ma rischia di rivelarsi limitato nella valutazione della efficacia delle politiche, tema del resto ben noto e già sollevato in letteratura. Lavorare su grandezze osservabili o, più precisamente, già osservate, è indispensabile nella prospettiva della comparabilità ma si scontra con il rischio della riduzione del campo di azione delle scelte di politica pubblica;
- La scelta di KPI (variabili dipendenti) e leve (variabili indipendenti) e la loro distinzione stessa andrebbe sempre motivata e non assunta; assegnare infatti il ruolo di variabile indipendente a una grandezza che si assume come leva, può rendere oscuro comprendere come muoverla;
- L'approccio *machine learning* a cui la metodologia affida la capacità previsionale del modello è interamente econometrico e rischia di sottostimare le profonde differenze di contesto decisionale tipiche dei paesi osservati, con il rischio di sottovalutare la percorribilità reale delle soluzioni;
- Occorre porre particolare attenzione allo sviluppo di una lettura trasversale tra variabili impiegate per la valutazione dell'implementazione dei diversi Obiettivi.

Nel merito dei singoli Obiettivi

Obiettivo 1 – Un'Europa più intelligente

È condivisa la necessità di ampliare la percentuale di popolazione con istruzione terziaria, in particolare dei 30-34enni che, seppur in crescita rispetto al 2014 e nonostante sia stato superato l'OB ITA registrano performance lontanissime dall'OB EU28 (Lombardia al 33%, Eu 28 al 40%); analoga condivisione segnaliamo per l'obiettivo di crescita della popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni, coinvolta in percorsi di formazione.

Per quanto attiene la domanda di lavoro, invece, risulta del tutto condivisibile la correlazione fra competitività e innovazione, in particolare l'attenzione sui gap della Lombardia rispetto alla quota di investimenti privati e pubblici in ricerca e sviluppo. Segnaliamo tuttavia alcuni elementi di attenzione:

1. È cruciale il rapporto fra produzione scientifica (n. pubblicazioni e loro posizionamento nei ranking internazionali), intensità brevettuale, trasferimento tecnologico e impiego delle innovazioni in processi di industrializzazione che restino sul territorio, generando crescita della domanda di occupazione qualificata. Le difficoltà nella occupabilità dei nostri laureati, infatti, potrebbero beneficiare di un incremento della qualificazione della domanda di lavoro espressa dalle imprese. Utile in tal senso è rafforzare e stabilizzare le esperienze indicate nel documento come “Hub di ricerca e innovazione”, anche attraverso una loro istituzionalizzazione;
2. Occorre porre particolare attenzione al saldo esportazioni/importazioni di beni high tech e al vincolo tecnologico a cui sono sottoposte le imprese lombarde: l'intensità tecnologica degli investimenti della Lombardia è tra le peggiori dei paesi che il DIS prende in considerazione – non va oltre il 2%, contro il 22% del Baden Württemberg - e la produzione di beni capitali è più bassa degli investimenti, cioè i beni strumentali sono per lo più importati da altre regioni europee, in particolare dalla Germania. Il tema della intensità tecnologica degli investimenti è dunque rilevante ai fini delle ricadute in termini di PIL degli investimenti stessi. Le nostre elaborazioni per il settore manifatturiero¹ indicano un tasso molto elevato di dipendenza tecnologica estera delle imprese lombarde, a segnalare non solo che la nostra innovazione è spesso adattiva e non anticipatoria, ma che la domanda di beni tecnologici espressa dalle nostre stesse imprese orientate agli investimenti viene prevalentemente soddisfatta da capacità produttiva estera, specialmente negli investimenti a più elevato valore aggiunto; con il conseguente rischio che gli investimenti di imprese lombarde, anche sostenuti da risorse pubbliche ad essi orientati (es. Industria 4.0), incrementino una domanda che non si trasforma in prodotto interno lordo per la Lombardia ma per altre regioni europee e non produce incrementi sufficienti nel valore aggiunto per addetto per le nostre imprese;
3. L'obiettivo di incremento delle imprese attive nel commercio elettronico è necessario si accompagni a efficaci politiche per la gestione della transizione occupazionale che si sta già osservando nella filiera della Grande Distribuzione Organizzata;
4. Patrimonio informativo (big data): l'obiettivo di governance regionale del patrimonio informativo pubblico e il ruolo di Regione Lombardia quale Digital Information Hub sono di grande interesse e meritano un approfondimento rispetto alla capacità del sistema di garantire la proprietà dei dati e il di limitare l'appropriazione di valore da parte di operatori di mercato.

Obiettivo 2 – Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio

È sostanzialmente condivisibile la definizione della visione strategica, in particolare per assicurare la sostenibilità dello sviluppo e la qualità di vita dei cittadini in linea con l'Agenda 2030 dell'ONU.

Fondamentale per il raggiungimento di questi obiettivi è la trasversalità e la sinergia con altri Assessorati, quali lo sviluppo economico, l'ambiente e il welfare. L'innovazione e la ricerca a supporto della sostenibilità ambientale ed energetica di tutti gli ambiti individuati deve e può sostenere lo sviluppo economico e produttivo della regione, in una ottica di sviluppo complessivo del sistema paese. Si deve in sostanza operare un cambiamento profondo delle modalità di produzione di beni e servizi nonché di accesso e uso degli stessi, al fine di evitare che i singoli obiettivi rimangano fine a se stessi.

