

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

IV Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica dei redditi e l'attuazione decentrata della concertazione

Proposta di convenzione di ricerca su:

Programmazione regionale e dialogo sociale attraverso l'analisi dei DPFR

- Soggetto affidatario: CLES s.r.l.

Assemblea, 26 maggio 2004

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

IV Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica
dei redditi e l'attuazione decentrata della concertazione

**PROGRAMMAZIONE REGIONALE E DIALOGO SOCIALE
ATTRAVERSO L'ANALISI DEI DPEFR**

Proposta di convenzione di ricerca
con il CLES S.r.l.

***Programmazione Regionale e Dialogo Sociale
attraverso l'analisi dei DPEFR***

Proposta di proseguimento

1. Introduzione

Il CNEL ha realizzato, nell'ambito del lavoro svolto dalla IV Commissione, una ricerca dal titolo "Programmazione regionale e dialogo sociale". La ricerca ha inteso sviluppare un'indagine in relazione ai nuovi strumenti di programmazione economica regionale, visti alla luce delle attività di partecipazione e di concertazione interistituzionale e il partenariato sociale, ma tenendo conto dei cambiamenti in corso relativi al ruolo e alla competenza regionale (il nuovo Titolo V della Costituzione, le nuove proposte di revisione costituzionale, i progressi nell'applicazione del principio di sussidiarietà). L'interesse del tema verte sulla costruenda divisione dei poteri e delle responsabilità dell'azione pubblica, che richiede una particolare attenzione sia in merito all'universalità dei diritti di cittadinanza (cui corrisponde il concetto di "livello minimo di prestazione"), sia all'efficacia delle politiche economiche e sociali.

Lo studio ha rispettato il programma di lavoro originario. Il processo di elaborazione della ricerca è stato di tipo sperimentale e ha percorso due linee di approfondimento:

- La ricognizione dei documenti di programmazione regionale, per individuare i processi formali di concertazione di tutte le Regioni e le Province autonome;
- L'elaborazione di tre studi di caso - tre Regioni - per sperimentare l'indagine di campo e sviluppare un metodo in grado di raggiungere gli obiettivi della ricerca.

Sulla base di questo programma sono stati predisposti due rapporti di ricerca che esaminano il ruolo del dialogo sociale e della concertazione interistituzionale, nella definizione delle politiche economiche per lo sviluppo regionale.

Il primo rapporto propone una lettura dei documenti di programmazione economica regionale, con particolare riguardo ai PSR ed ai DPEF, delle 19 Regioni e Province autonome italiane, al fine di segnalare gli eventuali processi concertativi con il partenariato sociale, con lo Stato e con le altre autonomie locali.

Il secondo rapporto esamina, in modo approfondito, tre casi di studio: la Lombardia, la Toscana e la Basilicata. Il lavoro si basa metodologicamente su due tipi di approccio: a) analisi desk dei documenti di programmazione economica esistenti; b) indagine di campo sul funzionamento del sistema della concertazione sociale a livello regionale, tramite una serie d'interviste ai responsabili regionali e ai rappresentanti delle autonomie locali e delle parti sociali. Le tematiche oggetto di approfondimento, per ognuna delle tre regioni, sono:

- La composizione e la struttura della filiera della programmazione regionale;
- L'analisi degli obiettivi e delle modalità di attuazione previsti dal PRS, dal DPEFR e dagli altri documenti di programmazione economica;
- L'analisi del funzionamento operativo delle forme concertative per la predisposizione dei documenti di programmazione.

L'indagine di campo ha messo in luce i vari meccanismi di funzionamento della decisione pubblica, spesso diversi da Regione e Regione, ed il ruolo assunto dalle parti sociali, dagli enti locali e dalle Amministrazioni centrali.

Il CNEL ha elaborato, in parallelo con questa ricerca, altri studi riguardanti il tema della concertazione, come l'analisi di casi di "Patti per lo sviluppo", la rilevazione e l'analisi delle bozze degli Statuti regionali e la rilevazione e la riclassificazione dei bilanci delle Regioni.

Conclusa la fase di sperimentazione, la Commissione si è orientata ad estendere la stessa ricerca anche su un altro insieme di Regioni, scelte in base ad criteri ed orientamenti riconducibili alle considerazioni contenute nei rapporti già consegnati durante la prima fase.

