

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Commissioni I e IV

Assemblea, 24 aprile 2002

**Richiesta di presa in considerazione di uno
schema di Osservazioni e Proposte sui Patti Territoriali e la Programmazione negoziata**

Consigliere relatore: Andrea Gianfagna

Il Seminario sullo stato di attuazione e sul futuro dei Patti territoriali organizzato dal CNEL l'11 dicembre scorso ha riproposto con forza l'importanza di questo strumento di sviluppo locale nel panorama delle politiche pubbliche di sostegno all'economia e rispetto al protagonismo dei soggetti economici e sociali nel governo dei processi di sviluppo.

Dopo diversi anni di attuazione, oltre duecento territori sono impegnati nella realizzazione di queste esperienze, nelle loro diverse specializzazioni e modalità attuative: si tratta di strumenti che interessano quasi un terzo della popolazione italiana (e più della metà nel Mezzogiorno), con oltre 10 mila miliardi di finanziamento, e con migliaia di posti di lavoro che sono attesi, che si stanno creando, che si vanno consolidando grazie ai progetti finanziati.

La qualità della partecipazione e degli interventi al Seminario ha mostrato che le aspettative locali intorno a questo strumento non sono sopite nonostante le difficoltà attuative che, ai diversi livelli, ne hanno ostacolato la realizzazione.

Un elemento sicuramente confermato dal Seminario è la centralità della concertazione locale come bene primario da salvaguardare e da rafforzare, e come principale valore aggiunto del Patto: dal dibattito, infatti, esce rafforzata la convinzione secondo la quale è la crescita culturale delle classi dirigenti locali, prima di tutto di quelle meridionali, il vero e primo risultato dei Patti, punto di forza che ha consentito di riunire forze sociali, forze economiche ed istituzioni locali intorno ad un tavolo per costruire insieme un progetto di sviluppo locale e mettere nero su bianco gli impegni di ciascuno.

Proprio dal tema della concertazione, che è poi quello che li ha fatti nascere, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha inteso perciò riprendere, attraverso l'organizzazione del Seminario, il suo ruolo di verifica e di accompagnamento alla programmazione negoziata.

L'importanza del tema è stata confermata anche dal dibattito. In particolare, è stato messo in evidenza che i casi di Patto territoriale più funzionante sono stati caratterizzati proprio da una concertazione reale diffusa e praticata, che oltre a facilitare l'attuazione, ha costituito uno dei principali incentivi alla localizzazione (se non il principale).

Proprio per dare risposta alla rinnovata attenzione che si va manifestando intorno ai Patti, il CNEL ritiene dunque necessaria la ripresa dell'iniziativa da parte del Governo sui nodi ancora non sciolti che riguardano l'attuazione dei Patti territoriali, in particolare su una serie di punti emersi nel corso del dibattito.

Risorse nella Finanziaria per lo sviluppo locale e la Programmazione negoziata

Il tema delle risorse presenta, innanzitutto, alcune incertezze legate alla "chiusura" dell'attuale fase. Il presupposto politico dal quale bisogna partire è il completamento di queste esperienze, sia in termini complessivi sia in termini specifici (cioè riguardanti ogni singolo Patto). Sono state indotte infatti aspettative generali e locali che, per quanto possibile, vanno soddisfatte, per cui vanno trovate le risorse per le proposte ancora in istruttoria o già approvate, ma parzialmente finanziate, eventualmente considerando l'opportunità di un mini bando "chiuso". La Legge Finanziaria 2002 non dispone risorse direttamente a tale scopo, ma il CIPE, nell'ambito del rifinanziamento complessivo dell'intervento nelle aree depresse, può comunque provvedere in tal senso.

Il CNEL suggerisce pertanto di provvedere mediante la Delibera CIPE di riparto delle risorse per le aree depresse alla copertura, anche a valere sugli esercizi successivi, di almeno una parte delle spese necessarie.

