

I PATTI TERRITORIALI*

* *Articolo pubblicato sulla Rivista "Nuova Rassegna" n. 18 del 16/9/1999 di Fulvio Genghi*

INDICE

- 1) Gli strumenti negoziali per lo sviluppo territoriale.**
- 2) Patti territoriali come strumento di sviluppo.**
- 3) I soggetti interessati.**
- 4) La funzione del CNEL.**
- 5) L'elaborazione del progetto definitivo di patto territoriale.**
- 6) Considerazioni finali.**

1) Gli strumenti negoziali per lo sviluppo territoriale

Il legislatore, nell'intento di accelerare il processo di sviluppo del nostro paese, soprattutto nelle sue aree più depresse e svantaggiate, ha previsto la possibilità di attivare una serie di specifici strumenti di programmazione negoziata in grado di regolare interventi che coinvolgono molteplici soggetti, sia pubblici che privati, e che comportano attività decisionali assai complesse oltre ad una unitaria gestione delle risorse finanziarie.

Alla base di queste scelte vi è la convinzione che ogni ipotesi di sviluppo del territorio può e deve essere realizzata attraverso una cooperazione sempre più stretta tra Governo, Regioni e Province autonome. Soltanto in questo modo, infatti, le politiche di intervento dirette di tali soggetti e quelle stabilite autonomamente da altri soggetti pubblici o privati saranno realmente orientate verso una realizzazione efficace di interventi da attivarsi mediante tipologie negoziali che, pur conservando le loro peculiarità, saranno considerate come un complesso unitario in grado di concorrere alla creazione di condizioni favorevoli ad una crescita economica e occupazionale.

La delibera del CIPE del 21 marzo 1997 si occupa della disciplina delle varie forme che la programmazione negoziata, così come previsto dall'art. 2, commi 203, 204, 205, 206, 207, 209 e 214 della legge 28 dicembre 1996 n.662, può assumere.

INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA

Si tratta dello strumento attraverso il quale il Governo e la Regione o Provincia autonoma stabiliscono in maniera congiunta gli obiettivi da perseguire e i settori nei quali è necessario intervenire. Come viene indicato al punto 1 della delibera sopra menzionata, "oggetto dell'intesa è la collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati da realizzare nel territorio della singola Regione o Provincia autonoma e nel quadro della programmazione statale e regionale". I soggetti coinvolti nell'intesa di programma sono il Governo e le Giunte delle Regioni e delle Province autonome. Ogni intesa deve specificare, facendo riferimento ad un periodo di tre anni, i programmi di intervento nei settori di interesse comune, gli accordi di programma quadro da stipulare e i criteri, i tempi e i modi per la loro sottoscrizione. Nella fase di negoziazione di tali accordi dovranno essere coinvolti gli organi periferici dello Stato, gli enti locali,

gli enti subregionali, gli enti pubblici e tutti gli altri soggetti, pubblici o privati, interessati. L'intesa deve inoltre indicare le modalità attraverso cui sia possibile verificare periodicamente e aggiornare quelli che sono gli obiettivi generali e gli strumenti per la loro attuazione. L'intesa, prima della sottoscrizione, deve essere approvata dal CIPE, una volta sentita la Conferenza permanente per rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

