



TOSCANA MARCHE UMBRIA

L'“ITALIA DI MEZZO”

**Rafforzare le omogeneità e rendere vantaggiose le differenze
per cogliere una straordinaria opportunità di sviluppo**



Ancona Firenze Perugia, maggio 2016

Indice

Introduzione

Il ruolo delle organizzazioni sindacali e delle parti sociali

Le politiche per lo sviluppo

Le politiche infrastrutturali

Le politiche per l'internazionalizzazione e l'attrazione degli investimenti

I fattori di competitività territoriale

Le politiche attive per il lavoro

La valorizzazione delle "aree interne"

Le politiche di welfare locale e di inclusione sociale

Il gruppo di lavoro

Marco Betti (Cisl Toscana), Mario Bravi (Cgil Umbria), Ambrogio Brenna (Cisl Toscana), Walter Cerfedda (Cgil Marche), Massimo Corvatta (Cisl Marche), Alessandro Emili (Uil Marche), Marco Ferracuti (Cisl Marche), Fabio Giovagnoli (Cgil Toscana), Bruno Mancinelli (Cisl Umbria), Marco Manzotti (Cgil Marche), Renzo Nardi (Uil Toscana), Renzo Peticaroli (Uil Marche), Francesca Ricci (Cisl Toscana).

Introduzione

La discussione sulla riforma della geografia economica e sociale delle regioni italiane e sulle dimensioni “ottimali” degli aggregati regionali ha radici lontane: già agli inizi degli anni Novanta, si evidenziava come fosse “necessario un disegno di riforma della “forma dello stato” tale da incorporare, in un quadro di rinnovata unità nazionale, una più forte ispirazione regionalista e dare così alle regioni economiche italiane forme di governo più forti ed efficienti” (Pacini, 1996¹) ed in maggiore sintonia con quelle europee.

L’opportunità della proposta - che mira a creare migliori azioni di coesione sociale e di sviluppo e a integrare le funzioni di programmazione e i servizi di Marche, Toscana e Umbria - si fonda essenzialmente su due aspetti. Da un lato le tre regioni hanno una storia comune e tratti socioeconomici simili. Tale elemento è evidente per quanto riguarda la cultura, l’arte e il territorio, il modello di sviluppo economico e sociale che ha caratterizzato gli ultimi decenni, la dimensione politica. Dall’altro, la creazione di una macroregione porterebbe molti vantaggi in termini di massa e dimensione “istituzionale”, essenziale per avere un peso maggiore nei confronti delle istituzioni comunitarie e dei grandi gestori di servizi, attrarre investimenti, creare e rafforzare le reti di imprese, sviluppare le infrastrutture di servizi (materiali e immateriali), razionalizzare gli enti locali.

Il tema dell’*Italia di mezzo* è stato qualche anno fa nuovamente oggetto di un dibattito politico e istituzionale che, dopo una serie di iniziative da Cagli (2009) a Orvieto (2013), non ha avuto la necessaria continuità. In particolare il Patto di Cagli - un documento di indirizzo condiviso da Presidenti e Assessori delle regioni Marche, Umbria, Toscana, Emilia Romagna e Lazio, che prevedeva un più stretto coordinamento su obiettivi comuni come le infrastrutture, i fondi europei e gli interventi nelle zone di confine con particolare attenzione alla fascia dell’Appennino centrale - non ha generato alcuna azione concreta.

Recentemente il tema ha acquistato nuova attualità ed è tornato al centro del dibattito politico, grazie anche all’input dei Presidenti di Toscana, Umbria e Marche. Tuttavia, il processo che conduce all’istituzione della macroregione dell’*Italia di mezzo* richiede per essere efficace la costruzione di una *policy* forte, che non può riguardare soltanto la parte istituzionale. Non bastano, infatti, le dichiarazioni di volontà per far avanzare la proposta politica, né sono sufficienti le omogeneità storiche e culturali per rendere vantaggiose le differenze.

Il ruolo delle organizzazioni sindacali e delle parti sociali

Un processo di accorpamento di tali dimensioni, pur nascendo da un input e da una vision di natura politica, deve vedere co-protagonisti gli attori sociali, in particolare le organizzazioni sindacali, il cui contributo alla discussione è essenziale.

