



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

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

Schema di osservazioni e proposte su:

**“Approfondimento dei problemi relativi
alle procedure nazionali e territoriali di concertazione”**

Roma 16 febbraio 2001

Nel Natale del 1998, con una significativa innovazione istituzionale, il documento conclusivo del processo di concertazione tra Governo e parti sociali, processo riconosciuto come aspetto qualificante delle politiche economiche dell'ultimo decennio, fu trasmesso dal Governo al Parlamento. La concertazione era stata estesa, in quella occasione, anche alle rappresentanze istituzionali delle Regioni e delle Province Autonome e delle Autonomie locali al fine di "assicurare una costante partecipazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni" ai processi di concertazione con le parti sociali. Non si trattava di un semplice invito alle rappresentanze dei livelli istituzionali regionali e locali perché partecipassero ad un tavolo già definito nelle procedure e nei contenuti ma dell'inizio di un nuovo ciclo della politica di concertazione, da aprire in coerenza con il processo di riforme in corso. A tal fine i Presidenti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI, siglavano con il Governo e con le parti sociali uno specifico protocollo nel quale, preso atto dell'impegno del Governo a coinvolgere sempre più il sistema delle autonomie nei processi di programmazione, dal canto loro "Regioni, Province e Comuni (assumevano) la concertazione territoriale con le parti sociali come metodologia capace di rendere sinergiche le azioni dei diversi soggetti sociali protagonisti dello sviluppo e di saldarla, sulla base di alcuni principi fondamentali quali una visione unitaria delle risorse pubbliche (locali, regionali, nazionali e comunitarie) ed una forte coesione istituzionale, con le strategie e gli obiettivi del "Patto sociale" e si impegnano a "sviluppare rapporti organici con le parti sociali dei rispettivi territori e ad identificare con esse specifiche sedi di concertazione sui più rilevanti aspetti delle politiche regionali e locali".

Quell'impegno non nasceva dal desiderio di costituire una sede astratta di discussione ma dalla presa d'atto di un processo in corso che già aveva determinato, ed ancor più si accingeva a determinare, un consistente trasferimento di poteri, risorse, personale, dal centro alla periferia. I processi di concertazione, che hanno avuto un ruolo assai rilevante nel risanamento dell'economia italiana, per svolgere un ruolo positivo anche nella nuova fase devono essere rivisitati ed aggiornati nelle procedure (da meccanismi mirati al risanamento a strumenti per lo sviluppo) e nelle sedi (da una concertazione prevalentemente centrale ad una regionale e subregionale, in relazione al trasferimento in periferia del 70% delle risorse destinate agli investimenti e di una molteplicità di competenze e risorse in materia di strutture degli apparati amministrativi, di politiche sociali e dei servizi pubblici e ad una diversa, e più efficiente articolazione dei poteri di programmazione e di gestione degli interventi).

Negli anni novanta, attraverso il dialogo sociale e il partenariato tra Governo e attori economici e del lavoro, il Paese nel suo complesso ha potuto conseguire risultati significativi nel controllo dei fattori macro-economici fondamentali. Si deve però anche rilevare e considerare, con piena convinzione, come sia necessario un profondo e ampio allargamento della prospettiva di impegno, perché le azioni per lo sviluppo sono ormai concretamente possibili e attuabili non più con le sole politiche del Governo centrale, ma anche, e soprattutto, con i governi delle Regioni, ed il pieno coinvolgimento di livelli istituzionali subregionali.

Si pensi, infatti, ad esempio, agli interventi per le infrastrutture a rete corta (essenziali per collegare i tanti nostri distretti produttivi locali con i mercati europei e internazionali), agli interventi per la formazione delle risorse umane mirata alle moderne esigenze produttive, agli interventi per la semplificazione delle procedure amministrative e di controllo delle attività produttive.

Ma si pensi anche, sul piano delle politiche economiche e finanziarie, alla necessità di governare le tariffe dei servizi pubblici locali per le imprese e le famiglie, alle accresciute possibilità regionali di intervenire sui diversi profili e strumenti del sistema fiscale, alle

possibilità regionali di intervenire sui diversi profili e strumenti del sistema fiscale, alle potenzialità del *project financing* per attrarre risorse finanziarie aggiuntive dal mercato e finalizzarle ad obiettivi economici di interesse collettivo.

E' dunque evidente, anche solo da questi brevi cenni, che le politiche di sviluppo e le stesse politiche dei redditi, dovranno essere sempre di più perseguite con questa nuova visione che attribuisce alle Regioni, ed agli Enti Locali, una responsabilità complessiva decisiva sul piano della politica economica, come non era mai avvenuto in passato.

Ed è proprio in questa prospettiva che, nel dicembre del 1998, è stato stipulato il Patto per lo sviluppo tra il Governo e le Parti Sociali ed i Protocolli sul decentramento della gestione dei rapporti sociali sottoscritti dai rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Gli oggetti della concertazione

Il CNEL ritiene che, in questo campo, vada superata una situazione che prevedeva, normativamente, la concertazione solo in materia di contratti d'area.

Nella prassi corrente la concertazione ha svolto un ruolo determinante anche nella promozione dei patti territoriali.

Forme di consultazione, anche se in modo episodico e differenziato tra Regioni, hanno anche coinvolto, sul versante regionale, le forze sociali in occasione dell'impostazione delle intese istituzionali.

Un coinvolgimento delle forze sociali nella definizione delle scelte di investimento, ma anche delle fondamentali decisioni in materia di assetti contrattuali e di politiche fiscali, sociali e dei servizi, si realizzava, prevalentemente, attraverso un rapporto bilaterale, a livello nazionale, tra le forze sociali ed il Governo e/o i Ministri di settore.

Il CNEL ritiene che tale prassi non sia adeguata alla nuova realtà istituzionale.

Da un lato il complesso processo di trasferimento di competenze dal centro alla periferia e, in ogni caso, l'instaurarsi di prassi di codecisione Governo/Regioni per le principali scelte di investimento ha fatto perdere ruolo ad un rapporto solo bilaterale sia che si svolga al centro o in sede regionale. Il confronto, per essere significativo, deve riguardare la decisione complessa che è riassunta nell'intesa. Questo istituto costituisce, infatti, la sede di riscontro strategico del quadro della programmazione regionale e risulterà sempre più velleitario discutere delle scelte a valle, sui singoli interventi, se non si è, preventivamente, concertato sul quadro a monte.

In secondo luogo anche in materia di politiche fiscali, sociali, contrattuali, di assetto (organizzativo e tariffario) dei servizi, le recenti riforme hanno trasferito in periferia un insieme significativo di competenze.

Infine le scelte politiche di investimento e quelle di gestione dei servizi coinvolgono in misura crescente territori, e relativi organi istituzionali, di livello subregionale. Il nuovo quadro comunitario di sostegno individua il piano integrato territoriale come l'ambito più adeguato per organizzare le politiche di assetto socio-economico. E' del tutto evidente, in tale prospettiva, come il coinvolgimento delle forze sociali non possa fermarsi al livello regionale ma debba istituzionalmente realizzarsi anche a tali livelli subregionali.

Il CNEL ritiene possibile delineare un quadro delle filiere oggetto del confronto e individuare per ciascuna di esse le procedure di concertazione più idonee.

1. Esiste in primo luogo, come terreno di rapporto tra istituzioni e forze sociali (non solo le rappresentanze sindacali del pubblico impiego), quello relativo alla tematica contrattuale, intesa non tanto come trattativa sui salari (materia riservata all'ARAN in sede nazionale e ad analoghe agenzie in sede locale) quanto come definizione degli assetti organizzativi della P.A. in sede locale.

Tale materia, che avrà una fase straordinaria in occasione della prima definizione dell'assetto dei poteri trasferiti, è destinata, anche a regime, a coinvolgere in modo diretto i poteri locali che non potranno esimersi da un rapporto stringente con le forze sociali la cui coerenza è, evidentemente, quella connessa ad un vero e proprio rapporto contrattuale per quanto riguarda le rappresentanze del lavoro dipendente. Anche per quanto riguarda le forze sociali in quanto rappresentative dei cittadini e delle imprese, utenti dei servizi della P.A., è evidente l'interesse ad un rapporto che non si riduca alla mera comunicazione e neanche alla sola consultazione.

2. Analogo ragionamento può farsi sulle politiche fiscali, tariffarie e dei servizi. Gli spazi in tali materie dei poteri regionali e locali sono rilevanti (ed ancor più lo diventeranno nel prossimo futuro). La quota di reddito delle famiglie e delle imprese derivante dalle decisioni assunte in sede decentrata è crescente, e tale da condizionare in modo significativo il quadro della politica dei redditi. Si tratta non solo di decisioni in materia di prelievo fiscale (sugli immobili, sulle attività produttive, sul reddito, attraverso il sistema delle addizionali e delle compartecipazioni) e tariffario (ciclo delle acque e dei rifiuti, trasporti locali) ma anche di scelte in materia di servizi e di politiche sociali che sono destinate ad incidere sugli assetti civili del territorio con un rimbalzo diretto sul reddito e sulla qualità della vita delle famiglie. L'interesse delle forze sociali (rappresentanze del lavoro dipendente e dei pensionati ma anche del sistema delle imprese) alle decisioni in materia appare evidente e non dissimile da quello relativo alla materia contrattuale. Posto che la politica fiscale è funzionale agli equilibri di bilancio e alla determinazione di un mix condiviso prelievo/spesa e che è da escludere una politica tariffaria che ripristini in sede locale il rapporto perverso tra blocco delle tariffe/inefficienza/ripieno delle perdite, positivamente superato dalle politiche nazionali, è evidente che la concertazione in materia dovrà riguardare, fondamentalmente, oltre che il livello delle tariffe e del prelievo fiscale anche la funzionalità della macchina amministrativa e l'assetto dei servizi, ricollegandosi, in qualche modo, alle problematiche di cui al punto precedente.
3. Sui temi della programmazione, che riguardano assetto del territorio e politiche di sostegno allo sviluppo, le politiche della formazione e della ricerca, occorre costruire anche in sede locale, il sistema già sperimentato a livello centrale. Occorre peraltro qualche significativa innovazione rispetto al passato che tenga conto sia della prevedibile transizione delle politiche pubbliche da una centralità del controllo del disavanzo ad una maggiore attenzione agli investimenti sia del mutato quadro della strumentazione che sembra aver superato la fase della assoluta sperimentaltà. In relazione al progressivo affinamento delle procedure, al profilarsi di un periodo caratterizzato da importanti processi di investimento, le scelte strategiche imposte in materia scolastica dal nuovo regime dell'autonomia e dall'attuazione della riforma dei cicli e dell'università, è necessario che le sessioni di concertazione si concludano con accordi puntuali sul quadro delle scelte, sulle risorse impegnate, sui tempi previsti per l'attuazione dei programmi.
4. La definizione puntuale degli obiettivi deve concludersi con la definizione di procedure di controllo della gestione che siano efficaci, fondate su flussi di informazione pubblici e verificabili e che siano, qualora occorra, anche condizione per l'assunzione di tempestive decisioni in materia di riprogrammazione.

All'interno del quadro di procedure sommariamente delineato nei punti precedenti nelle sedi regionali devono essere concordate tra istituzioni e forze sociali regole puntuali che costituiscano, in ogni caso, fase ineliminabile del procedimento decisionale. L'esistenza di procedure adeguate e di concrete intese in sede locale può essere condizione per l'accesso alle procedure particolarmente flessibili dell'intesa istituzionale e per la fruizione delle risorse della quota premiale che rappresenta una fonte finanziaria di riserva, presente nei programmi europei ed in quelli nazionali, proprio in funzione di stimolo all'elevazione della qualità delle scelte. In relazione al fatto che la gestione di una rilevante quota di iniziative dipenderà da scelte subregionali si può prevedere, a tal fine, che analoga riserva sia prevista anche in sede di ripartizione regionale delle risorse.

Proposte conclusive

Il CNEL conclusivamente ritiene che il contributo fornito dalle forze sociali, attraverso la politica della concertazione, ai processi di risanamento finanziario e di innovazione istituzionale sia stato assai rilevante. Il coinvolgimento responsabile degli imprenditori e dei lavoratori ha consentito di praticare una moderna politica di tutti i redditi e, insieme, di approntare un nuovo quadro di comando delle politiche di programmazione e di sviluppo.