Ovviamente, i fabbisogni vanno commisurati da un lato alle esigenze degli altri interventi di sostegno alle aree depresse, dall'altro alle esigenze emergenti da proposte effettivamente finanziabili nei Patti stessi, senza prolungare ulteriormente i tempi approvativi in attesa di integrazioni documentali o revisioni progettuali, e garantendo maggior rigore nell'attività di istruttoria progettuale.

Rapporto tra Patti territoriali e PIT – esperienze di partenariato sociale

È sicuramente auspicio del CNEL che le esperienze locali di programmazione negoziata abbiano l'opportunità, se basate su risultati convincenti, di trovare sbocco e sviluppo nell'ambito dei PIT, essendo i fondi strutturali comunitari lo strumento naturale di progetti di sviluppo locale.

Sotto questo aspetto, il CNEL si rende disponibile come luogo di incontro tra amministratori regionali e locali e parti economiche e sociali, per un'impostazione dei PIT che conservi e valorizzi le positive esperienze di partenariato realizzate coi Patti territoriali, dando piena attuazione all'indicazione del PSM secondo la quale *"le esperienze di partenariato sociale che hanno dato vita ai Patti territoriali devono essere considerate come <<risorse del territorio>>"*.

Per quanto riguarda i PIT, infatti, il CNEL, che ne farà oggetto di propria specifica attività di approfondimento, sostiene in particolare una idea del PIT che rafforzi soprattutto l'elemento metodologico "concertativo", capace di far diventare un "accordo tra amministrazioni" un "progetto di sviluppo".

Continuità operativa dei Patti e valorizzazione dei soggetti responsabili

Principio generale dovrebbe essere quello di preservare, dell'esperienza dei Patti, tutto ciò che si è dimostrato efficiente e capace di produrre risultati positivi per lo sviluppo locale. In tale logica dovrebbe essere visto anche il destino dei Soggetti Responsabili, per i quali va innanzitutto risolto il problema dei promessi finanziamenti per il ruolo finora svolto, risorse che potrebbero rappresentare il mezzo con cui proseguire l'esperienza maturata, possibilmente come agenti locali per lo sviluppo.

Rimodulazione delle risorse attraverso la concertazione

Ai fini del completamento dei Patti dell'attuale esperienza, appare sensato offrire l'opportunità di utilizzare tutte le risorse originariamente concesse, attraverso riprogrammazioni basate sulla concertazione locale (già prevista dalla disciplina vigente coi "protocolli aggiuntivi"). Appare tuttavia necessaria un'attenta valutazione dei risultati ottenuti a livello di singolo Patto e delle effettive possibilità di riallocazione delle risorse non utilizzate, nel senso che, verificate tutte le opportunità, va concretamente operata la revoca definitiva dei finanziamenti, per un eventuale riutilizzo anche al di fuori dello specifico Patto.

Al fine di una ottimale realizzazione di tale fase, il CNEL ritiene necessaria la predisposizione di regole generali di rimodulazione delle risorse, da concordare a livello centrale tra Ministeri competenti, parti economiche e sociali, regioni e Soggetti Responsabili dei Patti.

Copertura finanziaria per le opere infrastrutturali non finanziate

Il CNEL ritiene ragionevole al riguardo la posizione del Ministero delle Attività Produttive (MAP): va verificata l'effettiva essenzialità delle infrastrutture previste rispetto al progetto di sviluppo locale e, se riscontrata, ritiene necessario risolvere il problema del finanziamento nell'ambito del completamento dell'esperienza in corso.

Trasferimento delle competenze e delle risorse alle regioni e ruolo del Governo centrale:

È questo lo snodo fondamentale per il futuro dei Patti territoriali.

In via prioritaria, il CNEL sottolinea l'opportunità di pervenire alla predisposizione di un Testo Unico in grado di ridare ordine e coerenza alla normativa sui Patti, anche per facilitare il passaggio alla fase futura dei Patti.

