

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione per la politica dei redditi e la concertazione decentrata (IV)

**LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E IL DIALOGO SOCIALE
ATTRAVERSO L'ANALISI DEI DPEF REGIONALI**

Proposta di convenzione

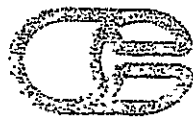
Assemblea, 30 ottobre 2003

Commissione per la politica dei redditi e la concertazione decentrata (IV)

Proposta di convenzione con il CLES Srl

sul tema:

- "La programmazione regionale e il dialogo sociale attraverso l'analisi dei DPEF regionali"
- corrispettivo : Euro 35.062,50 al lordo delle ritenute più IVA di legge
- durata : fino a gennaio 2004



CLES S.r.l.

Centro di Ricerche e Studi sui Problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo

Programmazione Regionale e Dialogo Sociale attraverso l'analisi dei DPEFR

Proposta di ricerca

Roma, luglio 2003

SINCERT



Impresa certificata
Certificato N°248

Norma UNI – EN ISO 9001:2000

Introduzione

1. La presente proposta intende descrivere metodi e procedure per rispondere alla domanda posta dal CNEL in relazione ai nuovi strumenti di programmazione regionale, visti alla luce delle attività di partecipazione e di concertazione, ma tenendo conto dei cambiamenti in corso relativi al ruolo e alla competenza regionale (il nuovo Titolo V della Costituzione, le nuove proposte di revisione costituzionale, i progressi nell'applicazione del principio di sussidiarietà). Pur con la necessaria gradualità, si sta effettuando una nuova divisione dei poteri e delle responsabilità dell'azione pubblica, che richiede una particolare attenzione sia in merito all'universalità dei diritti di cittadinanza (cui corrisponde il concetto di "livello essenziale di prestazione") sia all'efficacia delle politiche economiche e sociali.

I documenti di programmazione

2. Per la maggior parte delle Regioni a Statuto Ordinario lo strumento di programmazione regionale più completo è il Piano di Sviluppo Regionale (PRS). Il documento copre almeno un quinquennio. La sua attuazione è affidata al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale (DPEFR), un documento di portata triennale, ma il cui primo anno è quello realmente programmato; è partendo da questo documento che si vuole indagare il ruolo della partecipazione, della concertazione e/o del dialogo sociale nelle politiche regionali. Quasi tutte le Regioni hanno emanato leggi di programmazione che comprendono questo particolare documento che, oltre al PRS e, per alcune, insieme al Piano di Attuazione e Spesa (PAS) o alla Legge Finanziaria, costituisce il corpus organico delle analisi e delle decisioni regionali. Lo stato di attuazione delle leggi di programmazione è, naturalmente, diversificato. Se si eccettuano l'Umbria e la Puglia, che approvano un Documento Regionale Annuale di Programmazione, la Regione Veneto, che ha approvato solo una bozza di DPEF, la Campania, che ne è ancora priva, 11 Regioni a Statuto Ordinario hanno un DPEF approvato. Per le Regioni a Statuto Speciale la situazione è più complessa: Sardegna e Sicilia approvano un DPEF, mentre Friuli-Venezia Giulia e Val d'Aosta ne sono prive. Le Province autonome di

Trento e Bolzano non seguono questa forma di programmazione. Tutte le Regioni, peraltro, hanno approvato un Documento Unico di Programmazione per i Fondi Strutturali.

3. La diversificazione nell'attuazione degli strumenti di programmazione trova giustificazioni molto varie. Il DPEFR della Regione Veneto, ad esempio, non è ancora classificato come documento di programmazione, ma come "documento di monitoraggio e indirizzo per l'aggiustamento dell'attività di governo", perché attende ancora la redazione del Piano Regionale di Sviluppo. In questo caso, tuttavia, le linee delle politiche regionali sono indicate con qualche precisione, anche se non sono poi accompagnate da appositi stanziamenti. All'altro estremo si collocano i DPEFR della Regione Toscana e della Regione Lombardia, che sono documenti veri e propri di programmazione, e comprendono una analisi previsionale notevolmente dettagliata sulle entrate e le spese regionali per gli anni di programmazione (tre anni, dei quali il primo è naturalmente quello più cogente).