Progressivamente la concertazione, originariamente limitata al rapporto tra Governo e forze sociali, ha coinvolto gli altri livelli istituzionali.

Per proseguire nel positivo processo di partnership sociale ed istituzionale, nel nuovo scenario aperto dal risanamento della finanza pubblica il CNEL ritiene che sia indispensabile definire in modo formale il quadro delle procedure della concertazione, nel rispetto delle autonomie sociali e istituzionali e delle specifiche competenze istituzionali, e, a tal fine, propone che:

- (1) il tavolo di concertazione nazionale (tra Governo, Regioni, Autonomie locali, parti sociali) si caratterizzi, sempre di più:
 - come sede di confronto e definizione di linee e obiettivi comuni per la politica dei redditi,
 - come sede di individuazione di procedure base per le decisioni in materia di politica degli investimenti pubblici,
 - come momento di confronto e valutazione sulle politiche di riequilibrio, essenziali per proseguire sulla strada del federalismo solidale;
- (2) l'intesa istituzionale di programma, assunta come modalità ordinaria del rapporto tra il Governo e la Giunta di ciascuna regione o provincia autonoma, divenga la sede di riscontro non solo di singoli interventi ma anche del complessivo quadro di politiche economiche e sociali ricadenti su un territorio e preveda la concertazione (istituzionale e sociale) sin dalla fase di predisposizione degli scenari e degli obiettivi strategici;
- (3) per il loro rilievo, in relazione alla ricaduta sulla politica dei redditi e sul complessivo quadro degli aggregati di finanza pubblica, vadano sottoposte a valutazione, in sede di concertazione, nel quadro base, preliminare alla stipula di ciascuna intesa istituzionale, le coordinate delle politiche fiscali, sociali, di struttura della pubblica amministrazione e della rete dei servizi, poste alla base dell'azione regionale;
- (4) in relazione alle specifiche responsabilità sia di programmazione sia, soprattutto, di gestione, siano previste modalità di concertazione con i livelli istituzionali

subregionali, e che anche a tali livelli si attui un processo di concertazione sociale;

- (5) le modalità del confronto siano definite in relazione alle materie distinguendosi tra rapporti specificamente contrattuali (assetti della amministrazione e delle aziende di pubblici servizi e relativa disciplina del personale), accordi relativi alla politica dei redditi (politiche fiscali, tariffarie, dei servizi sociali) e concertazione relativamente alla valutazione e al confronto sugli obiettivi strategici di assetto del territorio e di politiche ambientali, di sostegno degli investimenti, di formazione e di ricerca, delle politiche attive del lavoro;
- (6) l'accesso alle modalità particolarmente flessibili di riprogrammazione e di utilizzazione delle risorse disponibili nell'intesa possa realizzarsi solo a seguito di procedure istituzionali trasparenti all'interno delle quali collocare il processo di concertazione;
- (7) che l'esistenza di procedure idonee di concertazione istituzionale e sociale (e dei conseguenti accordi) sia requisito valutabile ai fini dell'accesso alle quote di risorse premiali in sede nazionale e regionale;
- (8) che, in ogni caso, sia previsto, come fase obbligatoria del processo decisionale a tutti i livelli, in sintonia con le regole europee per il partenariato, la comunicazione alle parti sociali di informazioni tempestive, idonee a favorire il confronto e la possibile, successiva, procedura di concertazione, nel rispetto delle singole autonomie.



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

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

**"Approfondimento dei problemi relativi
alle procedure nazionali e territoriali di concertazione"**

Roma 16 febbraio 2001

Il "Patto di Natale"

Nel Natale del 1998, con una significativa innovazione istituzionale, il documento conclusivo del processo di concertazione tra Governo e parti sociali, processo riconosciuto come aspetto qualificante delle politiche economiche dell'ultimo decennio, fu trasmesso dal Governo al Parlamento. La concertazione era stata estesa, in quella occasione, anche alle rappresentanze istituzionali delle Regioni e delle Province Autonome e delle Autonomie locali al fine di "assicurare una costante partecipazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni" ai processi di concertazione con le parti sociali. Non si trattava di un semplice invito alle rappresentanze dei livelli istituzionali regionali e locali perché partecipassero ad un tavolo già definito nelle procedure e nei contenuti ma dell'inizio di un nuovo ciclo della politica di concertazione, da aprire in coerenza con il processo di riforme in corso. A tal fine i Presidenti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI, siglavano con il Governo e con le parti sociali uno specifico protocollo nel quale, preso atto dell'impegno del Governo a coinvolgere sempre più il sistema delle autonomie nei processi di programmazione, dal canto loro "Regioni, Province e Comuni (assumevano) la concertazione territoriale con le parti sociali come metodologia capace di rendere sinergiche le azioni dei diversi soggetti sociali protagonisti dello sviluppo e di saldarla, sulla base di alcuni principi fondamentali quali una visione unitaria delle risorse pubbliche (locali, regionali, nazionali e comunitarie) ed una forte coesione istituzionale, con le strategie e gli obiettivi del "Patto sociale" e si impegnano a "sviluppare rapporti organici con le parti sociali dei rispettivi territori e ad identificare con esse specifiche sedi di concertazione sui più rilevanti aspetti delle politiche regionali e locali".

Quell'impegno non nasceva dal desiderio di costituire una sede astratta di discussione ma dalla presa d'atto di un processo in corso che già aveva determinato, ed ancor più si accingeva a determinare, un consistente trasferimento di poteri, risorse, personale, dal centro alla periferia. I processi di concertazione, che hanno avuto un ruolo assai rilevante nel risanamento dell'economia italiana, per svolgere un ruolo positivo anche nella nuova fase devono essere rivisitati ed aggiornati nelle procedure (da meccanismi mirati al risanamento a strumenti per lo sviluppo) e nelle sedi (da una concertazione prevalentemente centrale ad una regionale e subregionale, in relazione al trasferimento in periferia del 70% delle risorse destinate agli investimenti e di una molteplicità di competenze e risorse in materia di strutture degli apparati amministrativi, di politiche sociali e dei servizi pubblici e ad una diversa, e più efficiente articolazione dei poteri di programmazione e di gestione degli interventi).

II

Le precondizioni dello sviluppo: a) il risanamento della finanza pubblica

Si tratta di un percorso che si è aperto sin dall'inizio della XIII legislatura che, per quanto riguarda l'attività normativa diretta e l'attribuzione al Governo di deleghe per funzioni legislative ed amministrative, ha avuto due obiettivi qualificanti: il risanamento dei conti pubblici e una riforma del quadro istituzionale funzionale ad una macchina amministrativa più efficiente e democratica.

La prima scelta era, in qualche modo, obbligata. Nonostante le politiche di risanamento, avviate a partire dal Governo Amato, il consuntivo 1995 era ancora segnato da un disavanzo pari al 7,59% del PIL (contro il 5% dell'Europa a 11) ed il bilancio delle

pubbliche amministrazioni era appesantito da una spesa per il pagamento degli interessi sul debito pubblico pari a 205.991 miliardi (11,53% del PIL, più del doppio della media europea, pari in quell'anno al 5,7%).

Se ci si limita alla considerazione della sola quota di finanza pubblica espressa dal Bilancio dello Stato occorre sommare ai guasti derivanti dall'eccessiva quantità del debito quelli dovuti ad una ripartizione territoriale particolarmente squilibrata: le risorse destinate al pagamento della quota nazionale del debito (149.795 miliardi al netto del 20, 86%, 34.482 miliardi, destinate agli investitori esteri) affluivano per il 90,17% (135.072 miliardi) al Centro-Nord mentre solo il 9,83% (14.723 miliardi) erano destinate al Mezzogiorno.

Discendevano da tale situazione dei conti pubblici conseguenze assai negative per il complesso dell'economia italiana. Basta citare tre esempi: un tasso di inflazione (5,4) largamente superiore alla media europea, tassi di interesse sul debito pubblico superiori al 10% (oltre il doppio rispetto a quelli francesi e tedeschi) con evidenti ricadute negative sui tassi di mercato, livelli di occupazione e di disoccupazione assolutamente intollerabili nel Mezzogiorno.

Riportare sotto controllo i parametri fondamentali della finanza pubblica e dell'economia diveniva il primo obiettivo del Governo (condiviso dalle forze sociali e dalle rappresentanze delle regioni e degli Enti Locali), anche a prescindere dal sistema dei vincoli di Maastricht. I risultati conseguiti (come si evince dall'allegata tabella A) sono evidenti sul versante del deficit, della spesa per interessi e dei relativi tassi, ed anche della ripresa di una politica di investimenti.

Quel che non è sufficientemente valutato è che, insieme alla manovra che ha delineato il percorso per il risanamento della finanza pubblica (la finanziaria 1997), sono state approvate una serie di proposte volte a riorganizzare il quadro istituzionale, con specifiche ricadute sulle procedure di governo dell'economia e della programmazione economica. Sono scaturite da tali proposte un complesso di norme (leggi, decreti legislativi, delibere CIPE, etc.) i cui effetti cominciano solo ora a determinare non solo una significativa modificazione, a Costituzione vigente, dell'assetto dei poteri ma anche l'attivazione di nuovi investimenti e la crescita dell'occupazione.

Su quest'ultimo aspetto le serie storiche dell'ISTAT sono illuminanti. Il numero degli occupati in Italia (quale emerge dalla media annua delle rilevazioni trimestrali ISTAT) è sostanzialmente stabile tra il 1996 ed il 1998 (si cresce dai 20.087.000 ai 20.115.000 del 1997, ai poco meno di 20.196.000 del 1998) per poi far registrare un rilevante incremento nel 1999 (20.691.250). Questo dato complessivo è naturalmente la sintesi di situazioni differenziate sul territorio nazionale. Il Nord fa registrare una sia pur moderata crescita nel corso di tutto il periodo ed una brusca impennata degli occupati nella media del 1999 (rispettivamente, per ciascuno dei quattro anni considerati, 10.385.000, 10.430.000, 10.472.000 10.705.000) mentre il Centro ed il Mezzogiorno fanno registrare una contenuta flessione nel primo periodo ed una ripresa nel 1999, contenuta al Mezzogiorno (incremento di 157.250 rispetto ai 5.656.000 occupati del 1996) e più rilevante, percentualmente, al Centro (126.750 occupati in più rispetto ai 4.045.000 del 1996).

Se si prendono in considerazione le rilevazioni del 2000 e le si confronta con quelle riferite sia alla media annua sia ai medesimi trimestri del 1996 appare, per quanto riguarda la media annua, una conferma della crescita al Nord (da un incremento nel primo triennio pari a circa 320.000 unità, ad una crescita media di poco superiore alle 521.000 unità nella media 2000), una significativa accelerazione al Centro (da poco più di 120.000 nuovi occupati nel triennio 1996/1999 ad un incremento superiore ai 209.000 addetti nel corso dell'ultimo anno) ed una vera impennata della crescita al Mezzogiorno (da poco meno di 30.000 nuovi occupati nel periodo 1996/1998 all'incremento di 158.000 nel 1999 ai circa 262.000 di crescita nel 2000). La crescita complessiva, in media d'anno sull'intero territorio nazionale supera le 992.000 unità. (Cfr. Tabella B) Il fenomeno è ancor più rilevante se si

considera che gli incrementi sono crescenti nelle quattro rilevazioni trimestrali (gennaio, aprile, luglio, ottobre). Operando un confronto con le corrispondenti rilevazioni del 1996 si registrano, per l'intero territorio nazionale incrementi di occupazione pari, rispettivamente a 786.000, 852.000, 1.015.000, 1.317.000 unità.

Questi dati non sono casuali. Cominciano a produrre effetti i provvedimenti, collegati alla manovra finanziaria per il 1997. Da un lato il miglioramento dei fondamentali dell'economia pubblica (inflazione, deficit pubblico, tassi d'interesse, oscillazione del cambio, misure di privatizzazione e liberalizzazione) ha immediatamente prodotto effetti nel Nord d'Italia. Nell'intero paese, ivi compreso il Mezzogiorno, nonostante i ritardi (derivanti anche dalla complessità nella attivazione delle nuove procedure di cui si dirà nel successivo paragrafo IV, con riferimento ai dati esposti nella tabella F), cominciano a misurarsi i risultati del nuovo quadro di comando dell'economia (dalle nuove norme per la programmazione ed il sostegno degli investimenti a quelle per regolare il mercato, ivi compreso quello del lavoro). In particolare, dando attuazione alla delibera CIPE del 21 aprile 1997 (regolamentazione della programmazione negoziata) sono state firmate tutte le intese Stato-Regioni, ad eccezione di quelle con il Veneto e con le regioni e province a statuto speciale del Nord. E' stato dunque costruito, per quanto riguarda il governo dell'economia, il quadro di riferimento istituzionale del processo di federalismo "possibile" a Costituzione vigente.