CONTRATTI D'AREA

Il punto 3 della delibera del CIPE in esame afferma che "il contratto d'area è l'espressione del principio del partenariato sociale e costituisce lo strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa e in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli". Il contratto d'area interessa fundamentalmente aree industriali interessate da gravi crisi di tipo occupazionale o zone del territorio in cui siano in atto processi di deindustrializzazione. I soggetti promotori sono, d'intesa, le rappresentanze dei lavoratori e i datori dei lavori. L'iniziativa va successivamente comunicata alle regioni interessate. Per quanto riguarda i soggetti sottoscrittori, questi sono i rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali interessate e degli enti locali competenti a livello territoriale, i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, i soggetti imprenditoriali titolari dei progetti di investimento proposti. Il contratto d'area può anche essere sottoscritto da altri enti pubblici, anche economici, da società a partecipazione pubblica e da banche o altri tipi di operatori finanziari. Tra i soggetti pubblici sottoscrittori viene individuato il responsabile unico del contratto d'area quest'ultimo svolge un'importante funzione di coordinamento delle singole attività e degli interventi previsti, preoccupandosi di assumere i provvedimenti necessari ad impedire disfunzioni o ritardi nell'esecuzione. Il contratto d'area deve indicare gli obiettivi che le nuove iniziative imprenditoriali intendono perseguire, gli eventuali interventi infrastrutturali necessari, le attività da realizzare, i soggetti attuatori, i tempi e le modalità di attuazione, il responsabile unico, i costi e le risorse finanziarie occorrenti per i diversi interventi. Perché un contratto d'area possa essere attivato è richiesta la disponibilità di aree attrezzate per insediamenti produttivi, di progetti di investimento che siano in grado di accrescere in modo consistente il patrimonio produttivo dell'area e dell'intera regione, un soggetto intermediario che abbia i requisiti per attivare sovvenzioni globali da parte dell'Unione Europea. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comitato di coordinamento delle iniziative per l'occupazione - provvede all'azione di coordinamento e coinvolgimento delle amministrazioni statali interessate alla stipula del contratto d'area e all'assistenza in favore dei soggetti sottoscrittori nella fase preparatoria della sottoscrizione del contratto. Il Ministero del bilancio e della programmazione economica approva il contratto mediante la sottoscrizione.

CONTRATTI DI PROGRAMMA

Si tratta del contratto stipulato, anche in attuazione di un'intesa di programma, tra l'amministrazione e una grande impresa o un gruppo o un consorzio di medie e piccole imprese. Oggetto del contratto è la realizzazione, in aree definite, di piani organici di investimenti produttivi che possono anche comprendere attività di ricerca e attività di servizio.

Una ampia parte della delibera del CIPE si occupa di un'ulteriore tipologia di strumento negoziale i patti territoriali.

2) I patti territoriali come strumento di sviluppo

Il patto territoriale è l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale.

A tale proposito la delibera del CIPE del 10 maggio 1995, al punto 1, ha ribadito che "i patti territoriali rappresentano, nel rispetto delle competenze dei diversi livelli istituzionali, lo strumento per l'individuazione di un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché di quelli infrastrutturali ad essi funzionali, ai quali concorra il finanziamento pubblico. I patti sono finalizzati allo sviluppo integrato di aree territori al i delimitate a livello subregionale, costituendo fondamentale espressione del principio di "partenariato sociale".

L'elemento caratterizzante di un patto territoriale è costituito, quindi, dalla concertazione tra i diversi attori sociali (rappresentanti delle forze sociali., degli enti locali e singoli operatori economici) finalizzata all'elaborazione di progetti concreti di sviluppo locale.

Il patto territoriale si presenta, dunque, come uno strumento selettivo che si basa su elementi qualitativi in ordine ai tempi, agli impegni assunti dai soggetti sottoscrittori e alla selezione degli obiettivi.

In questo senso è evidente come esso si ponga in una logica profondamente diversa da quella dell'incentivo di tipo automatico.

Il patto territoriale costituisce quindi il punto di arrivo di un processo di concertazione dal basso tra gli attori sociali nel quale viene evidenziato il ruolo del partenariato sociale. Alla base della concertazione vi è essenzialmente la presenza di un'idea forza di sviluppo del territorio. Si tratta di un punto di riferimento fondamentale sia per potere delimitare l'area oggetto del patto, sia per riuscire a fare una selezione e a stabilire delle priorità tra i vari interessi presenti a livello locale. Sicuramente una condizione fondamentale affinché l'idea forza possa avere successo è la presenza di imprenditori che siano in grado di renderla credibile e realizzabile, rischiando risorse finanziarie proprie e innervando filiere imprenditoriali locali. Del resto la filosofia che sta alla base del patto territoriale è proprio quella di rivolgersi in primo luogo agli attori "forti" delle aree in deficit di sviluppo, cercando in questo modo di mobilitare il meglio dell'imprenditoria locale.