A tale proposito, il CNEL ritiene fondamentale che il Governo riprenda l'iniziativa rispetto al processo di regionalizzazione e di chiusura della fase nazionale dei Patti, mettendo a punto un documento di lavoro da concertare con le Parti economiche e sociali, le Regioni e i Soggetti Responsabili.

Il CNEL può, a tale scopo, mettere a disposizione la propria sede per facilitare questo lavoro di concertazione fra Governo, regioni, enti locali e parti economiche e sociali.

E' necessario in particolare che il Governo, (segnatamente il MAP) presenti alla conferenza unificata (al fine di coinvolgere insieme Regioni ed Enti Locali) una proposta organica che non lasci spazio a dubbi e a differenti interpretazioni, rispetto sia alle competenze sulla chiusura del vecchio sia alle nuove modalità di gestione degli strumenti della programmazione negoziata a livello sub regionale (e segnatamente dei Patti territoriali), al fine di pervenire ad un accordo di concertazione fra i soggetti citati per concordare il futuro di questa materia sulle seguenti fondamentali questioni:

- a) chiusura dell'attuale esperienza (ultime approvazioni, revoche e riprogrammazioni) attraverso:
 - il completamento del trasferimento immediato al MAP della competenza di relazionarsi con le Regioni per le iniziative attualmente in corso ed i connessi problemi (formali, contabili, finanziari e strutturali), e trasferimento contestuale della gestione anche dei completamenti, alle Regioni e definizione delle modalità (formali, contabili, finanziarie e strutturali) connesse, attraverso Accordi di Programma Quadro nell'ambito delle Intese istituzionali di programma;

- assegnazione alle Regioni d'intesa con i soggetti responsabili dei Patti territoriali in essere delle competenze in materia di riprogrammazione delle risorse non utilizzate;
- b) definizione, nell'ambito di uno specifico accordo di programma quadro da inserire in ciascuna intesa istituzionale, degli obiettivi per una nuova esperienza, nella quale siano identificati chiaramente i ruoli:
 - delle Regioni, che hanno competenza esclusiva in materia e, quindi, la libertà di proseguire l'esperienza dei Patti anche su basi differenziate o evolute (eventualmente anche attraverso un meccanismo simile a quello seguito per i "fondi unici regionali"): il CNEL auspica in tal senso che l'occasione della regionalizzazione venga colta proprio per rafforzare gli elementi di "qualità" dello sviluppo locale (integrazione degli interventi, formazione professionale, sicurezza, servizi alle imprese), mancati nella esperienza fino ad ora realizzatasi e sperimentati nell'esperienza dei Patti territoriali per l'occupazione (PTO) europei;
 - del Governo Centrale, per una eventuale prosecuzione per particolari obiettivi di riequilibrio e di coesione, oppure attraverso la previsione di risorse nazionali da utilizzare in regime di premialità;
 - delle Parti Economiche e Sociali, in maniera tale da salvaguardare anche per i Patti regionali il principio che li identifica come "espressione del principio del partenariato sociale".

In particolare, il CNEL ritiene utile pervenire fra i soggetti citati alla predisposizione di uno schema di Accordo di Programma Quadro all'interno del quale dare una soluzione condivisa al rapporto fra vecchi Patti e Amministrazione Regionale, chiarire i casi eventuali di cofinanziamento (ad esempio delle infrastrutture) e con il quale regolare l'eventuale ricorso a risorse nazionali aggiuntive, anche premiali.

Il CNEL si propone come sede per la verifica dei risultati delle politiche in questo campo. Si propone quindi un incontro annuale di incontro tra tutti i soggetti interessati (Governo, Parti economiche e sociali, Regioni, Soggetti Responsabili, Enti locali), per fare il punto sull'attuazione del partenariato nella programmazione negoziata, sul processo di regionalizzazione dei Patti e sullo sviluppo locale in Italia.