All'interno delle regioni, anche a seguito della rilevante attività di stimolo e di animazione svolta dal CNEL e dalle forze sociali, si è costruito un reticolo di aggregazione rappresentato da Patti territoriali e da Contratti d'area che ha consentito processi di investimento, che cominciano a determinare novità nei territori di insediamento, e che può divenire, anche a seguito di opportuni processi di aggiustamento, l'ambito territoriale ed istituzionale di riferimento per la costruzione dei Programmi integrati territoriali, individuati come ambito adeguato per l'attuazione dei programmi europei.

Il recuperato controllo della finanza pubblica ha consentito, infine, di riaprire un processo di sostegno agli investimenti con risorse nazionali cui garantire, nel tempo, una continuità adeguata.

In tale quadro registrare il quadro di comando politico-amministrativo della programmazione è urgente, per cogliere pienamente le opportunità del ciclo economico, e assecondare un positivo processo di ripresa degli investimenti e di espansione dell'occupazione.

L'urgenza del lavoro da compiere su quest'ultimo terreno risulta più evidente se si considera il rilevante scarto dei livelli di disoccupazione tra il Mezzogiorno e il resto del paese e il differenziale, ancor più rilevante, che emerge in termini di tasso di occupazione. Su questo terreno (come si rileva dalla Tabella C)), malgrado l'inversione di tendenza e la crescita registratasi negli ultimi anni, sussiste ancora un differenziale consistente tra l'Italia, e gli altri paesi dell'Unione Europea.

La base di partenza di questa nuova fase può essere rappresentata dagli istituti della programmazione negoziata, come definiti nella delibera CIPE 21 marzo 1997, n. 29. In funzione del mutamento del quadro istituzionale, che prevede una dislocazione dei poteri e delle risorse largamente diversa da quella esistente al momento della originaria delibera essa va, naturalmente, ridefinita, confermandone l'impostazione complessiva ed introducendo quelle varianti, di arricchimento e di semplificazione, che discendono dalla piena utilizzazione del nuovo quadro normativo.

Negli anni novanta, attraverso il dialogo sociale e il partenariato tra Governo e attori economici e del lavoro, il Paese nel suo complesso ha potuto conseguire risultati significativi nel controllo dei fattori macro-economici fondamentali.

Si deve però anche rilevare e considerare, con piena convinzione, come sia necessario un profondo e ampio allargamento della prospettiva di impegno, perché le

azioni per lo sviluppo sono ormai concretamente possibili e attuabili non più con le sole politiche del Governo centrale, ma anche, e soprattutto, con i governi delle Regioni, ed il pieno coinvolgimento dei livelli istituzionali subregionali.

Si pensi, infatti, ad esempio, agli interventi per le infrastrutture a rete corta (essenziali per collegare i tanti nostri distretti produttivi locali con i mercati europei e internazionali), agli interventi per la formazione delle risorse umane mirata alle moderne esigenze produttive, agli interventi per la semplificazione delle procedure amministrative e di controllo delle attività produttive.

Ma si pensi anche, sul piano delle politiche economiche e finanziarie, alla necessità di governare le tariffe dei servizi pubblici locali per le imprese e le famiglie, alle accresciute possibilità regionali di intervenire sui diversi profili e strumenti del sistema fiscale, alle potenzialità del *project financing* per attrarre risorse finanziarie aggiuntive dal mercato e finalizzarle ad obiettivi economici di interesse collettivo.

E' dunque evidente, anche solo da questi brevi cenni, che le politiche di sviluppo e le stesse politiche dei redditi, dovranno essere sempre di più perseguite con questa nuova visione che attribuisce alle Regioni, ed agli Enti Locali, una responsabilità complessiva decisiva sul piano della politica economica, come non era mai avvenuto in passato.

Ed è proprio in questa prospettiva che, nel dicembre del 1998, è stato stipulato il Patto per lo sviluppo fra il Governo e le Parti Sociali ed i Protocolli sul decentramento della gestione dei rapporti sociali sottoscritti dai rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

III

Le precondizioni dello sviluppo: b) le riforme istituzionali

Per meglio focalizzare l'ampiezza delle innovazioni d'ordine normativo ed il loro rilievo sul terreno istituzionale è, forse, utile riepilogare le principali modificazioni che, consentendo la costruzione di sinergie, orizzontali e verticali, tra le istituzioni e un uso aggregato e flessibile delle risorse, hanno una particolare ricaduta sulle politiche di sviluppo e sulla programmazione. Si è realizzato un processo volto a ridefinire l'allocazione dei poteri di programmazione e di decisione, la titolarità delle fonti di alimentazione dei flussi finanziari, avendo come obiettivi: trasparenza, democrazia, maggiore efficienza del sistema economico.

E' del tutto evidente come non sia sufficiente la formale costruzione di un nuovo quadro istituzionale per determinare cambiamenti immediati nei comportamenti delle istituzioni e dei soggetti operativi pubblici (vertici politici e pubblici dipendenti) e privati (imprese della produzione e dei servizi, lavoratori). Il processo sarà, necessariamente, lungo e non privo di contraddizioni; emergeranno limiti ed esigenze di correzione. Va però rimarcata la linea di tendenza che è chiara ed inequivocabile e consentirà, se opportunamente accompagnata da processi di concertazione, di migliorare notevolmente i processi di governo dell'economia italiana.

- Un primo gruppo di interventi ha riguardato il processo di trasformazione dell'insieme della pubblica amministrazione. È stato aperto dal complesso di leggi in materia di riallocazione, a Costituzione vigente, dei poteri, dal centro alla periferia e di semplificazione procedurale. Sono già stati emanati i decreti legislativi di trasferimento delle competenze nei principali settori dell'attività economica e la gran parte dei DPCM che quantificano le risorse umane e finanziarie che renderanno possibile l'effettivo

esercizio dei poteri. Tali provvedimenti combinandosi con la progressiva attuazione del decreto legislativo 29/93 (sulla funzione della dirigenza amministrativa) determineranno profonde modificazioni nell'assetto delle strutture della Pubblica Amministrazione, centrale e periferica, e comporteranno l'esigenza di una radicale ridefinizione delle funzioni e delle responsabilità dei pubblici dipendenti.

- Contemporaneamente è stata avviata una riforma fiscale che, rovesciando l'impostazione dei primi anni '70, punta a restituire a Regioni e Province Autonome ed al sistema delle Autonomie Locali autonomia finanziaria mediante la compartecipazione a grandi tributi nazionali (con facoltà, in taluni casi, di intervenire sull'aliquota base mediante addizionali) e l'attribuzione di autonoma capacità di gestione di alcuni tributi. Con la recente approvazione del decreto legislativo sul federalismo fiscale si sono sostanzialmente modificati i rapporti tra le fonti di finanziamento dei livelli istituzionali locali: si è passati da un finanziamento (medio nazionale) garantito per il 70% da trasferimenti statali e solo per il 30% da entrate proprie ad un rapporto specularmente rovesciato.

- Un contributo di particolare rilievo in tema di allocazione trasparente delle risorse è stato fornito dal processo di riforma dei bilanci delle Pubbliche amministrazioni che, iniziato con la riforma del bilancio dello Stato, si è concluso con la pubblicazione del decreto legislativo di riforma dei bilanci regionali. Gli aspetti più significativi della riforma sono costituiti dalla semplificazione della struttura del bilancio, con l'accorpamento di una molteplicità di capitoli in un numero più ridotto di unità previsionali, coordinate tra loro in poche funzioni obiettivo, e dalla territorializzazione delle poste (rispettivamente su scala regionale e, potenzialmente, sub regionale) che consente di "leggere", sin dal preventivo, l'allocazione territoriale dei finanziamenti e di concertare con le istituzioni locali la qualità degli investimenti da realizzare. La riforma, in attuazione su scala nazionale sin dal 1999, potrebbe consentire, dal 2001, di presentare all'interno di ciascuna regione, i flussi di spesa articolati per sub area, costituendo un importante sostegno ad un processo di riorganizzazione del territorio, che consenta, ad un tempo, di superare la frantumazione municipale e di evitare un improbabile neocentralismo regionale.

- Nella logica di sostegno al processo di regionalizzazione si colloca anche un complesso di misure contenute nella riforma di singoli ministeri. Ad esempio nel decreto legislativo di riforma, ed unificazione, dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio, in attuazione della delega contenuta nella legge 94/97, è stato costituito, nell'ambito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, il Servizio per le politiche territoriali, con il compito di istruire e di gestire il fondamentale istituto delle intese Stato-Regione, è stata ridefinita la missione del nucleo di valutazione degli investimenti, trasformandolo da giudice di ultima istanza in supporto degli Enti Locali nei processi di programmazione, è stata infine ridefinita, sempre in funzione del supporto da fornire alle istituzioni locali, la missione dei preesistenti uffici periferici del Tesoro (Direzioni del Tesoro e Ragionerie provinciali). Analoghe misure di maggiore attenzione al radicamento territoriale sono contenute nelle riforme dei ministeri delle Finanze, della Pubblica Istruzione, del Lavoro. Più in generale la riforma dell'istituto "Governo" (riduzione ed accorpamento dei Ministeri) accentua la scelta di attribuire ruoli di coordinamento ed indirizzo agli organi centrali e funzioni di programmazione e gestione, rispettivamente, ai livelli regionali e subregionali.

- La riforma del collocamento ed alcune importanti riforme in materia scolastica (autonomia e riorganizzazione dei cicli) e culturale (legge sulle minoranze linguistiche) hanno avvicinato le scelte in materia di politiche formative e di avviamento al lavoro alla storia ed al patrimonio economico-sociale locale, adeguandosi alla dimensione assunta come ottimale dalla nuova programmazione (intese, patti territoriali, etc.).

- In materia di politiche sociali è stata recentemente approvata la legge quadro dell'assistenza che persegue una politica di riqualificazione degli interventi del settore

(dalle erogazioni monetarie ai servizi) e che può determinare in sede locale una grande creatività, anche grazie al superamento dei trasferimenti vincolati ai singoli settori reso possibile dall'unificazione delle risorse centrali nel Fondo unico per le politiche sociali e dalla ripartizione di tale Fondo tra le diverse regioni. I poteri locali sono chiamati a compiti di grande delicatezza e rilievo sociale.

• In questo quadro di generale trasferimento di competenze e risorse alle Regioni si è collocata la costruzione di un modello di governo delle politiche di programmazione e di investimento articolato su quattro tipologie di strumenti:

1. l'Intesa tra Governo e Giunta di ciascuna regione o provincia autonoma, come strumento di programmazione complessiva in ogni territorio non solo delle scelte di interesse regionale ma anche di quelle europee e nazionali che su quel territorio insistono;
2. la riorganizzazione dell'assetto del territorio, del sistema delle infrastrutture e dei servizi, dei processi di insediamento degli investimenti, in un sistema di patti territoriali, contratti d'area e di programma, fondato sulla concertazione tra le istituzioni locali di modelli di sviluppo, tanto più efficaci perché costruiti con il concorso, sin dall'inizio, delle forze sociali;
3. la progressiva registrazione di meccanismi per l'agevolazione degli investimenti produttivi che, superando vecchie forme di discrezionalità (ed arbitrio), hanno consentito di affidare a trasparenti procedure di mercato la selezione degli interventi.
4. L'assunzione delle decisioni in materia di grandi investimenti infrastrutturali attraverso processi di concertazione istituzionale e sociale

• La nuova organizzazione degli strumenti di programmazione ha trovato un puntuale riferimento nella elaborazione del PSM che costituisce il quadro di riferimento per i programmi a carico dei fondi strutturali europei. Il programma prevede non solo la gestione integrata delle risorse destinate al territorio di ciascuna regione ma individua anche un'ipotesi di programmazione su scala sub regionale attraverso il progetto integrato territoriale.