In merito, due sono le considerazioni preliminari al confronto. In primo luogo qualsiasi ipotesi di riassetto istituzionale, che contempra eventuali accorpamenti, non può prescindere da valutazioni di opportunità e convenienza di carattere economico e sociale. Per il sindacato, inoltre, il concetto di inclusione rappresenta l’elemento fondativo e il caposaldo valoriale di ogni politica pubblica. Pertanto, ogni progetto deve avere come primo obiettivo la promozione dello sviluppo inteso in senso ampio. Risulterebbe infatti riduttivo limitare l’iniziativa ad un ambito di riassetto della geografia istituzionale. L’*Italia di mezzo* dovrà quindi risultare da un complesso processo istituzionale, economico e sociale capace di cogliere un’opportunità straordinaria in quanto in questa parte del Paese convergono determinanti fattori per lo sviluppo, in grado di accrescerne la competitività nel mercato globale valorizzandone il tessuto socioeconomico.

I principali fattori sono costituiti da:

¹ Pacini, M. (a cura di) (1996), *Un federalismo dei valori*, Edizioni della Fondazione Agnelli, Torino.

- un tessuto produttivo che, oltre alla presenza di grandi imprese, spesso multinazionali, è prevalentemente basato su un sistema di piccole e medie imprese, capaci di sviluppo endogeno, ma non localistico, come dimostrano i risultati dell'export;
- una straordinaria piattaforma naturale di connessione tra le economie atlantiche e dell'Europa occidentale con quelle dell'Europa centrale e dell'est;
- un territorio che costituisce un polmone naturale, con un importante patrimonio artistico-culturale che oggi rappresenta un valore aggiunto decisivo come fattore di potenziale sviluppo;
- un modello sociale posto alla base delle politiche di welfare che ha valorizzato la coesione sociale.

Sono questi i fattori che devono ispirare, in un quadro di economia aperta e di competizione globale, le vocazioni strategiche su cui lanciare un patto di cooperazione per la competitività delle regioni dell'*Italia di mezzo*, con l'obiettivo di selezionare alcune priorità comuni su cui fare squadra sia nei confronti del Governo nazionale che di quello europeo.

La programmazione europea 2014-2020 costituisce un'occasione unica, perché mette in movimento risorse progettuali ed economiche in una strategia di medio-lungo periodo. Da qui nascono le ragioni dell'iniziativa di CGIL, CISL e UIL delle tre regioni, che ha il duplice scopo di essere da stimolo alle istituzioni e di proposta alla società civile. Dal lato istituzionale, spingere perché si creino effettivamente le condizioni per la costruzione della proposta politica dell'*Italia di mezzo*: trasformare le comuni radici in vantaggi economici e sociali, mettendo a sistema i fattori di sviluppo dei territori; realizzare le pre-condizioni infrastrutturali materiali ed immateriali; iniziare a sperimentare concretamente una programmazione comune di servizi e funzioni. Dal lato della società civile, accompagnare il percorso con una progettazione territoriale condivisa tra gli *stakeholders*, creando collaborazioni che apportino valore alle imprese e maggiore coesione sociale nelle comunità locali.

Si tratta quindi di sfruttare a pieno le opportunità offerte dai fondi europei attraverso l'armonizzazione delle politiche sull'innovazione e sui centri di trasferimento tecnologico, sulla messa in rete dei centri di ricerca e sviluppo. Un processo che può dar vita immediatamente ad una politica comune in grado di ri-orientare gli assi di investimento europei; inoltre, partendo dalle reali esigenze dei nostri sistemi locali, può individuare le priorità di una specializzazione intelligente, che rilanci l'*Italia di mezzo* nella strategia nazionale.