2. Il proseguimento: obiettivi della ricerca

L'analisi dei documenti di programmazione regionale ha consentito di verificare, non sempre e non sempre con chiarezza, l'attuarsi di fenomeni di *governance*, a tutti i livelli della "filiera" della programmazione (Programmi Regionali di Sviluppo e dei loro omologhi, Documenti di Programmazione Economia e Finanziaria, le leggi finanziarie e di bilancio, annuali e pluriennali). La "massa critica" di strumenti programmatici risponde, in linea di massima, ai nuovi principi di decentramento, partecipazione e sussidiarietà. Nella "fotografia" che è stata scattata alle tre regioni oggetto d'indagine (Lombardia, Toscana, Basilicata), il passaggio a questo nuovo tipo di programmazione è certamente una costante: ovunque si cerca di rispondere alla modificazione della filosofia dell'intervento pubblico (meno gestione diretta, più controllo), realizzando i principi già ricordati (decentramento, sussidiarietà, concertazione).

L'affermazione di questo processo assume tratti caratteristici in ognuno dei tre casi di studio elaborati, con influenze non marginali di variabili materiali, in particolare riguardanti gli equilibri tra i soggetti che entrano nel processo.

Riassumendo in modo succinto alcune considerazioni esposte dalla IV Commissione, è utile ricordare che:

- la mancata attuazione all'art. 119 (federalismo fiscale) impedisce di formulare scenari credibili riguardo al ruolo potenziale della concertazione sociale. Cosa accadrà, realmente, quando si ridurranno i trasferimenti alle Regioni? Cosa accadrà alla Programmazione regionale se continueranno a mancare risorse proprie? Infine, quali sono i margini effettivi della futura programmazione regionale?
- Le Regioni attuano forme di concertazione molto diverse. Mentre in Toscana, ad esempio, le interazioni tra sicurezza sociale, la politica dei redditi e sviluppo locale costituiscono gli elementi per la realizzazione della coesione sociale; in Lombardia, invece, la concertazione si svolge sulla base di una precisa politica volta ad attribuire alle parti un potere riflesso da quello regionale (una sorta di mini-Stato); in Basilicata, infine, si cerca soprattutto di dare forma ad una struttura di governo del territorio promuovendo e strutturando l'organizzazione istituzionale al fine di sostenere un processo efficiente di programmazione economica territoriale.

- gli squilibri derivanti dalla affermazione combinata dei nuovi principi di *governance* e dei nuovi assetti tra poteri istituzionali e prerogative politiche.

In base alle indicazioni proposte dai membri della Commissione è adesso necessario estendere l'indagine di campo alle altre Regioni. La Commissione ha proposto di ridurre il numero di Regioni sulle quali effettuare il lavoro di ricerca. Le Regioni da esaminare sono:

- Piemonte;
- × Lombardia;
- Veneto;
- Emilia Romagna;
- × Toscana;
- × Marche;
- Lazio;
- Basilicata;
- Puglia;
- Sardegna.

Queste Regioni, secondo i risultati del primo rapporto di ricerca, combinano, da un lato, una buona pratica di programmazione economica, e dall'altro, un efficiente processo di concertazione interistituzionale e sociale.

3. Struttura della ricerca, attività, giornate e costi

Lo scopo del lavoro è quello di estendere il lavoro già compiuto per le Regioni Lombardia, Toscana e Basilicata, applicando analoghe metodologie e approcci, alle altre 7 regioni :

- Indagine di campo sul modello di funzionamento della concertazione interistituzionale e sociale per le Regioni della Lombardia, Toscana e Basilicata ad altre sette Regioni, e in particolare a Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Puglia e Sardegna.
- Studio desk sul modello economico di sviluppo e sulle politiche economiche della Regione, allo scopo di produrre alcune

considerazioni sulle possibili influenze della concertazione sulla crescita.

Anche in questo caso è necessario procedere attraverso schemi e questionari a supporto di interviste dirette ai vari interlocutori della concertazione: responsabili regionali, responsabili delle autonomie locali e parti sociali.

Particolare riguardo sarà rivolto all'esame del quadro conoscitivo delle sette Regioni, sia per quanto riguarda il modello di sviluppo economico esistente, sia per le politiche economiche dell'amministrazione regionale, attraverso:

- un'analisi delle vocazioni produttive ed i modelli di sviluppo prevalenti;
- un'analisi del bilancio regionale, opportunamente riclassificato, che rifletta gli obiettivi programmatici;
- un confronto, sul piano dei flussi finanziari ed economici regionali, tra le politiche economiche della Regione e la struttura economica.