• Al fine di favorire la piena consapevolezza delle risorse disponibili il DPEF 2000/2003 ha esposto, in una tabella, i flussi finanziari, di origine sovranazionale, prevedibili sino al 2007, articolandoli per fonte di alimentazione: bilancio ordinario, fondi europei, cofinanziamento nazionale, fondi straordinari per le aree depresse. Il governo ha deliberato in sede CIPE, dopo aver concordato tale orientamento con il sistema delle regioni e delle autonomie locali, di attenersi, nella ripartizione delle risorse, per quanto riguarda i pesi relativi delle diverse regioni, alle scelte, tra loro concordate, in sede di ripartizione dei fondi europei. Questa decisione, immediatamente operativa per le risorse straordinarie e, naturalmente, tendenziale per quanto riguarda il bilancio ordinario, consente alle regioni del Mezzogiorno ed a quelle del Centro-Nord di avere presente, in fase di programmazione, il complessivo ammontare delle risorse per investimenti loro destinate nei prossimi sette anni.

• In materia di servizi pubblici si è sviluppato un processo di riorganizzazione fondato sulla apertura alla privatizzazione dei principali soggetti nazionali operanti nel settore (ed è in avanzato stato di discussione parlamentare un disegno di legge con analoghi obiettivi per i servizi pubblici locali), sul passaggio, in materia di determinazione delle tariffe, da esperienze di blocco e di ripianamento delle perdite a pie' di lista, al riferimento a criteri di mercato, con conseguente responsabilizzazione del management e con crescenti attribuzioni di competenze ad autorità indipendenti, su un ruolo crescente dei poteri locali titolari della proprietà di una parte rilevante dei soggetti interessati alla nuova politica tariffaria (ciclo dell'acqua e dei rifiuti, trasporti locali, etc).

• Sul terreno degli assetti istituzionali, in analogia alle regole già vigenti per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle province, sono state approvate norme di rilievo

costituzionale che accrescono, in modo incisivo, i poteri degli esecutivi delle Regioni e delle Province Autonome. Tali norme (solo recentemente estese anche alle Regioni a Statuto speciale) hanno già avuto una prima applicazione in occasione del recente rinnovo dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario. E' in avanzato stato di discussione parlamentare (avendo ottenuto il voto favorevole in prima lettura sia della Camera sia del Senato) il disegno di legge costituzionale che consolida, con un nuovo assetto della ripartizione dei poteri garantito dalla Costituzione, i trasferimenti di competenze sin qui realizzati con provvedimenti ordinari.

E' di particolare rilievo il fatto che, modificando prassi precedenti, il complesso di trasferimenti di competenze cui si è fatto cenno sia stato accompagnato da un consistente trasferimento di risorse. Dai dati del Bilancio dello Stato per il 2001 recentemente approvato dal Parlamento, emerge che, per la prima volta, le risorse manovrabili dalle regioni e dal sistema delle autonomie locali superano quelle a disposizione dei poteri centrali (cfr. Tab. D).

Il trasferimento di risorse dirette alle Regioni non elimina naturalmente i problemi di una politica nazionale in grado di garantire perequazione e riequilibrio. I dati del Bilancio dello Stato per il 1997 (l'ultimo esercizio per il quale è disponibile un consuntivo, sia per l'entrata sia per la spesa, ripartito tra le regioni) consentono di svolgere sulla materia qualche considerazione che fa giustizia di luoghi comuni assai diffusi. Come si evince dalla Tabella E allegata esistono problemi rappresentati non tanto dallo squilibrio tra entrate e spese delle regioni quanto dalle radicali differenze che emergono dai livelli pro capite del prelievo e della spesa tra le diverse circoscrizioni regionali.

I dati evidenziano un trasferimento di risorse dal Nord al Centro (dovuto esclusivamente alla presenza nella circoscrizione del Lazio che concentra una molteplicità di funzioni nazionali) ed al Mezzogiorno. Si tratta, peraltro, di un fenomeno assai limitato. Il Nord ha un livello di spesa inferiore di 3,96 punti rispetto alla dimensione di prelievo dell'area (49,6 del totale nazionale della spesa contro il 53,53 del totale del prelievo). Le quattro regioni del centro spendono 2,54 punti in più (22,78 contro un prelievo pari al 21,03). Il trasferimento a favore del Mezzogiorno è pari a 2,2 punti (a fronte di un prelievo pari al 25,21 del totale nazionale la spesa si attesta al 27,61).

Se peraltro si assume come punto di riferimento il rapporto tra prelievo e PIL emerge che l'area meridionale contribuisce alle entrate dello Stato con una percentuale di oltre un punto superiore alla propria quota di prodotto (il PIL è pari al 24,23% del totale nazionale mentre il prelievo si attesta al 25,21%), che il fenomeno del surplus si registra anche per l'area del Centro (20,72 di PIL contro il 21,03 del prelievo) mentre il Nord fa registrare uno scarto negativo di oltre 1,5 punti tra PIL (55,06) e prelievo (53,53). Dal punto di vista dei valori pro capite della spesa delle Pubbliche amministrazioni centrali il Mezzogiorno si colloca a livelli pari al 68% di quelli del Nord ed al 76% della media nazionale.

Se si tiene conto del fatto che la quota di PIL attribuita al Mezzogiorno incorpora anche un quota di economia sommersa più consistente di quella attribuibile al Centro-Nord è possibile valutare la complessità della operazione strutturale da compiere per superare i divari esistenti.

IV

Il federalismo a Costituzione vigente

Il punto di partenza del processo che si è avviato è rappresentato dalla ridislocazione dei poteri cui si è fatto cenno. Esso nasceva dall'esigenza di adeguare l'assetto istituzionale di governo ad un crescente esigenza di democrazia ma anche da quella di valorizzare il patrimonio di tradizioni, cultura, storia delle realtà locali: una stratificazione culturale ma anche sociale che si è sviluppata anche grazie ad un ricco ed articolato sistema di piccole e medie imprese, fortemente legate al loro territorio. Si tratta dello specifico modello organizzativo del sistema produttivo nazionale di cui costituisce un punto di forza. Un simile tessuto imprenditoriale ha, naturalmente, come fondamentale riferimento di Governo quello locale di dimensione regionale e, spesso, sub regionale. Tale corrispondenza tra le richieste di maggiore democrazia per i cittadini e di efficienza del sistema economico rende evidenti le motivazioni dell'impegno, concordato tra soggetti istituzionali e parti sociali nell'accordo di Natale del 1998, al fine di "assicurare una costante partecipazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni" ai processi di concertazione con le parti sociali e, al contempo, rende indispensabile il contemporaneo impegno assunto dalle Regioni e dal sistema delle Autonomie Locali di definire idonee procedure di concertazione ai rispettivi livelli.

Il nuovo assetto istituzionale richiede che tali procedure siano definite in funzione non solo delle politiche di investimenti ma anche di quelle di organizzazione della macchina amministrativa, delle strutture dei servizi e delle relative politiche tariffarie, di determinazione delle politiche fiscali e sociali. Dovendo essere la scelta di concertazione non episodica ma strategica va inoltre definito in modo puntuale il percorso per la verifica dei risultati in attuazione degli accordi raggiunti in sede di concertazione.

In relazione al nuovo assetto dei poteri ed alle nuove regole del pubblico impiego acquista un rilievo del tutto particolare, anche in sede periferica, il processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione, ben al di là della tradizionale trattativa sindacale in tema di contratti del personale. Occorre puntare con decisione ad una radicale semplificazione (verticale e orizzontale) delle strutture e dei procedimenti da un lato estendendo l'applicazione del silenzio assenso, dell'autocertificazione, del sistema della perentorietà dei termini e riducendo fasi e tempi dei procedimenti, dall'altro lato uniformando, per quanto possibile, le modalità di trattazione e le procedure delle diverse amministrazioni e semplificando le procedure di assunzione delle decisioni. Si tratta di scelte che, modificando profondamente assetti e comportamenti della Pubblica Amministrazione (ivi compresi gli enti strumentali da essa dipendenti), richiedono, anche in funzione della trasparenza, l'acquisizione di un consenso convinto, e cooperativo, di tutti i soggetti interessati.

Il processo di federalismo fiscale che attribuisce al sistema delle autonomie una responsabilità crescente in materia di prelievo e che, d'altra parte, collega al reperimento di risorse adeguate l'efficacia dell'azione delle amministrazioni locali rende di particolare delicatezza la concertazione locale sulla politica fiscale. Nello stesso quadro si collocano i poteri, già esercitati, in materia di politica del territorio (assetti urbanistici e, in misura crescente, regime degli oneri fiscali su terreni e fabbricati) e di ciclo delle acque e dei rifiuti nonché quelli in corso di trasferimento in materia di trasporto. Un campo del tutto nuovo per la concertazione locale è, infine, quello aperto dalla recente legge di riforma

dell'assistenza che, proponendosi di sostituire politiche di meri trasferimenti monetari con offerta di servizi (a gestione pubblica, privata e dell'economia sociale), in un quadro di progressivo mutamento della composizione per età della società italiana è destinata a segnare in modo rilevante gli assetti socio-culturali delle nostre comunità. L'attività e le determinazioni in tutti questi campi sono assai rilevanti non solo per i bilanci delle famiglie e delle imprese ma anche per l'assetto dei servizi che esse possono determinare.

Si comprende come la molteplicità di temi sui quali dovrà esercitarsi la concertazione richiede la definizione di un quadro di riferimento unitario.

Il quadro di comando della programmazione negoziata, per la centralità che essa ha assunto, e ancor di più può assumere, nel regolare una molteplicità di materie economico-sociali, può rappresentare la sede per aprire il confronto su tematiche sinora escluse dalla concertazione in sede periferica e che sono, sempre di più, al centro dell'attenzione delle parti sociali.

- L'istituto di riferimento generale della programmazione negoziata è stato individuato sin dalla delibera del 1997 nell'intesa Stato-Regione. Tale scelta va confermata con convinzione proprio per il concomitante lavoro legislativo ed amministrativo che in questi anni ha individuato, sia pur entro i vincoli della Costituzione vigente, nelle Regioni il punto di snodo del processo di decentramento in atto. Tale impostazione è stata condivisa dalle Regioni malgrado, spesso, le formule politiche delle rispettive Giunte fossero diverse da quelle del Governo centrale. Nel corso di questi anni sono state firmate 16 Intese e, al loro interno, un numero cospicuo di Accordi di programma quadro. Le residue intese con il Veneto e con le regioni a statuto speciale e le province autonome del Nord sono in corso di elaborazione. L'istituto dell'intesa va ora attuato e sviluppato, meglio definendo le modalità di gestione e di verifica e sviluppando pienamente le sinergie consentite dall'innovazione legislativa di questi anni.

- La dimensione regionale, che è stata individuata come ottimale in relazione alla programmazione, non è, invece, la più idonea per la gestione operativa delle funzioni decentrate. Le norme prevedono che la gestione sia variamente attribuita sul territorio al sistema delle autonomie locali. Per superare i rischi di un'eccessiva frantumazione è possibile utilizzare quelle forme di aggregazione che sono state spontaneamente costruite sul territorio attraverso intese tra istituzioni locali e forze sociali, in conformità a un'analisi e ad una riscoperta delle vocazioni e delle potenzialità di ciascun ambito subregionale. Gli accordi realizzati in occasione della costruzione di un rilevante tessuto di Patti territoriali, ed altri strumenti di programmazione negoziata di dimensione sub regionale, hanno prodotto la formazione di organismi di coordinamento che possono divenire permanenti con un ruolo non solo di agenzie di sviluppo, idonee ad indicare la prospettiva degli investimenti produttivi, ma anche di coordinamento dell'azione amministrativa e della "armatura" del territorio in termini di infrastrutturazione e di reti di servizi. La dimensione territoriale sub regionale è stata assunta come ottimale per la gestione degli interventi anche nella formulazione del PSM che ha individuato nel PIT lo strumento per l'integrazione e la concentrazione degli obiettivi di sviluppo. Tale politica potrà anche meglio utilizzare gli strumenti della pubblica amministrazione locale a seguito della emanazione del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che riorganizza in un Testo unico le leggi sull'ordinamento degli Enti Locali. Sono esaminate nel punto successivo le modalità per la selezione ed il finanziamento degli investimenti. La distinzione tra la fase di individuazione e di decisione delle politiche infrastrutturali e dei servizi e quella di finanziamento degli investimenti renderà anche possibile il definitivo superamento dei ritardi e delle vischiosità procedurali che hanno sinora ritardato la piena operatività degli strumenti della contrattazione programmata (patti territoriali, contratti d'area e di programma). Come si evince dalla allegata tabella F solo di recente, a seguito di incisive modifiche introdotte a partire dal 1999, è stato possibile superare il sostanziale blocco

delle erogazioni. La distinzione tra le diverse fasi di costruzione degli interventi di contrattazione programmata consente anche di meglio precisare le responsabilità e gli impegni delle istituzioni locali (armatura del territorio) e delle parti sociali (rispettivamente la disponibilità agli investimenti ed alla contrattazione sul rapporto di lavoro).