Le politiche per lo sviluppo

Oggi più che mai lo sviluppo è il tema centrale ed è sul territorio che si gioca la partita più importante: per crescere, infatti, la sfida è pensare lo sviluppo locale in forme nuove, combinando risorse locali e internazionali. Per creare economie esterne alle aziende e ai luoghi di lavoro e di generazione di valore, evitando che la pressione si scarichi unicamente sulla necessità di deflazionare i costi e in particolare quello del lavoro, e per indirizzare e temperare i processi di esternalizzazione e delocalizzazione, servono politiche e interventi coordinati. Attraverso un'azione congiunta, le tre regioni potrebbero immaginare e implementare politiche e interventi premianti e incentivanti, per creare e potenziare una rete di infrastrutture efficienti che sostenga e anticipi i bisogni dei vari attori, soprattutto attraverso l'intervento pubblico.

Le politiche di sostegno al sistema produttivo

Anche nell'*Italia di mezzo* si sono manifestati, specie nell'industria manifatturiera, i colpi della crisi. In questa parte del Paese si è avvertito il rischio dell'esaurimento di una esperienza dei distretti di piccole e medie imprese e delle filiere verticali, spesso prive di quel quadro di riferimento capace di innestare processi di riconversione e di riqualificazione, che se rimanesse troppo statica ed autosufficiente pregiudicherebbe in via definitiva la capacità, ancora tutta intatta, di generare valore e sostenere le rinnovate performance dell'export. Ecco perché risulta non più rinviabile l'avvio di una nuova fase, facendo leva sui fattori esistenti attraverso l'innovazione tout court (non solo tecnologica e non solo di processo, ma anche di prodotto, gestionale e finanziaria), la capacità di stare sui mercati internazionali e trovare nuovi sbocchi.

La qualità dei centri universitari e scientifici rappresenta un patrimonio inestimabile di sapere e di conoscenza delle regioni dell'*Italia di mezzo*, ma nella realtà sembra che le imprese non riescano a giovare dell'insieme di questi presidi. Occorre che i due mondi si incontrino, anche attraverso una maggiore apertura dei centri universitari e scientifici verso il sistema delle imprese presenti sul territorio.

L'utilizzo delle risorse attivabili dalla programmazione dei Fondi strutturali europei 2014-2020 può costituire una straordinaria occasione. Nei soli POR-FESR delle regioni Marche, Umbria e Toscana circa 470 milioni di euro (il 32,8% del totale) sono destinati alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione.

In passato, le Regioni del Centro Italia avrebbero avuto la possibilità di coordinarsi e presentare dei programmi regionali integrati puntando su obiettivi sinergici. La fase di attuazione può comunque costituire l'opportunità per recuperare l'occasione mancata in fase di programmazione, sperimentando obiettivi e terreni comuni d'intervento in grado di superare le strettoie localistiche (anche del sistema universitario) e di pensare alla ricerca come uno dei fattori portanti per il rilancio del sistema produttivo più caratteristico dell'Italia di mezzo.

Occorre però procedere con celerità, attivando ad esempio un lavoro di coordinamento – concordando criteri e modalità – che dai documenti strategici concretizzi in progetti operativi le connessioni tra imprese e territori e dando visibilità alle politiche regionali per l'innovazione capaci di incoraggiare i “meccanismi di trasferimento della conoscenza a livello sia regionale che interregionale, in un'ottica di rinnovamento economico, riposizionamento della struttura economico-produttiva regionale e nella diversificazione tra regioni”².

Si tratta di sfruttare le potenzialità che offrono le *Smart Specialization* delle tre regioni, per realizzare un vero e proprio piano di coordinamento. Vi sono già nei documenti elementi comuni da cui partire: manifattura sostenibile, fabbrica intelligente, filiera della *green economy*, distretti tecnologici. Inoltre, ognuna delle RIS3 delle tre regioni prevede strumenti di *governance*, che la volontà politica può armonizzare sul piano macroregionale, articolandoli a livello tecnico, sociale e territoriale.

In tale direzione, è fondamentale un forte coordinamento delle rappresentanze in UE e la costituzione di un “luogo” di incontro delle “intelligenze” delle 3 regioni, che potrebbe anche diventare occasione per la sperimentazione di una progettazione europea comune sui fondi a finanziamento diretto (non solo Horizon e Cosme, ma anche Life, EaSi, ecc.), nonché per la definizione degli interventi nelle strategie EUSAIR, Italia-Croazia, MED.