Le attività di ricerca, per le sette regioni, si dividono perciò in tre parti:

- A. Effettuazione dell'indagine di campo, nelle sette Regioni, per la rilevazione del funzionamento della concertazione interistituzionale e sociale;
- B. Elaborazione desk dell'analisi del modello economico locale e delle politiche economiche regionali, sempre per tutte e sette le Regioni;
- C. Valutazioni conclusive sui modelli di *governance* e osservazioni sui modelli di concertazione sociale più efficienti ed efficaci.

L'estensione alle sette Regioni dell'indagine di campo, punto A., dovrà seguire lo stesso schema utilizzato nell'elaborazione del secondo rapporto, consegnato durante prima fase dello studio. Tenendo conto di un approccio metodologico già pronto, le giornate di lavoro standard per elaborare le monografie regionali relative all'indagine di campo ammonteranno a 15 unità per Regione. Complessivamente, saranno perciò necessarie 105 giornate di lavoro (Tab.1).

La seconda parte del lavoro, la parte B., è quella desk, relativa all'esito delle politiche regionali, attraverso la concertazione e il partenariato sociale,

sull'economia locale, in ogni Regione. Per ogni Regione, sarà esaminata la struttura economica regionale, anche dinamicamente, per mezzo delle statistiche ufficiali disponibili come il Censimento 2001 sull'industria e servizi (da poco disponibile) e la Contabilità economica regionale, utilizzando gli strumenti tradizionali di tipo macroeconomico. Lo stesso esercizio sarà effettuato per i bilanci regionali, di cui si dispone una banca dati prodotta dal Ministero del Tesoro dal 1996 al 2000 e una seconda prodotta invece dall'ISTAT, sempre sino all'anno 2000. Si utilizzeranno, inoltre, anche i bilanci riclassificati prodotti dal CNEL, qualora siano disponibili. Alcuni elementi qualitativi e territoriali deriveranno dalla lettura dei documenti programmatici, articoli, studi e ricerche sull'economia regionale. E' necessario evitare di produrre quadri macro strutturali e congiunturali dei modelli economici regionali, che non costituiscono l'oggetto effettivo del lavoro. Il confronto e la verifica di coerenza tra le politiche regionali e la struttura dell'economia regionale sarà effettuata attraverso valutazione di tipo statistico ed economico.

Al fine di raggiungere un lavoro coerente ed omogeneo, si prevede anche di integrare ed affinare il modello di sviluppo economico e le politiche regionali, per le tre Regioni su cui si è già effettuato, nella prima fase, lo studio.

Per effettuare quest'analisi saranno necessarie 112 giornate.

La terza parte del lavoro, parte C., è dedicata a fornire alcune considerazioni di sintesi sui principali risultati dello studio, in particolare evidenziando i diversi modelli di governance effettivamente attivi sul contesto nazionale e cercando di individuare quelli più efficienti ed efficaci. Questa terza parte necessita di 19 giornate di lavoro.

Si prevede che la ricerca si svolgerà in *sei mesi*, a partire dalla stipula della contratto.

Le attività di ricerca potranno trovare una modalità di consegna in più fasi:

- il primo prodotto è il rapporto intermedio, da consegnare dopo due mesi dalla firma del contratto, relativo a 2 Regioni;
- il secondo prodotto è il rapporto intermedio, da consegnare a cinque mesi dalla firma del contratto, contenente altre due Regioni;
- il terzo prodotto è la consegna, a sei mesi dalla firma del contratto, del rapporto finale con tutte le 10 regioni,

comprendente quindi anche le tre regioni già realizzate nella prima fase e le conclusioni.

Il gruppo di ricercatori è composto da due economisti senior, due ricercatori junior, con la supervisione del consigliere economico, Prof. Paolo Leon.

La Tab.1 riporta il numero di giornate di lavoro complessivo e il costo unitario e totale dell'attività di ricerca.

Il numero di giornate standard è di 236 unità. Il costo a giornata standard è di 412,50 euro, come fissato nel contratto precedente. Complessivamente, il costo è di 97.350 euro + IVA (116.820 euro, IVA compresa).

Tab.1 - Stima delle giornate di lavoro standard e costi di ricerca (*numero di giornate e euro*)

Cod.	Attività	Giornate
A.	Indagine di campo per modello di concertazione interistituzionale e sociale	105
B.	Analisi dell'economia regionale e delle politiche della Regione	112
C.	Considerazioni sui modelli di partenariato sociale	19
Totale		236
Costo a giornata (euro)		412,50
Costo (euro)		97.350,00
IVA (euro)		19.470,00
Costo totale IVA inclusa (euro)		116.820,00