- Parallelamente agli istituti della programmazione negoziata si è sviluppata, in applicazione della legge 488/92, una metodologia per la selezione degli investimenti fondata sul coinvolgimento di istituti specializzati e su criteri trasparenti ed oggettivi che consentono di orientare le scelte sia territoriali sia settoriali sulla base di assunzioni di responsabilità concertate tra istituzioni e forze sociali, centrali e locali. Tali modalità di selezione, pensate inizialmente per i soli investimenti industriali, sono state applicate progressivamente agli altri settori della produzione e dei servizi ed ai vari strumenti di sostegno degli investimenti. Sono state meglio registrate le modalità di erogazione delle risorse utilizzando, alternativamente e sulla base delle convenienze delle singole imprese, lo strumento del contributo o del credito d'imposta (la cui disciplina è stata fortemente innovata dalla finanziaria per il 2001). Si tratta, ora, di ulteriormente registrare tali procedure in particolare in direzione di una maggiore precisazione dei compiti e delle responsabilità degli istituti creditizi, di una migliore definizione delle modalità di verifica sulla attuazione dei programmi, di revoca per eventuali inadempienze. In tal modo sarà possibile, una volta costruite, con le procedure indicate nel punto precedente, le condizioni amministrative e infrastrutturali per garantire l'efficace uso delle risorse su un territorio, utilizzare pienamente lo strumento della 488/92 per la selezione degli investimenti.

- Il quarto capitolo di un nuovo assetto complessivo della programmazione negoziata deve essere dedicato alla piena utilizzazione delle novità in materia di certezza delle risorse, di flessibilità nella gestione e nella erogazione delle stesse. Dal punto di vista della quantità delle risorse va ribadita l'importante novità rappresentata, a seguito dell'avvenuto risanamento dei conti pubblici, dalla previsione pluriennale di flussi contenuta nei più recenti documenti di politica economico-finanziaria. Vanno valorizzate le modalità di utilizzazione aggregata di tali risorse rese possibili da una molteplicità di innovazioni contenute, in particolare, nelle norme in materia di riforma del bilancio dello stato e delle regioni ed in quelle in materia di gestione della finanza dell'Intesa che consentono un'utilizzazione flessibile delle risorse evitando il formarsi di residui.

- Il quinto capitolo deve essere rappresentato dalla ridefinizione delle modalità di concertazione e di verifica delle scelte strategiche e di quelle operative, con la previsione di specifiche clausole di premialità e di sanzione.

Il CNEL, che negli anni recenti ha cooperato con il Governo e le Parti Sociali per la verifica degli effetti del dialogo sociale e del partenariato nelle politiche macro-economiche, e che ha inoltre sperimentato iniziative di sostegno, sia al ruolo degli attori economici e sociali sia alla funzione delle Regioni, attraverso l'applicazione degli strumenti di programmazione negoziata, ritiene ora di dover orientare il proprio impegno nella direzione della crescita del confronto sociale e del partenariato a livello regionale e territoriale, fornendo un contributo preliminare alla ridefinizione delle procedure nelle competenti sedi politico-istituzionali (Conferenza unificata, accordi triangolari tra Governo, rappresentanze istituzionali delle regioni e delle autonomie locali, parti sociali).

V

La programmazione negoziata e il suo sviluppo

Nel momento in cui si conferma l'Intesa come strumento ordinario di regolazione dei rapporti tra Governo e Giunta di ciascuna Regione o Provincia Autonoma è indispensabile chiarire, ancor prima della precisazione degli snodi procedurali attraverso i quali essa può configurarsi come punto di riferimento per il complesso degli investimenti pubblici e privati (produttivi, infrastrutturali, di servizi), come, unitamente all'intesa, debbano trovare definizione le politiche di contesto (assetti istituzionali, politiche contrattuali, fiscali, tariffarie e sociali), il cui quadro di comando è, sempre di più, trasferito dal centro alla periferia.

Si tratta su tutte queste materie di definire centralmente una griglia agile di regole che spetterà ai tavoli periferici precisare e riempire di contenuti. In relazione all'esigenza di combinare efficacia, operatività della P.A., trasparenza, occorre tendenzialmente evitare procedure paralizzanti e prevedere che, salvo che su quelle materie per le quali esiste una specifica riserva contrattuale, al termine dei processi di concertazione il soggetto istituzionalmente competente sia titolato ad assumere le decisioni operative. Per il rilievo che esse assumono in termini di governo dei flussi di risorse (per gli investimenti e per i consumi) tutte queste problematiche vanno definite, in una sorta di preambolo dell'intesa, come il contesto all'interno del quale collocare le specifiche politiche di investimento. Tale ipotesi implica un significativo ampliamento contenutistico dello schema, definito in Conferenza Stato-Regioni, come base delle singole intese.

Di seguito si forniscono alcune indicazioni sui principali aspetti problematici emersi nella gestione dei singoli istituti della programmazione negoziata e sulle soluzioni per le quali, in qualche caso, sono indicate possibilità alternative.

A) Si tratta in primo luogo di intervenire sulla regolamentazione delle intese:

1) In primo luogo la tendenziale universalità dei contenuti dell'Intesa, che determina l'oggettiva sovrapposizione tra il complesso delle intese ed il quadro della programmazione nazionale, pone l'esigenza di decidere se un simile quadro possa scaturire "per somma" o richieda una preliminare individuazione, da parte del CIPE, del Governo e degli organismi nazionali di raccordo tra Governo, Regioni, sistema delle autonomie (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza unificata) di alcune linee fondamentali da utilizzare come criteri di orientamento generale per le specifiche scelte regionali; la soluzione potrebbe ritrovarsi nell'assumere Dpef e legge finanziaria come i documenti attraverso i quali il Governo indica i propri orientamenti da sottoporre, successivamente, alla consultazione e alla concertazione (istituzionale e sociale).

2) In ogni caso è indispensabile definire il percorso istituzionale attraverso il quale ciascuna Amministrazione centrale e regionale definisce le proprie proposte relativamente alle singole Intese. Mentre è del tutto evidente che la definizione delle proposte delle Regioni avviene sulla base delle specifiche regole di ciascuna amministrazione regionale (che non possono essere regolate, centralmente, con lo strumento di una delibera CIPE) si possono prevedere (con delibera CIPE) le modalità attraverso le quali le Amministrazioni centrali definiscono la loro linea. Si può, in ogni caso, stabilire che, per accedere all'Intesa, ed alle procedure particolarmente flessibili di programmazione, e utilizzazione, delle risorse che essa consente, debbano essere introdotte, in modo formale, in ciascuna Regione o Provincia Autonoma procedure di consultazione e concertazione istituzionale e sociale il cui contenuto minimo può essere definito in sede centrale previa intesa da

realizzarsi in Conferenza unificata e in una specifica sede di concertazione triangolare con le parti sociali.

3) Infine occorre la definizione di modalità per l'aggiornamento agili e, insieme, garantiste. L'ipotesi di lavoro potrebbe essere quella di utilizzare ai fini della decisione sull'aggiornamento delle singole intese i due organismi già previsti (CIG e CPA) dei quali dovrebbe essere precisamente regolamentato (nella delibera o in regolamenti assunti in modo formale?) il funzionamento (validità delle riunioni, modalità delle sostituzioni dei membri, eventuale presenza di supplenti, modalità di assunzione, di verbalizzazione, di esecuzione delle decisioni). L'aggiornamento dovrebbe consentire non solo il recepimento nell'intesa dei nuovi accordi di programma quadro o l'integrazione di quelli già stipulati ma anche una periodica riflessione strategica sulla realtà della regione. E' evidente che anche l'aggiornamento dovrebbe prevedere procedure di consultazione e concertazione.

- E' indispensabile definire modalità di coinvolgimento, nell'impostazione, del complesso delle pubbliche amministrazioni potenzialmente interessate. Si potrebbero prevedere almeno due riunioni semestrali degli organi di ciascuna intesa per programmare l'uso delle nuove risorse (subito dopo l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato) e per compiere un bilancio ed un inventario delle esigenze (all'inizio della seconda metà dell'anno). Per garantire la trasparenza erga omnes delle decisioni si dovrebbe prevedere che il CIPE invii una periodica (semestrale?) comunicazione sullo stato delle Intese, ed in particolare sui contenuti degli aggiornamenti e delle eventuali decisioni in attuazione dell'articolo 5 della legge 144/99, alla Conferenza Stato-Regioni (e/o alla Conferenza Unificata) ed al Parlamento e che tale relazione sia anche verificata in una sessione centrale di concertazione sociale la cui sede potrebbe essere costituita dal CNEL.

- La comunicazione al Parlamento (ed anche la pubblicità nelle diverse sedi regionali) è tanto più indispensabile in quanto essa darebbe conto anche dell'applicazione delle misure di riprogrammazione e di eventuale mobilità degli stanziamenti di bilancio, in attuazione della legge 144/99 (artt. 5 e 27).

- Il Comitato istituzionale di gestione dovrebbe divenire anche la sede di riscontro e di decisione delle misure di riprogrammazione.

- Nella concreta esperienza attuativa è emersa l'esigenza di affrontare alcuni problemi in una prospettiva interregionale (problemi comuni dell'area del terremoto Umbria-Marche, reti infrastrutturali nel campo dei trasporti o in quello delle risorse idriche, patti territoriali interregionali, etc.). Occorre prevedere quali possano essere le modalità di definizione di una simile intesa interregionale e quali i contenuti, anche in relazione all'esigenza di mantenere la massima operatività degli accordi di programma quadro destinati ad attuarla. Si potrebbe anche esaminare la possibilità di utilizzare a tal fine la strumentazione già prevista dall'art. 27 della legge 142/90 o dall'art. 4 del decreto legislativo 281/97.

B) In materia di Accordi di programma quadro andrebbe definito, in modo puntuale, il raccordo tra politica generale del settore e specifiche misure di attuazione:

- Un documento introduttivo potrebbe, in tale prospettiva, raccordare i contenuti generali dell'Intesa con gli specifici problemi del settore, rendendo espliciti gli indirizzi politici all'interno dei quali si collocano i singoli interventi. Tale documento, per evitare il libro dei sogni, dovrebbe prevedere indirizzi coerenti con il più generale quadro istituzionale e con le risorse la cui disponibilità è delineata in bilancio in una prospettiva prevedibile e potrebbe essere sottoscritto dai responsabili politici nazionali e regionali. Il

quadro generale di settore potrebbe avere una sanzione delle specifiche commissioni CIPE.

- Dovrebbero prevedersi organismi, politici ed amministrativi, per la definizione del quadro di settore e, amministrativi, per la gestione degli specifici accordi di programma quadro con la responsabilizzazione di tutti i soggetti che, conferendo risorse, sono firmatari. Tra questi soggetti potrebbe prevedersi, sempre, a livello amministrativo di settore, la presenza del Ministero del Tesoro (e/o della Presidenza del Consiglio), in quanto garante generale delle procedure dell'Intesa e delle relative clausole finanziarie.

- Dal documento introduttivo scaturirebbero uno o più accordi di programma quadro che dovrebbero prevedere gli interventi, le risorse, le modalità amministrative di gestione. In tale quadro dovrebbero prevedersi, per ciascun settore, standard minimi delle schede per l'identificazione dei contenuti degli interventi e modalità di acquisizione dei dati sugli interventi in gestione (MIP), anche ai fini di una riprogrammazione delle risorse non utilizzate.