² Regione Umbria, “Strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (RIS3)”, pg. 41.

Le politiche infrastrutturali

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il tema delle infrastrutture e, più nel dettaglio, quello della logistica integrata. In questa prospettiva è essenziale progettare interventi che da un lato consentano il collegamento dei principali hub portuali di Toscana e Marche, al fine di fornire una nuova porta di accesso tra est e ovest; dall'altro di gestire in maniera integrata la rete di interporti presenti sul territorio.

L'Italia di mezzo - che a torto è stata a lungo considerata solo terra di scorrimento e di passaggio fra i diversi territori della nostra lunga penisola - oggi è la parte del Paese più sincrona con la nuova dinamica dello sviluppo mondiale ed europeo che da oltre un decennio ha ruotato l'asse della crescita dalla direzione nord-sud a quella est-ovest. In questo contesto la collocazione dell'*Italia di mezzo* risulta coerente anche con la costituzione della macroregione Adriatico-Ionica.

Attualmente i principali corridoi europei che attraversano l'Italia – Baltico-Adriatico, Mediterraneo, Helsinki-La Valletta – penalizzano i nostri territori; le diramazioni verso i porti di Ancona e di Livorno rischiano di non riuscire ad esprimere le proprie potenzialità. Gli snodi di questo corridoio potranno essere altrettanti attrattori di investimenti e di nuova occupazione, se riusciranno ad integrarsi con quelli della strategia EUSAIR (EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region).

In questo senso occorre anche prendere atto ed agire sulle criticità del Piano Strategico Nazionale della portualità e della logistica³.

Se, come è ben evidente, non possono essere le singole regioni ad attrezzarsi per questa sfida, è necessario uno stretto raccordo interregionale per poter assicurare attraverso un lavoro comune la solidità del sistema delle vie di comunicazioni e delle infrastrutture necessarie per allacciare i nodi logistici costituiti dalle infrastrutture portuali e interportuali presenti nel centro Italia.

Occorre recuperare la mancanza di adeguati ed efficienti assi stradali e ferroviari, in particolare per l'attraversamento della dorsale appenninica tra le Marche, l'alta Toscana e l'Umbria, a partire dalla realizzazione delle opere già progettate e il completamento per le quali si registrano ancora gravi ritardi.

Le politiche per l'internazionalizzazione e l'attrazione degli investimenti

Un pezzo della ripresa economica del territorio dell'Italia di Mezzo si gioca sulla capacità di attrazione degli investimenti esteri. Le regioni italiane hanno, come noto, una capacità attrattiva inferiore a quella delle altre regioni europee con caratteristiche simili. Il ritardo dipende in larga misura da elementi strutturali e può essere colmato soltanto da una politica per l'attrazione di dimensione nazionale. Tuttavia, le tre regioni possono coordinarsi per realizzare efficaci interventi funzionali all'attrazione di investitori e per promuovere, sulla base delle singole esperienze, nuove pratiche per l'attrazione degli investimenti esteri. Distretti, cluster, filiere, catene di fornitura e reti devono essere adeguatamente rappresentati e nell'uso delle risorse comunitarie vanno forzate, già in fase di negoziato con la Commissione Europea, le possibilità di sostegno. Sul piano dell'attività istituzionale è fondamentale aumentare il presidio e i "road show" nelle piazze finanziarie internazionali. Nell'esperienza toscana hanno funzionato i protocolli e i pacchetti localizzativi. Occorre proseguire in questa direzione, promuovendo le aree disponibili e censendone di ulteriori, anche in relazione agli interessi di futuri investitori potenziali.

³ Il Piano è stato approvato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2015, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

I fattori di competitività territoriale

Alle carenze infrastrutturali delle reti materiali si aggiungono quelle sul versante dell'ITC, che espone una vasta porzione di territorio dell'Italia centrale ad essere emarginata sia nel flusso materiale delle merci sia in quello digitale. Nell'ambito delle infrastrutture va infatti considerato il ruolo fondamentale del sistema delle telecomunicazioni dotato di tecnologie innovative, per la qualificazione e l'efficienza del sistema produttivo e territoriale.