Il DPEFR Toscano, in particolare, comprende anche l'equivalente di un PAS. La Regione Toscana illustra le politiche della programmazione, ma a differenza di altre Regioni, lascia l'analisi dell'economia e della società in allegato (nel 2002), o la riferisce ad altri documenti (nel 2003), quasi a sottolineare che la conoscenza del contesto è già acquisita da parte dei soggetti esecutori della programmazione. In compenso, nel documento non sono soltanto rappresentate le previsioni finanziarie dell'ente regione, ma ci si spinge a prevedere l'andamento della finanza degli Enti Locali, mentre si dà conto delle spese delle fondazioni bancarie (che costituiscono una fonte importante di finanziamento di obiettivi comuni a quelli della Regione).

Le Parti Sociali

4. La considerazione del tema della partecipazione delle parti sociali alla programmazione regionale, richiede una analisi delle forme di coinvolgimento, certamente diversa da Regione a Regione. Questa varietà nel dialogo sociale può essere il risultato di una serie di fenomeni: dalla maggiore o minor presenza delle parti sociali nel territorio regionale, al maggiore o minore interesse delle parti sociali al dialogo a quel livello, all'interesse regionale a intrecciare il dialogo per specifici interventi, singole misure o particolari territori. I DPEFR degli ultimi due anni non sono uniformi nel trattare il ruolo delle parti sociali. Spesso, il processo di

partecipazione/concertazione non viene citato, anche se tutti gli strumenti della programmazione negoziata sono sempre indicati. Così, nel DPEFR del Veneto la concertazione con le parti sociali sembra limitata ai patti territoriali, mentre la cooperazione interistituzionale è affidata ad "intese di programma" tra Regione ed Enti Locali, simili per ispirazione alle analoghe intese tra Stato centrale e Regioni, e che non chiamano in causa le parti sociali. Nel DPEFR Toscana le parti sociali sono richiamate in merito a singoli settori (come, ad esempio, lo sviluppo del "sistema mare") oltre che nei patti territoriali e nei piani integrati. Dalla lettura dei due documenti, peraltro, non si intende quale peso abbia nella programmazione la concertazione/dialogo con le parti sociali. Nei programmi del Fondo Sociale Europeo (FSE), la concertazione è sempre presente in tutte le Regioni – anche perché, nella forma del dialogo sociale, fa parte delle Linee Guida dell'Unione Europea sulle politiche del lavoro. Anche in questo caso, i documenti non rivelano, però, il peso esercitato dalle parti sociali.

Regione e Stato Centrale

5. Poiché, inevitabilmente, la programmazione regionale integra, complementa e, in qualche caso, sostituisce la programmazione centrale, è utile verificare in che modo le politiche regionali ai fini di sviluppo si confrontano con le politiche dello Stato centrale. Si intuisce che la selettività delle misure in ambito regionale non può che essere maggiore di quella delle misure centrali, e ciò vale sia per le politiche industriali, comprese le spese in ricerca ed in infrastrutture, sia per le politiche sociali. Tutte le Regioni includono nel DPEFR un capitolo sui rapporti con lo Stato Centrale. La parte di transizione "federalista" è esplicitamente riconosciuta, e spesso è presente un elemento di vertenzialità. Salvo letture più approfondite, tuttavia, non sembra esserci un rapporto stretto, nei DPEFR, tra la partecipazione interistituzionale e la concertazione o il dialogo sociale. La programmazione negoziata, in particolare nelle Regioni con patti territoriali e contratti di programma (ad es. Basilicata, Molise, Calabria) comprende inevitabilmente forme di dialogo sociale, ma le Regioni lamentano la poco chiara ripartizione delle responsabilità finanziarie dopo che lo Stato centrale ne ha regionalizzato gli strumenti.