- L'accordo di programma quadro dovrebbe prevedere le modalità per utilizzare il complesso delle risorse previste da leggi ordinarie ipotizzando che qualora gli interventi siano attuati in un quadro istituzionale caratterizzato dall'Intesa e dai relativi accordi di programma quadro sia sempre possibile utilizzare le procedure di spesa più flessibili previste dalle norme della programmazione negoziata. Occorre verificare se tale ipotesi sia già praticabile a legislazione vigente o vada normata in uno dei provvedimenti di semplificazione amministrativa previsti dalle leggi "Bassanini".

- Dovrebbe essere prevista in via generale la procedura dell'arbitrato irrituale, già concordata con le regioni, come sistema della soluzione dei conflitti.

- La concertazione sociale dovrebbe avere una precisa rilevanza politica in fase di definizione degli indirizzi generali e degli obiettivi mentre, per quanto riguarda la gestione dovrebbero definirsi i contenuti dei flussi informativi minimi idonei a garantire l'effettivo controllo sociale nella attuazione degli interventi. E' utile sottolineare come la trasparenza, e la completezza, dei flussi informativi sia condizione per consentire di assumere, consapevolmente, orientamenti e decisioni, nell'ambito delle rispettive competenze, in materia di riprogrammazione delle risorse. In questo caso, peraltro, dovendosi addivenire alla definizione di nuovi interventi (nello stesso o in altri settori) è del tutto evidente che la procedura deve essere omogenea a quella adottata in occasione della definizione dell'originario intervento.

C) Andrebbe complessivamente ripensata la struttura degli strumenti di programmazione sub regionale (patti territoriali, contratti d'area e di programma) sia in relazione ai processi in atto in materia di devoluzione di competenze alle regioni e di riforma delle procedure di bilancio (statale e regionale) sia in relazione al processo di stipula di intese istituzionali (ormai concluse con la gran parte delle regioni italiane) che consente di collocare in un quadro diverso gli interventi di dimensione sub regionale. Si dovrebbe distinguere l'attività di concertazione concernente "l'armatura del territorio" da quella di selezione degli investimenti. In tale prospettiva è indispensabile ridefinire:

- i destinatari delle domande d'accesso che potrebbero essere individuati nei soggetti gestori di specifici APQ "sviluppo locale" (alimentati, naturalmente, dal complesso delle risorse pubbliche comunitarie, nazionali, locali, destinate al settore oltre che da quelle private) salvo in quei casi, di grande rilievo strategico nazionale, nei quali il coinvolgimento della regione potrebbe essere a valle di una preistruttoria, dal Governo nazionale. In questi casi il finanziamento dovrebbe essere prevalentemente garantito da risorse nazionali;

- le procedure per la concertazione istituzionale e sociale che, anche ai fini di un consolidamento dei processi di riorganizzazione del territorio (l'aspetto più innovativo di

tutti gli strumenti di programmazione negoziata sub regionale), dovrebbe essere generalizzata e regolamentata;

- il ruolo del soggetto responsabile che dovrebbe essere meglio precisato anche in relazione al fatto che tale soggetto, con la strumentazione a sua disposizione, potrebbe garantire, in modo non transitorio, il governo di un'area vasta;

- i contenuti e le procedure di valutazione delle domande d'accesso che dovrebbero essere deliberate, sulla base di uno schema comune definito, previa concertazione sociale, in sede nazionale (Tesoro d'intesa con la Conferenza unificata?) e di una proposta dei comitati degli APQ sullo sviluppo locale, dal Comitato istituzionale di gestione di ogni singola Intesa;

- il ruolo delle amministrazioni locali che, in relazione allo spostamento dell'asse della procedura di concertazione dal finanziamento degli investimenti agli aspetti di riorganizzazione del territorio, non potrà essere limitato a generici ruoli di impulso o promozione ma dovrà comportare scelte puntuali in termini di allocazione di risorse destinate ad interventi infrastrutturali, di riorganizzazione della rete dei servizi, di programmazione urbanistica, di razionalizzazione e riduzione dei costi amministrativi;

- la dimensione dei finanziamenti attribuibili a ciascuno strumento. Il processo di compiuta regionalizzazione delle risorse consente di superare i rigidi limiti quantitativi (100 miliardi di agevolazione per ciascun patto territoriale e 300 miliardi di investimento per ciascun contratto d'area) così come rende superata la definizione, una volta per tutte, del rapporto tra le risorse destinate ad investimenti produttivi e quelle per le infrastrutture. In sede regionale, con riferimento alla potenziale offerta di forza lavoro, alla qualità delle infrastrutture ed alla vocazione di ciascuna area, sarà possibile identificare l'ammontare effettivo delle risorse destinate a ciascun territorio, a ciascuno strumento, a ciascun tipo di intervento. La ripartizione delle risorse tra i diversi strumenti e le diverse aree, nell'ambito di quelle destinate a ciascuna regione, potrà essere definita in sede di comitato istituzionale di gestione dell'Intesa istituzionale (previa, anche in questo caso, un fase di concertazione che potrebbe in particolare valutare l'idoneità di specifici parametri relativi all'applicazione della nuova normativa sul collocamento ed al ruolo delle commissioni tripartite per massimizzare l'impatto occupazionale).

D) Definite, con le procedure di cui alla precedente lettera C), le aree idonee, per clima sociale, efficienza delle procedure istituzionali, adeguato livello di infrastrutturazione, ad accogliere investimenti si pone il problema delle modalità di individuazione della tipologia degli strumenti di programmazione negoziata e di selezione degli investimenti che siano celeri ed efficaci. L'esperienza maturata in questi anni fa emergere una spontanea convergenza di tutte le procedure di selezione verso il modello costituito dalla legge 488/92 e dai relativi provvedimenti amministrativi di attuazione. Il lavoro compiuto intorno a tale legge consente oggi di usufruire di una strumentazione amministrativa collaudata, applicabile a tutti i settori di intervento economico, i cui criteri per l'individuazione delle priorità sono modificabili in relazione ai territori, alla molteplicità dei settori di intervento ed alle specifiche problematiche ambientali di ciascuna area, all'esigenza di valorizzare le specificità anche professionali dei singoli territori anche sulla base di un lavoro dei nuovi organismi di collocamento idoneo a massimizzare l'impatto occupazionale, le cui modalità di erogazione delle risorse (contributo, credito d'imposta, etc.) sono flessibili ed adattabili alle esigenze del singolo imprenditore. L'esperienza suggerisce qualche adeguamento, in particolare in relazione alla scelta di utilizzazione di tale strumentazione in funzione dell'allocazione territoriale delle risorse:

- occorre stabilire che, qualora si compia la scelta di utilizzare il bando mirato della 488 per selezionare investimenti all'interno di un'area organizzata in patto territoriale o in

contratto d'area, al fine di garantire l'unitarietà dei criteri dell'istruttoria, essa deve essere condotta da un unico istituto;

- il parere positivo a conclusione di un'istruttoria deve essere fondato su una piena responsabilizzazione dell'Istituto incaricato. A tal fine è necessario che la remunerazione per il lavoro compiuto sia accompagnata da un vincolo: in relazione al fatto che, nella normalità dei casi, l'ipotesi di investimento è fondata, almeno per una quota, sull'indebitamento bancario deve prevedersi che la valutazione positiva di un investimento da parte di un istituto di credito comporti, automaticamente, l'impegno alla concessione del finanziamento, alle condizioni previste dal programma, da parte dell'istituto di credito che ha compiuto l'istruttoria;

- occorre determinare in modo più puntuale (e preventivamente) criteri trasparenti per l'accesso all'agevolazione di quegli interventi di strumenti di programmazione negoziata che si rivolgono direttamente ad un singolo gruppo imprenditoriale (anche nella forma del consorzio di imprese o di imprese organizzate in un distretto): si può prevedere che il massimale di aiuti sia determinato in relazione al massimale medio che si è realizzato in quel territorio in occasione del precedente bando della 488.

E) Infine va riorganizzato tutto il sistema dei finanziamenti alla programmazione negoziata in relazione alle novità introdotte nella legislazione con una molteplicità di provvedimenti successivi alla delibera CIPE 21 aprile 1997 (o rivitalizzati nel nuovo quadro di gestione della finanza pubblica). Nell'ambito della riforma delle procedure di spesa vanno segnalate, in particolare le seguenti innovazioni:

a) La trasformazione delle modalità di finanziamento degli interventi per le aree depresse da spesa pluriennale, da finanziarsi con apposita legge annualmente approvata dal Parlamento, a pluriennale ricorrente (iscritta in tabella D a partire dalla legge finanziaria 2000 in attuazione della Legge 25 giugno 1999, n. 208) da cui discende la possibilità di programmare gli interventi per un periodo pluriennale, di impegnare l'intero ammontare delle risorse sin dal primo anno e di rimodularle con la tabella F della legge finanziaria in relazione alle capacità di spesa dei soggetti titolari degli interventi. La rimodulazione può effettuarsi non solo rinviando la spesa ad esercizi successivi rispetto a quello originario di competenza, ma anche anticipando l'utilizzazione delle risorse.

b) La regionalizzazione delle risorse ordinarie di bilancio relative alla spesa in conto capitale, realizzata per la prima volta con la Legge di bilancio per l'anno 1999 e riproposta, a partire dal 2000, in appositi allegati agli stati di previsione di ciascuna amministrazione secondo un'articolazione territoriale su base regionale. (D.P.C.M. Regionalizzazione) che consente di valutare in modo sinergico, nella predisposizione dei programmi di ciascuna intesa, risorse ordinarie e straordinarie (nonché fondi strutturali europei e correlato fondo nazionale di cofinanziamento). Tale modalità di articolazione territoriale della spesa può ora essere applicata all'interno di ciascuna regione in attuazione del Decreto legislativo 26 marzo 2000, n. 76 di riforma della contabilità regionale.

c) La prevedibilità dei flussi finanziari è accentuata dall'orientamento assunto dal CIPE (delibera 15 febbraio 2000) di ripartire le risorse per le aree depresse attribuendo a ciascuna regione la quota definita consensualmente in occasione della decisione sul Quadro comunitario di sostegno 2000-2006. Tale scelta, congiuntamente alla certezza sui flussi delle risorse comunitarie (e di quelle connesse derivanti dal fondo nazionale di rotazione), consente alle regioni (ed in particolare a quelle del Mezzogiorno) di programmare con grande anticipo circa il 50% delle risorse destinate agli investimenti. Per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno tale orientamento costituisce anche criterio per la ripartizione tendenziale delle risorse del bilancio ordinario.

d) L'istituzione, a partire dalla legge finanziaria 1999 (L. 448/98, tabella F), nello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica di un'apposita unità previsionale di base (U.P.B. 7.2.1.20 cap. 9015) per il finanziamento delle Intese Istituzionali di programma sulla quale sono iscritte le risorse accantonate per tale finalità dalla delibera CIPE di ripartizione delle risorse destinate alle aree depresse.

e) L'istituzione di un'apposita unità previsionale di base nello stato di previsione di tutti i ministeri, a norma dell'art. 5, della legge 144/99 che dispone l'individuazione, in relazione a ciascun centro di costo, di un'unità previsionale di base sulla quale iscrivere le risorse destinate agli investimenti in conto capitale inseriti in accordi di programma quadro. La norma consente l'individuazione delle fonti di finanziamento degli interventi da realizzarsi con l'Intesa di programma, e i relativi accordi di programma quadro, prevedendo che esse possano essere costituite:

- da autorizzazioni di spesa iscritte nel medesimo stato di previsione (spesa legislativamente determinata).
- da finanziamenti a disposizione dell'amministrazione competente idonei a perseguire gli obiettivi rientranti nelle intese (spesa discrezionale)
- da risorse destinate alle intese sui fondi ripartiti dal CIPE
- dalla quota nazionale di cofinanziamento di programmi comunitari rientranti nell'Intesa, da porre a carico del "Fondo di rotazione per le politiche comunitarie" previa ripartizione del CIPE conseguente l'approvazione dei programmi comunitari.
- da risorse, provenienti da iniziative non avviate e revocate dal CIPE, destinate alle Intese che hanno in corso di attuazione programmi, anche con valenza ambientale, con un più elevato coefficiente di realizzazione e necessitano di ulteriori risorse.