Per recuperare ritardi e inefficienze occorre realizzare - in stretto raccordo con la strategia nazionale per la crescita digitale 2014-2020 - una implementazione ed estensione della banda larga e ultra larga, a partire dagli investimenti che le tre regioni potranno effettuare utilizzando le risorse regionali del Fondo Fesr (pari complessivamente a circa 136 milioni) e quelle previste dalla ripartizione del Fondo Sviluppo e Coesione⁴ (ulteriori 209 milioni complessivi).

Inoltre, un territorio con un approvvigionamento idrico efficiente e di qualità, con un buon sistema di raccolta e smaltimento rifiuti, con una rete di distribuzione di energia capillare ed efficiente e con un sistema di mobilità sostenibile costituisce, oltre che una condizione di qualità sociale, un vantaggio competitivo di sistema a sostegno delle attività economiche e produttive. I servizi pubblici locali rappresentano quindi un'importante fattore di qualità e di sviluppo locale che necessita, in un quadro di incertezza normativa e di importanti trasformazioni, di un rinnovato ruolo della Pubblica Amministrazione, che veda protagoniste le Regioni e gli Enti Locali in un progetto strategico per garantire qualità ed efficienza del sistema, favorendo processi di aggregazione, valorizzando il patrimonio costituito dalle aziende e dalle professionalità del territorio e garantendo il necessario legame con le comunità locali. Anche su questi obiettivi possono essere attivate positive sinergie interregionali.

Le politiche attive per il lavoro

Un elemento forte di competitività territoriale è costituito dalle risorse umane. L'armonizzazione delle politiche di innovazione non può prescindere da iniziative congiunte per quanto riguarda le politiche attive del lavoro. La coesione sociale è uno dei fattori del sistema, ma occorre darle la giusta priorità: per questo è essenziale coordinare gli investimenti in analisi dei fabbisogni e formazione, omogeneizzare i repertori professionali e le modalità di certificazione delle competenze, integrare FSE e Fondi interprofessionali.

L'occupazione non si crea per legge o attraverso incentivi, ma sostenendo la domanda di lavoro con misure ed interventi adeguati. Tuttavia un buon sistema di formazione, servizi efficaci di incrocio domanda-offerta e una gestione efficiente degli ammortizzatori sociali incidono positivamente sul versante della promozione dell'occupazione e sulla qualità del lavoro.

Durante il periodo di crisi attraversato sino ad oggi, le tre regioni hanno gestito in maniera positiva il sistema degli ammortizzatori, offrendo un quadro di garanzie per i lavoratori attraverso interventi e scelte che hanno coinvolto in maniera attiva le organizzazioni sindacali.

Con la consapevolezza che le scelte sulle modalità e sulle risorse vengono prese a livello centrale, le tre regioni possono apportare le modifiche e gli aggiustamenti necessari alla gestione degli ammortizzatori, affinché le risorse disponibili vengano spese nel miglior modo possibile.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, il sistema pubblico-privato ha, nel complesso, funzionato. I Centri per l'Impiego hanno svolto un ruolo fondamentale quali regolatori del sistema e nell'implementazione delle politiche attive. Rispetto alla mission di incrocio domanda-offerta, per contro, molti sono gli spazi di miglioramento, pur nella consapevolezza delle caratteristiche e

⁴ La ripartizione del Fondo Sviluppo e Coesione è stata definita in Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016.

delle specificità del nostro mercato del lavoro. In particolare, occorre migliorare la capacità dei Servizi di promuoversi e di intercettare la domanda di lavoro e i suoi bisogni reali.

La valorizzazione delle “aree interne”

Le tre Regioni hanno al loro interno zone strutturalmente più deboli in termini infrastrutturali, demografici, economici e di presenza e copertura di servizi pubblici, ma al tempo stesso dispongono di un importante patrimonio ambientale e storico-culturale. Si tratta di realtà, come nel caso dell’Appennino centrale, che spesso presentano una omogeneità che supera i tradizionali confini istituzionali e che quindi richiedono interventi trans-regionali.