Le Politiche regionali

6. I DPEFR non registrano tutti questi elementi, anche se la loro elaborazione avviene sentite le parti sociali. Occorre allora verificare se la partecipazione è sostanziale, se è promossa la concertazione oppure se la natura programmatica della partecipazione/concertazione si svolge (più o meno) efficacemente a livelli minori di programmazione: dalle intese di programma, agli accordi di programma, ai contratti di programma, ai patti territoriali, ai progetti e piani integrati, ai tavoli di concertazione sulle politiche sociali e del lavoro. In questo senso, occorrerà analizzare le leggi collegate al DPEFR.
7. Come si è detto, un rilievo del tutto particolare assume la programmazione regionale dei Fondi strutturali. Nel caso dei Fondi Strutturali le parti sociali hanno una presenza forte per ciò che riguarda politiche generali, singole misure del FSE e alcune misure del Fondo Regionale. Qui la concertazione è d'obbligo nelle diverse fasi della programmazione comunitaria e le Regioni seguono strettamente gli orientamenti comunitari in merito alle politiche del lavoro. In alcuni casi, la programmazione attraverso i POR e la programmazione regionale si confondono, anche perché le risorse libere disponibili sono spesso prevalentemente quelle comunitarie. Benché ancora in corso di progettazione, i Progetti Integrati finanziati con i Fondi Strutturali hanno quasi sempre un forte contenuto partecipativo e concertativo. Poiché in molte Regioni (ad es. Basilicata per il FSE) le risorse per la programmazione derivano essenzialmente dai POR dei Fondi Strutturali, la centralità delle parti sociali è evidente.
8. La relativa esiguità delle risorse libere regionali è sempre messa in rilievo nei DPEFR, la cui spesa corrente e in conto capitale è largamente concentrata su pochi settori (il principale è quello della sanità). Tuttavia, proprio il processo di decentramento/federalismo in corso, attribuisce crescenti responsabilità alle Regioni e crea una nuova domanda di programmazione, e questa chiama in causa le parti sociali. La distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale, la scelta di forme di finanziamento delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali che pesino meno sui bilanci regionali, la scelta tra spesa per ragioni sociali e spesa per stimolare la competitività dell'economia regionale, il problema dell'equità territoriale sia nella spesa per lo sviluppo sia per la spesa sociale, sono tutti temi nei quali la partecipazione delle parti sociali, e ancor più la concertazione tripartita, è ufficialmente riconosciuta come essenziale. La sua centralità "effettuale" andrà misurata.
9. I DPEFR sono dunque gli strumenti primi da esaminare per tracciare il quadro regionale della partecipazione, della concertazione, del dialogo sociale. Poiché occorre iniziare l'esame con un piccolo numero di Regioni,

si propone di analizzare i casi della Lombardia, della Toscana e di una regionale meridionale (Puglia o Basilicata o Abruzzo a seconda dello stadio di sviluppo della programmazione; potrebbe tuttavia essere utile studiare il caso della Campania, che ha una programmazione "statu nascenti") come rappresentativi di realtà regionali attente ai temi della partecipazione, dello sviluppo e dell'equità territoriale.

La ricerca

10. Il lavoro di ricerca è in buona parte di tipo "desk", e si svolge nell'analisi dei DPEFR, dei Piani di sviluppo dei PAS, dei POR, dei piani settoriali e territoriali, dei piani di spesa e dei bilanci. In parte, tuttavia, la ricerca dovrà tener conto delle opinioni di testimoni privilegiati (parti sociali, governo regionale).

In particolare, la ricerca si pone due **obiettivi/contenuti principali**:

- evidenziare, partendo dai DPEFR, sia la rilevanza delle politiche di sviluppo ai fini della competitività dell'economia regionale, sia il grado di sussidiarietà manifestato nei confronti delle politiche del governo centrale. E' possibile creare una linea di analisi che si ponga il problema della verosimiglianza delle proiezioni triennali di crescita e di finanza regionale contenute nei DPEFR, dove poter tener conto dell'aumento dei gradi di libertà della spesa regionale. Un aspetto non secondario, nell'analizzare i bilanci regionali, è quello di verificare le scelte in merito alla destinazione delle risorse proprie (quota di imposte generali, IRAP), al finanziamento attraverso tariffe o attraverso la partecipazione finanziaria del settore privato (ad esempio, project financing).
- verificare lo stato della partecipazione e della concertazione nei settori di programmazione di interesse per le parti sociali, la coerenza tra gli obiettivi espressi nel dialogo sociale e la spesa effettiva, scopo delle analisi è di rivelare il modello di politica economica e l'importanza attribuita alle componenti del welfare e alla connessa distribuzione del reddito, impliciti (o espliciti) nel DPEFR.

Relativamente agli **obiettivi specifici**, quale articolazione puntuale di quelli generali, sulla base delle indicazioni della IV Commissione, la ricerca approfondirà i seguenti items:

- Verificare il peso relativo delle scelte operate dal DPEFR in relazione alla ripartizione tra investimenti in conto capitale e in conto corrente, con particolare riferimento alle infrastrutture sociali.