Tali unità previsionali, iscritte anche "per memoria", potranno quindi essere implementate nel corso dell'anno finanziario con apposite variazioni di bilancio, con l'appostazione (o l'incremento) delle relative risorse in funzione del perfezionamento delle Intese e del concreto stato di attuazione dei singoli APQ. Conseguentemente nell'ambito degli accordi di programma quadro, attuativi delle intese, si potranno, analogamente a quanto avviene in seno ai Comitati di Sorveglianza in relazione ai programmi comunitari in ritardo di attuazione, riprogrammare risorse destinate a progetti in ritardo, in favore di altri, con priorità per quelli nell'ambito del medesimo accordo e, nel caso di impossibilità, anche per programmi in settori diversi. Tale procedura è resa più efficace e stringente a seguito delle disposizioni che prevedono l'assegnazione all'amministrazione regionale (D.L. 6/98, art. 15) di un ruolo centrale nell'attuazione e l'individuazione di analoghe modalità aggregate di gestione della spesa nei bilanci delle regioni (decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 76, di riforma della contabilità regionale).

Il quadro complessivo delle risorse di provenienza centrale potrebbe essere completato con la previsione dell'afflusso in tale unità previsionale anche delle risorse comunitarie destinate all'attuazione dei programmi cofinanziati dall'U. E., salvaguardando così, anche in termini di programmazione finanziaria, la coerenza complessiva degli interventi previsti dall'intesa. L'efficienza e l'efficacia di tale sistema dipende dall'agire dell'amministrazione centrale e di quella regionale che hanno la responsabilità di gestione dell'unità previsionale in questione. Proprio per tali motivi occorrerebbe istituire nell'ambito della struttura organizzativa di ciascuna amministrazione un apposito centro di responsabilità che costituisca il quadro di comando e coordini l'attività occorrente per l'attuazione effettiva del disegno.

Tabella A (1)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pil	1787278	1902275	1974600	2057703	2128165	2235895
Corr. Prim.	661188	715133	752183	775462	809595	836500
Rap. Pil	36,99	37,59	38,09	37,69	38,04	37,41
Europa 11	<u>42,00</u>	<u>42,60</u>	<u>42,00</u>	<u>41,40</u>	<u>41,40</u>	
Differenza	<u>-5,01</u>	<u>-5,01</u>	<u>-3,91</u>	<u>-3,71</u>	<u>-3,36</u>	
Interessi	205991	218701	186509	167502	145726	144400
Rap. Pil	11,53	11,50	9,45	8,14	6,85	6,46
Europa 11	<u>5,70</u>	<u>5,70</u>	<u>5,10</u>	<u>4,70</u>	<u>4,30</u>	
Differenza	<u>5,83</u>	<u>5,80</u>	<u>4,35</u>	<u>3,44</u>	<u>2,55</u>	
Totale corr.	867179	933834	938692	942964	955321	980900
Rap. Pil	48,52	49,09	47,54	45,83	44,89	43,87
Europa 11	<u>47,70</u>	<u>48,30</u>	<u>47,10</u>	<u>46,10</u>	<u>45,70</u>	
Differenza	<u>0,82</u>	<u>0,79</u>	<u>0,44</u>	<u>-0,27</u>	<u>-0,81</u>	
Investimenti	82985	72286	70261	77953	83693	87400
Rap. Pil	4,64	3,80	3,56	3,79	3,93	3,91
Europa 11	<u>4,50</u>	<u>4,00</u>	<u>3,70</u>	<u>3,90</u>	<u>4,10</u>	
Differenza	<u>0,14</u>	<u>-0,20</u>	<u>-0,14</u>	<u>-0,11</u>	<u>-0,17</u>	
Totale spesa	950164	1006120	1008953	1020917	1039014	1068300
Rap. Pil	<u>53,16</u>	<u>52,89</u>	<u>51,10</u>	<u>49,61</u>	<u>48,82</u>	<u>47,78</u>
Europa 11	<u>52,20</u>	<u>52,30</u>	<u>50,90</u>	<u>50,00</u>	<u>49,70</u>	
Differenza	<u>0,96</u>	<u>0,59</u>	<u>0,20</u>	<u>-0,39</u>	<u>-0,88</u>	
Entrate	814468	871073	955235	962623	998503	1038600
di cui correnti	799132	862814	935628	948233	987719	1026800
Rap. Pil	<u>45,57</u>	<u>45,79</u>	<u>48,38</u>	<u>46,78</u>	<u>46,92</u>	<u>46,45</u>
Europa 11	<u>47,20</u>	<u>48,00</u>	<u>48,30</u>	<u>47,80</u>	<u>48,40</u>	
Differenza	<u>-1,63</u>	<u>-2,21</u>	<u>0,08</u>	<u>-1,02</u>	<u>-1,48</u>	
Saldo I.	<u>-7,59</u>	<u>-7,10</u>	<u>-2,72</u>	<u>-2,83</u>	<u>-1,90</u>	<u>-1,33</u>
SaldoEU.11	<u>-5,00</u>	<u>-4,30</u>	<u>-2,60</u>	<u>-2,20</u>	<u>-1,30</u>	
Di cui						
Corrente I	<u>-3,81</u>	<u>-3,73</u>	<u>-0,16</u>	<u>0,26</u>	<u>1,52</u>	<u>2,05</u>
CorrenteEU	<u>-0,50</u>	<u>-0,30</u>	<u>1,20</u>	<u>1,70</u>	<u>2,70</u>	

(1) Fonti: Relazione generale sull'economia del paese per i dati italiani, anni vari; Bollettino BCE, settembre 2000 per i dati dell'area Euro

Tabella B

Regioni	1996 Media an.	1997 media an.	1998 media an.	1999 media an.	2000 media an.	(1) 00-96	(1) 00g-96g	(1) 00a-96a	(1) 00l-96l	(1) 00o-96o
Piemonte dis	8,3	8,3	8,8	7,2	6,9					
Occupati	1704250	1697000	1676750	1724750	1769000	64750	73000	28000	62000	96000
Disoccupati	155250	152750	161250	134750	118000	-37250	-27000	-19000	-40000	-63000
V.d'Aosta dis	6,0	6,0	6,6	6,8	4,9					
Occupati	51000	52000	51500	51750	53750	2750	2000	3000	2000	4000
Disoccupati	3250	2750	3000	3000	2750	-500	0	0	-1000	-1000
Lombardia dis	6,1	6,0	6,8	4,6	4,4					
Occupati	3672000	3688750	3751750	3832750	3874500	202500	135000	181000	223000	271000
Disoccupati	239250	234000	229500	194250	177500	-61750	-41000	-67000	-55000	-84000
Liguria dis	11,7	11,0	10,9	9,9	8,2					
Occupati	578750	578750	580000	585750	596250	17500	-1000	7000	30000	34000
Disoccupati	76750	71750	71000	64000	53250	-23500	-13000	-18000	-29000	-34000
Nordovest dis	7,3	7,1	7,1	6,0	5,3					
Occupati	6.006.500	6.016.500	6.060.000	6.195.000	6.293.500	287.500	209.000	219.000	317.000	405.000
Disoccupati	474.500	461.250	464.750	396.000	351.500	(123.000)	(81.000)	(104.000)	(125.000)	(182.000)
Trentino dis	4	3,9	3,3	3,4	2,7					
Occupati	395500	396750	400250	406750	419000	23500	30000	21000	20000	23000
Disoccupati	16250	15500	13500	14250	11750	-4500	-4000	-1000	-4000	-9000
Veneto dis	6,0	6,2	6,2	4,6	3,7					
Occupati	1825500	1853750	1849500	1886750	1940500	115000	108000	92000	115000	145000
Disoccupati	108000	101750	102000	89750	75500	-32500	-26000	-24000	-36000	-44000
Friuli dis	7,1	6,6	5,9	5,6	4,6					
Occupati	468500	465500	466500	473750	480500	12000	-1000	10000	15000	24000
Disoccupati	35750	32750	29000	28000	23250	-12500	-13000	-11000	-8000	-18000
Emilia dis	6,6	5,9	5,7	4,6	4,0					
Occupati	1690000	1697500	1695250	1742750	1773250	83250	84000	59000	68000	122000
Disoccupati	100750	107000	102250	83250	74250	-26500	-26000	-11000	-31000	-38000
Nordest dis	6,6	6,6	6,3	4,6	3,9					
Occupati	4379500	4413500	4411500	4510000	4613250	233750	221000	182000	218000	314000
Disoccupati	260750	257000	246750	215250	184750	-76000	-69000	-47000	-79000	-109000
Nord dis	7	6,4	6,4	5,4	4,7					
Occupati	10.385.500	10.430.000	10.471.500	10.705.000	10.906.750	521.250	430.000	401.000	535.000	719.000
Disoccupati	735.250	718.250	711.500	611.250	536.250	(199.000)	(150.000)	(151.000)	(204.000)	(291.000)
Toscana dis	6,4	6,4	6,2	7,2	6,1					
Occupati	1360250	1353250	1349000	1392750	1424750	64500	36000	52000	82000	88000
Disoccupati	125000	124750	120500	108500	92750	-32250	-10000	-31000	-53000	-35000
Umbria dis	10,1	8,7	8,9	7,7	6,4					
Occupati	298000	301250	298000	313750	322750	24750	20000	23000	23000	33000
Disoccupati	33500	28750	29250	26000	22250	-11250	-9000	-12000	-9000	-15000
Marche dis	6,5	7,3	6,6	6,1	5,0					
Occupati	571750	562000	560750	582250	591000	19250	24000	12000	12000	29000
Disoccupati	39500	44000	39750	37750	31000	-8500	-11000	-4000	-10000	-9000
Lazio dis	12,8	12,3	12,3	11,7	11,0					
Occupati	1815250	1824000	1831250	1883250	1916250	101000	70000	90000	124000	120000
Disoccupati	265750	255250	257750	249500	237500	-28250	-22000	-30000	-21000	-40000
Centro dis	10	10	10	9	8					
Occupati	4.045.250	4.040.500	4.039.000	4.172.000	4.254.750	209.500	150.000	177.000	241.000	270.000
Disoccupati	463.750	452.750	447.250	421.750	383.500	(80.250)	(52.000)	(77.000)	(93.000)	(99.000)

Regioni	1996 Media an.	1997 media an.	1998 media an.	1999 media an.	2000 media an.	(1) 00-96	(1) 00g-96g	(1) 00a-96a	(1) 00l-96l	(1) 00o-96°
Abruzzo dis	9,6	9,6	9,5	10,1	7,9					
Occupati	450250	438500	433750	436000	447500	-2750	8000	-5000	-10000	-4000
Disoccupati	47750	46500	45750	48750	37750	-10000	-9000	-14000	-8000	-9000
Molise dis	16,4	16,7	17,6	16,3	14,0					
Occupati	105500	104750	103500	105500	107750	2250	2000	4000	1000	2000
Disoccupati	20750	21000	22000	20500	17500	-3250	-1000	-6000	-7000	1000
Campania dis	25,6	26,4	26,0	23,7	23,7					
Occupati	1483000	1503000	1525500	1548750	1559000	76000	67000	80000	65000	92000
Disoccupati	508500	512000	507500	482000	484500	-24000	9000	-38000	-37000	-30000
Puglia dis	18,2	19,7	20,8	19,0	17,1					
Occupati	1145250	1125250	1134750	1174000	1212250	67000	17000	69000	90000	92000
Disoccupati	254250	275750	299000	275000	250250	-4000	14000	-4000	-19000	-7000
Basilicata dis	18,2	18,7	19,6	17,2	16,3					
Occupati	172250	172250	172500	178500	185250	13000	16000	13000	6000	17000
Disoccupati	38250	39750	39500	37000	36000	-2250	-7000	-3000	6000	-5000
Calabria dis	25,1	24,3	26,9	28,0	26,1					
Occupati	529250	521500	517750	531250	540750	11500	3000	5000	11000	27000
Disoccupati	177750	167750	190500	207000	190500	12750	10000	22000	25000	-6000
Sicilia dis	23,6	26,0	26,2	24,5	24,0					
Occupati	1282250	1286500	1303250	1326000	1350500	68250	79000	77000	52000	65000
Disoccupati	395000	428750	439500	429750	425750	30750	43000	11000	32000	37000
Sardegna dis	20,8	21,3	21,4	21,0	20,6					
Occupati	488750	492750	494250	514250	515250	26500	14000	31000	24000	37000
Disoccupati	129500	133000	134750	136750	134000	4500	6000	-9000	19000	2000
Sud oc	40,405	40,319	40,610	41,532	42,274					
Sud dis	21,7	22,3	22,8	22,0	21,0					
Occupati	5.656.500	5.644.500	5.685.250	5.814.250	5.918.250	261.750	206.000	274.000	239.000	328.000
Disoccupati	1.571.750	1.624.500	1.678.500	1.636.750	1.576.250	4.500	65.000	(41.000)	11.000	(17.000)
ITALIA dis	12,2	12,2	12,3	11,4	10,6					
Occupati	20.087.250	20.115.000	20.195.750	20.691.250	21.079.750	992.500	786.000	852.000	1.015.000	1.317.000
Disoccupati	2.770.750	2.795.500	2.837.250	2.669.750	2.496.000	(274.750)	(137.000)	(269.000)	(286.000)	(407.000)