Ambiti tematici: qualità dell'aria e cambiamenti climatici

Entrambi questi ambiti individuano KPI e leve molto sfidanti, ma che richiedono uno sforzo di sinergia con tutti i soggetti coinvolti, dagli attori pubblici alle aziende interessate anche attraverso le loro associazioni datoriali.

Nel capitolo trasporti e mobilità si evidenzia come un ruolo fondamentale possa essere giocato dalle aziende multiservizio, nel settore energetico e/o raccolta di rifiuti e/o che gestiscono sistemi di mobilità urbana ed extraurbana che possono attuare una politica di riduzione dell'impatto ambientale delle loro attività.

¹ A. Vecchi, A. Di Stefano, R. Romano, M. Lepratto, a cura di, *La sostenibilità economica e finanziaria dell'industria lombarda*, ESTò, FIOM CGIL Lombardia, giugno 2019

Per i trasporti stradali si analizza il consumo di benzina e gasolio rispetto al GPL; rileviamo che si tratta sempre di fonti fossili che dovrebbero essere oggetto di graduale sostituzione, nell'ambito di un piano di mobilità integrata.

La leva dell'efficientamento energetico nella produzione di beni e servizi ed efficientamento energetico degli edifici (residenziale e terziario) è assolutamente sfidante e richiede anch'essa un lavoro altamente sinergico fra tutti i soggetti potenzialmente coinvolti a partire da una fase di sensibilizzazione al tema, che coinvolga anche i singoli cittadini.

Nell'affermazione secondo cui "l'analisi che riguarda le fonti energetiche rinnovabili deve tener conto che lo sviluppo delle singole fonti è strettamente connesso alla vocazione e alle specificità territoriali" si intravede la possibilità per le politiche regionali di orientare le scelte di sviluppo, attraverso una gestione coordinata degli obiettivi individuati e delle risorse necessarie, riconoscendo quindi alla governance pubblica un ruolo determinante per orientare lo sviluppo sostenibile.

Segnaliamo tuttavia che fra i KPI mancano indicatori di crescita economico produttiva delle aziende del settore delle energie rinnovabili e/o di efficienza delle stesse aziende che adottano prassi di economia green e sostenibile. Sul lato della domanda di lavoro, sarebbe utile individuare le professioni e l'occupazione creata in queste tipologie di settori.

Segnaliamo infine tra le possibili leve gli incentivi per la conversione verso una economia green o l'adozione di policy di economia sostenibile.

Obiettivo 4 – Europa più sociale

Su questo Obiettivo sono del tutto condivisibili i KPI (Inattività – Occupazione - NEET) e le potenziali leve, anche perché fanno tesoro delle criticità emerse nell'analisi dell'utilizzo delle attuali risorse FSE 2014-2020. Ciò che più preoccupa è la percentuale dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi, sorprendentemente in crescita in Lombardia rispetto al tasso rilevato nel 2014 (12,9% salito al 13,3% nel 2018, quindi molto lontano dall'OB EU28 del 10%). Inutile dire che sarà necessario attivare le leve in maniera sinergica e complementare, utilizzando e dosando bene le risorse a disposizione sia su Garanzia Giovani (da concentrare sulla tipologia cosiddetta "NEET più NEET"), sia su DUL, sia su RdC. Importante anche il focus sul tasso inattività e occupazione (55-64 anni) dove gli scostamenti di performance rispetto alle altre regioni competitor d'Europa sono molto preoccupanti (criticità emersa anche nell'ultima valutazione del CdS su POR FSE per il 2018).

Infine l'ambito tematico riguardante l'Inclusione sociale.

Nell'ambito tematico lavoro segnaliamo che:

1. Tra i KPI mancano:
 - polarizzazione nella distribuzione del reddito
 - Ore lavorate complessive
 - Rapporto occupati/avviamenti al lavoro
2. Tra le leve mancano:
 - Diseguaglianza retributiva Uomini/Donne;
 - % di bambini coinvolti nelle politiche 0-6
 - % di laureati occupati; % laureati occupati in attività coerenti con propria formazione; % laureati residenti all'estero
 - Raccordo fra PAL e politiche di inclusione soggetti fragili

In materia di parità di genere e conciliazione segnaliamo l'assenza, tra gli obiettivi specifici, della riduzione del gender pay gap, dell'attenzione alla ripartizione del lavoro di cura fra uomini e donne, prima ancora che alla conciliazione; della declinazione del lavoro di cura non solo rivolto ai minori ma anche ai soggetti anziani e non autosufficienti. Non del tutto appropriata appare la qualificazione delle politiche rivolte ai bambini in fascia d'età 0-3 come politiche di conciliazione, laddove potrebbero essere invece utilmente inquadrati come politiche per il contrasto della dispersione scolastica successiva e per la riduzione delle diseguaglianze sociali.

In tema di integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi il DIS appare purtroppo privo di obiettivi. Segnaliamo infine l'attenzione all'uso di strumenti derogatori dagli standard di protezione del lavoro

utilizzati come leva per l'inclusione sociale di soggetti svantaggiati (esempio tirocini sotto soglia), che configurano il rischio di far scattare trappole della esclusione.

Per l'ambito tematico riguardante l'Inclusione sociale, i KPI individuati coincidono con quelli che sono stati denunciati come prioritari anche dall'Alleanza per la povertà della Lombardia.

Infine, in materia di valutazione dei servizi sociosanitari, segnaliamo che tra gli obiettivi non è menzionato il tema della riduzione della compartecipazione alla spesa per l'accesso ai servizi stessi.