- Verificare la distribuzione delle risorse a livello territoriale e settoriale. In particolare, importante, ai fini dell'ampliamento della competitività di sistema, appare utile:
 - un approfondimento dello stato delle dotazioni infrastrutturali sociali e fisiche nei diversi sistemi locali di sviluppo e dei relativi programmi di intervento predisposti dai DPEFR.
 - Una analisi delle ripercussioni dei nuovi ordinamenti universitari, e più in generale di tutto il sistema formativo regionale, nel rapporto con il sistema delle imprese, al fine di ricostruire l'attenzione data da ciascun DPEFR al circuito scuola-formazione-impresa.
 - Individuazione delle scelte operate dai DPEFR in relazione alla competitività dei sistemi locali delle PMI.
- Verificare i diversi modelli di gestione dei servizi pubblici e dei servizi alla persona. In particolare:
 - Analizzare in dettaglio le scelte operate in termini di sussidiarietà orizzontale e verticale.
 - Analizzare le strutture tariffarie derivanti dalle scelte dei DPEFR.
- Verificare le modalità e i contenuti dei processi di partenariato e di concertazione così come risultanti dal percorso di approvazione del DPEFR (**accoglimento o meno** dei suggerimenti e delle proposte delle eventuali *conferenze permanenti di concertazione, congruenza con i contenuti dei Patti per lo sviluppo, ecc.*).
- Importante appare l'analisi delle procedure eventualmente attivate con le forze sociali per la verifica e il monitoraggio del rapporto tra obiettivi e risorse impiegate, nel contesto dell'aggiornamento annuale della legge di bilancio.
- Analizzare l'evoluzione delle leggi collegate al DPEFR che, di fatto, rappresentano un importante momento di verifica del consenso politico tra Consiglio e Giunta regionale e, in particolare, una modalità importante di esecuzione delle indicazioni programmatiche contenute nei DPEFR, soprattutto alla luce delle nuove potestà legislative concorrenti ed esclusive delle Regioni.

I risultati attesi

11. Il rapporto finale della ricerca, a partire dalle analisi già indicate, dovrà esprimere **un giudizio articolato sulle politiche per lo sviluppo e sul ruolo del dialogo sociale nella programmazione regionale e nelle scelte operative che ne derivano**. Si tratta, in definitiva, di iniziare un vero e proprio monitoraggio dello stato di applicazione dei DPEFR, al fine di

acquisire informazioni in relazione alla natura e ai contenuti dei singoli documenti di programmazione regionale. Tali documenti, infatti, possono essere redatti, come indicato in precedenza, con diversi livelli di approfondimento e, conseguentemente, essere più o meno determinanti per la redazione dei bilanci.

L'analisi dei diversi pesi che le singole Giunte regionali danno alle varie parti del DPEFR permetterà, inoltre, di verificare l'importanza relativa che viene attribuita alle varie componenti del Welfare e alla connessa distribuzione del reddito.

Infine, la valutazione del mix di politiche economiche attivate, e del ruolo della concertazione e del dialogo sociale, darà conto del modello di politica economica che si vuole perseguire in ciascun DPEFR e degli effetti di tale scelta sulla politica dei redditi. Al riguardo, particolare attenzione appare importante dare alle scelte operate, o comunque degli indirizzi generali individuabili nei DPEFR, in quelle materie, di rilevanza strategica per lo sviluppo socioeconomico delle Regioni, che la modifica costituzionale ha trasferito nella competenza esclusiva delle Regioni, prima tra tutte la politica industriale.

Tempi e costi

12. Si prevede che la ricerca si svolgerà in tre mesi a partire dalla stipula della Convenzione. Il gruppo di ricercatori è composto da due economisti senior, un ricercatore junior, con la supervisione del Consigliere economico del Cles, Prof. Paolo Leon.

Il numero previsto di giornate di lavoro è di:

Supervisore	10
Economista Senior	30
Economista Senior	25
Economista Junior	20
Totale	85

Il Cles quota la giornata media a € 412,50. Il costo complessivo sarà dunque di € 35.062,50 + IVA.

L'esperienza del Cles è descritta nel volume allegato.