Fonte: Rilevazione trimestrale Istat sulla forza lavoro

(1) I dati contenuti nella colonna evidenziano la differenza tra le rilevazioni indicate (rispettivamente la media annua 2000 confrontata con quella 1996 e le quattro rilevazioni trimestrali di gennaio, aprile, luglio e ottobre)

Tabella C (1)

Paese/anno	1987	1990	1992	1995	1996	1997	1998	1999
Europa 15	-	-	-	67,1	67,3	67,5	68	68,6
Europa 11	-	-	-	65,2	65,5	65,8	66,4	67,1
Italia	59,5	59,8	57,8	57,3	57,7	57,7	59	59,6
Germania (2)	67	69,9	71,1	70,5	70,4	70,6	70,7	71,2
Francia	67,7	67,1	67	67,6	68,2	68	68,2	68,8
Regno Unito	74,5	76,5	75,6	74,7	74,9	75	74,9	75,2
Spagna	57,2	58,7	58,7	59,5	60	60,8	61,3	62,1
Portogallo	68	68,8	68,7	67,4	67,5	68,2	70,3	70,9
Irlanda	61,1	60,7	60	61,6	62,3	62,9	64,7	66,4
Grecia	59,2	59,1	58,3	60,1	61	60,8	62,5	62,9
Austria	-	-	-	71,5	71,1	70,9	71,3	71,6
Belgio	59	58,7	60,6	62,1	62,2	62,6	63,2	64,6
Olanda	64,7	66,2	67,4	69,2	69,9	71,5	72,6	73,6
Svezia	-	-	-	80,1	77,1	76,4	75,5	76,4
Finlandia	-	-	-	72,1	71,7	72,8	73,1	76,4
Danimarca	81,1	82,4	82	79,5	79,5	79,8	79,3	80,6
Lussemburgo	61,6	60,1	62,8	60,3	61,1	61,5	61,9	63,1

Fonti: Eurostat

(1) I dati evidenziano l'indice di occupazione (maschile e femminile) per i paesi e per gli anni indicati

(2) Le serie statistiche sono state rese omogenee comprendendo sin dal 1987 anche i dati relativi ai Länder della ex RDT

Tab. D (1)

Funzioni/anni	1998	1999	2000	2001
Valori (in miliardi)				
Stato centrale	140.161	142.843	154.730	97.551
Org. Cost.	2.850	3.033	3.168	3.522
Giustizia	10.790	11.163	11.776	12.623
Sicurezza	25.831	26.077	28.168	29.372
Difesa	21.726	21.225	22.813	24.261
Relazioni estere	2.974	3.202	3.386	3.490
Istruzione	58.552	58.372	64.779	-
Servizi generali	17.437	19.771	20.639	21.594
Spese strumentali				2.690
Autonomie substatali	95.710	98.903	102.526	120.997
Autonomie territoriali	53.620	49.019	47.349	58.572
Servizio sanitario	42.090	49.884	55.177	62.425
Autonomie culturali	13.693	14.582	15.075	80.953
Università e ricerca	13.693	14.582	15.075	17.253
Istruzione				63.700
Valori in rapporto al PIL				
Stato centrale	6,81	6,71	6,91	4,16
Org. Cost.	0,14	0,14	0,14	0,15
Giustizia	0,52	0,52	0,53	0,54
Sicurezza	1,26	1,23	1,26	1,25
Difesa	1,06	1,00	1,02	1,03
Relazioni estere	0,14	0,15	0,15	0,15
Istruzione	2,85	2,74	2,89	
Servizi generali	0,85	0,93	0,92	0,92
Spese strumentali				0,11
Autonomie substatali	4,65	4,65	4,58	5,16
Autonomie territoriali	2,61	2,30	2,11	2,50
Servizio sanitario	2,05	2,34	2,46	2,66
Autonomie culturali	0,67	0,69	0,67	3,45
Università e ricerca	0,67	0,69	0,67	0,74
Istruzione				2,71

(1) Fonti: il Bilancio dello Stato nella lettura del CNEL

Tabella E (1)

Anno 1997

Valori pro capite
in milioni (2)

Regione/settore	% tot. entr.	% tot. Spese	en tot - sp tot	% pop.	% PIL	entrate	Spesa
Piemonte	8,47	8,36	0,11	7,44	8,57	16,62	13,73
Val d'Aosta	0,27	0,32	- 0,05	0,21	0,27	18,96	19,06
Lombardia	19,86	17,75	2,10	15,67	20,05	18,49	13,84
Liguria	3,35	3,59	- 0,24	2,83	3,35	17,24	15,46
Nord-ovest	31,95	30,03	1,92	26,16	32,24	17,83	14,03
Trentino	1,88	2,21	- 0,33	1,61	2,03	16,97	16,72
Veneto	8,67	6,62	2,05	7,79	9,48	16,24	10,38
Friuli	2,39	2,84	- 0,45	2,05	2,52	16,97	16,88
Emilia	8,68	7,91	0,77	6,87	8,79	18,44	14,06
Nord-est	21,61	19,58	2,04	18,33	22,81	17,21	13,05
Tot. Nord	53,56	49,60	3,96	44,49	55,06	17,57	13,62
Toscana	6,81	6,22	0,59	6,12	6,62	16,24	12,41
Umbria	1,36	1,49	- 0,13	1,45	1,37	13,75	12,57
Marche	2,58	2,27	0,31	2,53	2,60	14,91	10,97
Lazio	10,27	12,81	- 2,54	9,12	10,12	16,44	17,15
Centro	21,03	22,78	- 1,76	19,22	20,72	15,97	14,48
Abruzzo	1,88	1,86	0,02	2,22	1,95	12,37	10,26
Molise	0,41	0,50	- 0,09	0,57	0,43	10,59	10,78
Campania	6,82	6,67	0,15	10,05	6,42	9,90	8,10
Puglia	4,89	5,18	- 0,30	7,09	4,82	10,06	8,93
Basilicata	0,68	0,98	- 0,30	1,06	0,70	9,44	11,37
Calabria	2,31	2,67	- 0,35	3,58	2,08	9,41	9,09
Mezzogiorno cont.	16,99	17,87	- 0,88	24,57	16,41	10,09	8,88
Sicilia	6,21	7,02	- 0,82	8,85	5,73	10,24	9,70
Sardegna	2,21	2,72	- 0,51	2,87	2,08	11,26	11,57
Isole	8,42	9,74	- 1,32	11,72	7,82	10,49	10,16
Mezzogiorno	25,41	27,61	- 2,20	36,30	24,23	10,22	9,29
Italia	100,00	100,00	-	100,00	100,00	14,60	12,22

(1) Fonti: Per la regionalizzazione della spesa (dello stato, degli enti pubblici economici, degli enti previdenziali) e delle entrate (erariali e contributive), elaborazione Sudgest su dati RGS. Per i dati sul PIL e sulla popolazione elaborazioni Svimez su dati Istat.

(2) I valori delle entrate pro capite superano quelli della spesa pro capite perché mentre il calcolo delle entrate è realizzato sul totale del prelievo erariale e contributivo effettuato in ciascuna regione per la spesa, relativamente alle erogazioni a carico del bilancio dello Stato, la quota regionalizzabile rappresenta il 56,86% della spesa totale.

Tabella F

F_a Risorse assegnate dal CIPE	1998	1999	2000	2001	2002	'98-'02
Assegnazioni complessive (1998-2002) alla programmazione negoziata ⁽¹⁾	1.081,9	2.539,7	3.618,6	4.353	2.053	13.646,2
- per Patti territoriali	495,9	1.644,2	1.472,6	1.594	1.105	6.311,7
- per Contratti d'area	-	650,0	1.256,0	1.227	587	3.720,0
- per Contratti di programma	586,0	245,5	890,0	1.532	361	3.614,5

Di cui:

F_b Impegni assunti	1998	1999	2000	2001	2002	'98-'02
Periodo 1998-2000:	1.076	2.540	3.453	3.890	1.545	12.504
- patti territoriali e "patti agricoli"	490	1.644	1.473	1.594	1.137	6.338
- contratti d'area	-	650	1.090	1.014	408	3.162
- contratti di programma	586	246	890	1.282	-	3.004

Di cui

F_c Risorse erogabili

(2)

Strumento	Impegno attivo complessivo (3)	Risorse erogabili all'ottobre 2000 (4)	Risorse erogate all'ottobre 2000	Erogazioni rispetto a risorse erogabili
Patti territoriali nazionali	3.038	1.300	549	42,2
Contratti d'area	3.104	1.368	803	58,6
Contratti di programma	1.770	1.516	678	44,7
Totale	7.912	4.184	2.030	48,5

Fonte: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione sulle aree depresse allegata alla Relazione previsionale e programmatica 2001

- (1) Non sono inclusi i contratti di programma finanziati con la legge 64/86. I dati non includono circa 56 miliardi precedentemente impegnati per contratti di programma e oggetto di revoca; i dati peraltro includono, per all'anno 2001, circa 706 miliardi per contratti di programma relativi a impegni sospesi, in attesa di definizione. Il dato cumulato relativo ai patti (6.338 miliardi) include, a meno di approssimazioni, oltre a 4.225 miliardi per i 61 patti attivi, anche 1.512 miliardi concessi ai patti territoriali del bando del 10 ottobre 1999 e i primi 600 miliardi concessi per i cosiddetti "patti agricoli" del bando del 15 maggio 2000 (cfr. comunicato stampa MTBPE del 6/11/2000).
- (2) La stima non include le risorse destinate ai patti comunitari che non sono finanziati con i criteri utilizzati per gli altri strumenti della programmazione negoziata.
- (3) L'impegno attivo è quello che poteva produrre effettiva erogabilità di risorse all'ottobre 2000. L'ammontare degli impegni è determinato: per i patti territoriali di prima generazione, sulla base dei decreti emessi a favore dei singoli interventi finanziati al netto delle risorse oggetto di rimodulazione e destinate ad anni successivi a quelli considerati; per i patti territoriali di seconda generazione, sulla base dei decreti di approvazione complessiva dei singoli patti con istruttoria positivamente conclusa; per i contratti d'area e i protocolli aggiuntivi già sottoscritti l'ammontare degli impegni è costituito dal complesso degli importi posti a carico della finanza CIPE all'atto della loro sottoscrizione; per i contratti di programma gli impegni sono costituiti dai valori riportati nei contratti sottoscritti, non oggetto di revoca o sospensione.
- (4) La quota dell'agevolazione erogabile in ciascun periodo è stimata ipotizzando che l'agevolazione complessiva si distribuisca uniformemente lungo il periodo di durata degli strumenti complessivamente considerati, senza tenere conto dell'effettivo avvio delle iniziative incluse in ciascuno strumento. Per ciascuno strumento, infatti, viene considerata come data di avvio di operatività quella d'inizio dello strumento complessivamente considerato (il singolo patto o il singolo contratto). L'agevolazione erogabile all'ottobre 2000 corrisponde così a una quota teorica dell'agevolazione complessiva proporzionale al periodo trascorso dall'inizio di operatività di ciascuno strumento e pertanto sovrastima sistematicamente l'erogabilità effettiva non considerando le riduzioni derivanti da singole iniziative non avviate o in ritardo di attuazione. La durata media teorica delle iniziative all'interno di ciascuno strumento è: 2,75 anni per i patti territoriali nazionali e i contratti d'area e 4 anni per i contratti di programma.