Le regioni Toscana, Umbria e Marche aderiscono alla Strategia nazionale per le aree interne⁵ per favorire un riequilibrio territoriale dello sviluppo attraverso la valorizzazione delle risorse naturali e culturali, la manutenzione e la tutela del territorio, la promozione del turismo sostenibile, di sistemi agroalimentari di qualità, di filiere locali di energia rinnovabile, di artigianato artistico. Tali azioni, per le quali sono utilizzabili risorse comunitarie, dovranno essere accompagnate da un adeguamento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità.

Una opportunità per una auspicabile iniziativa trans-regionale può essere rappresentata dall’estensione all’Appennino Toscano, Umbro e Marchigiano della “Carta di Fonte Avellana” che costituisce da vent’anni una piattaforma comune, prevalentemente dei territori dell’alto Appennino marchigiano, per una politica di valorizzazione delle aree interne montane.

Nel 2009 l’UNCEM ha lanciato un *Manifesto per lo sviluppo della montagna*, dove alcuni principi possono essere presi a riferimento per l’Appennino tosco-umbro-marchigiano: considerare la montagna e lo spazio rurale come fattori di un nuovo sviluppo per l’Italia, in cui le comunità producono modelli di *governance* e trasformano gli enti locali in istituzioni di progetto, agenzie capaci di elaborare programmi di investimento.

In questi anni inoltre si è sviluppato il Progetto Appennino che, se pur con finalità ben circoscritte, ha rappresentato un’esperienza che ha messo insieme 13 Comunità Montane di Toscana, Emilia Romagna, Umbria e Marche.

Il patrimonio ambientale, storico e culturale presente nelle regioni dell’Italia centrale costituisce una risorsa inestimabile che va sostenuta anche con politiche di pianificazione e di tutela del territorio e del paesaggio. La Regione Toscana ha recentemente approvato il suo Piano del paesaggio⁶ che può costituire una base comune di riferimento per i paesaggi delle regioni contigue. Un piano interregionale faciliterebbe anche nuove opportunità di sviluppo locale.

Le politiche di welfare locale e di inclusione sociale

In questi anni di crisi, i cui effetti ancora persistono, si è manifestato in Italia un crescente e diffuso disagio economico e sociale che ha colpito pesantemente le famiglie, evidenziando il diffondersi di crescenti situazioni di povertà relativa e assoluta. Una situazione che ha spesso messo in evidenza da un lato l’inadeguatezza del sistema degli ammortizzatori sociali e dall’altro l’esigenza di un forte ruolo del welfare locale per favorire l’inclusione sociale, soprattutto in presenza di mutazioni demografiche accelerate da processi migratori e di invecchiamento.

Di contro questa è la parte d’Italia dove la concezione del welfare, delle politiche di cittadinanza e di coesione sociale hanno disegnato nel corso degli anni un vero e proprio modello qualitativo di civiltà e di convivenza. Nelle singole regioni si sono realizzate positive esperienze

⁵ Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, in Materiali UVAL, nr. 31 anno 2014.

⁶ Il Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di piano paesaggistico è stato approvato il 27 marzo 2015 dalla Regione Toscana.

attraverso la costituzione, anche a livello locale, di Fondi per erogare misure anticrisi per sostenere le famiglie e i lavoratori in difficoltà. Buoni risultati si sono registrati nella gestione degli ammortizzatori sociali, anche tramite gli Enti Bilaterali dell'Artigianato. Queste relazioni hanno consentito di produrre una risposta che, se non risolutiva rispetto alle difficoltà economico-produttive, ha comunque espresso una governance efficace ed in grado di produrre un contenimento del disagio sociale. Un confronto interregionale su tali esperienze potrà essere utile per una estensione di quelle più virtuose anche attraverso la sperimentazione di modalità che riducano gli aspetti "difensivi" e rilanciare quelli innovativi.

Contrattazione territoriale e reti d'impresa, welfare sociale e di comunità, individuazione delle traiettorie di crescita e di emersione di nuove professionalità, introduzione di nuove modalità di partecipazione di lavoratori e cittadini alle decisioni, sono tutti temi in cui le parti sociali giocano un ruolo decisivo.