Il patto deve essere costituito da un insieme di progetti che si rafforzano reciprocamente avendo come obiettivo il raggiungimento di una dimensione di sviluppo integrato.

Per questo motivo risulta importante che il patto preveda attività economiche caratterizzate da una rapida eseguibilità e si riferisca ad una dimensione territoriale complessiva abbastanza contenuta.

La dimensione contenuta risulta, infatti, del tutto coerente con l'idea di un progetto che nasce direttamente dal territorio e che si propone di attivare le risorse locali.

Anche la dimensione temporale si rivela una variabile importante; infatti l'eseguibilità in tempi contenuti contribuisce a selezionare i progetti e offre garanzia di idee di sviluppo che siano poi effettivamente praticabili.

La concertazione locale non deve, però, essere intesa in una visione di tipo "neocorporativa" dello sviluppo. Perché vi sia sviluppo locale è, infatti, necessario che vi sia soprattutto una mobilitazione di una cultura amministrativa e politica di accompagnamento e governo delle dinamiche territoriali.. Del resto sin dalle prime fasi l'idea forza di sviluppo, la mobilitazione dei soggetti imprenditoriali, gli impegni delle parti sociali devono essere concertati con gli enti locali che agiscono sul territorio oggetto del patto.

3) I soggetti interessati

Un patto territoriale coinvolge una molteplicità di soggetti sia pubblici che privati.

Per quanto riguarda i soggetti promotori, questi sono elencati nella delibera del CIPE del 21 marzo 1997 al punto 2, comma 3. Si tratta di:

- enti locali;
- altri soggetti pubblici che operano a livello locale;
- rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori;
- soggetti privati.

Per quanto riguarda invece i soggetti sottoscrittori, questi sono i soggetti promotori, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici locali coinvolti nell'attuazione del patto e uno o più soggetti rientranti, così come indica la delibera prima citata all'articolo 2 comma 4, in ciascuna delle seguenti categorie:

- rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate;
- soggetti privati.

Il patto, inoltre può anche essere sottoscritto:

- dalla regione o dalla provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli interventi previsti;
- da istituti bancari e da finanziarie regionali;
- da consorzi di garanzia collettiva fidi;
- dai consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del patto.

Un ruolo significativo nella promozione e nella realizzazione dei patti territoriali, come si vedrà meglio anche in seguito, è svolto dal CNEL, la cui funzione è decisiva nella fase di concertazione del patto.

La delibera del CIPE del 21 marzo 1997, al punto 2 precisa che "la sottoscrizione del patto vincola i soggetti sottoscrittori al rispetto degli specifici impegni e degli obblighi assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza".

Il patto territoriale si caratterizza proprio per la sua natura di vero contratto sottoscritto tra le parti, e per questo motivo deve anche espressamente prevedere e indicare quali sono le assunzioni di responsabilità dei singoli contraenti.

Nello schema tipo di patto territoriale, allegato alla delibera CIPE del 10 maggio 1995, al punto 2 lettera b), vengono elencati, a titolo puramente esemplificativo, gli impegni che possono essere assunti dai diversi soggetti firmatari:

- associazioni sindacali dei lavoratori (esempio: avviamento professionale, flessibilità del mercato del lavoro, ottimizzazione della produttività, ecc.);
- imprese e associazioni di imprese (esempio: nuove iniziative imprenditoriali, creazione di consorzi, sostegno all'occupazione, riqualificazione professionale, ecc.);
- Provincia (esempio: costituzione di condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo degli investimenti e al potenziamento del tessuto economico locale, creazione di un adeguato sistema di trasporti, formazione professionale, ecc.);
- Comune (esempio: accelerazione delle procedure di autorizzazione per l'allocazione degli insediamenti produttivi e, più in generale, snellimento degli iter burocratici relativi, ecc.);
- Camera di Commercio (esempio: potenziamento del ruolo di servizio alle imprese, creazione di organismi consortili per la gestione dei progetti a corredo dei patti territoriali, ecc.);
- Comunità Montane (esempio: adeguamento dei piani zionali e dei piani annuali di sviluppo alle finalità del patto, incentivi alle iniziative di natura economica che si insedieranno nel comprensorio della comunità, opere di bonifica, realizzazione delle infrastrutture e dei servizi necessari per l'attuazione del patto, ecc.).

4) La funzione del CNEL di accompagnamento alla concertazione

Tutta la fase di concertazione del patto territoriale viene accompagnata e certificata dal CNEL in attuazione del punto 3 della delibera del CIPE del 12 luglio 1996.

A tale riguardo è stato predisposto un percorso di accompagnamento che si articola nei seguenti passaggi:

Avvio della procedura e individuazione del "motore locale"

Un patto territoriale può vedere la luce esclusivamente in presenza di soggetti che, a livello locale, si fanno carico del progetto e sono disponibili a mettere in campo le risorse di organizzazione e di inventiva necessarie.

Si tratti di amministrazioni pubbliche o di associazioni rappresentative degli imprenditori, dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti, il protagonismo degli attori locali è la condizione preliminare e fondamentale per il successo di tutta l'operazione.

I soggetti promotori, al fine di attivare l'intervento del CNEL, devono avanzare una richiesta scritta che contenga una prima definizione del territorio su cui il patto dovrà operare e l'indicazione delle motivazioni che sono alla base della richiesta.

Attivazione del tavolo di concertazione.

Dopo una prima verifica in sede CNEL (istruita e accompagnata, per i patti che riguardano il Sud Italia, dalla Consulta per il Mezzogiorno su delega dell'Ufficio di Presidenza), insieme ai proponenti del patto territoriale viene costituito un Gruppo di lavoro.

Compito del Gruppo è di provvedere alla predisposizione di una prima scheda contenente gli obiettivi di fondo del progetto in questione e sulla quale aprire il

confronto con tutti i rappresentanti delle forze sociali territoriali e delle istituzioni locali.

Pertanto, a questo punto, viene attivato il "tavolo di concertazione", cui spetta il compito di verificare l'esistenza o meno di convergenze e divergenze sulla "filosofia" del progetto.

Un compito fondamentale del tavolo di concertazione è anche quello di fare gerarchia e selezione degli interessi.

Si tratta di una indispensabile operazione di "chiarificazione" circa gli intendimenti delle diverse parti in gioco, oltre che di approfondimento delle caratteristiche che l'eventuale patto dovrebbe avere. Vengono precisate, dunque, la delimitazione territoriale, l'identificazione delle priorità, l'indicazione degli impegni comuni e dei singoli attori coinvolti.

Al Tavolo di concertazione il CNEL fornisce un'apposita assistenza tecnica.

Il Tavolo di concertazione, una volta conclusa la fase istruttoria, predispone la prima bozza di documento che può essere, eventualmente, sottoposta anche al "Forum degli interessi". In questa fase si dà visibilità e risonanza pubblica al progetto e si formalizza il rapporto tra le parti su progetti specifici.

Il patto territoriale, infatti, non poggia soltanto sulla volontà dei soggetti a cooperare in maniera stabile: risulta indispensabile, soprattutto, individuare ambiti concreti di iniziativa su cui sia possibile sperimentare convergenze e capacità di collaborazione, favorendo il più ampio coinvolgimento nel progetto dei soggetti economici locali. Tra questi non bisogna dimenticare il sistema creditizio, cui recenti disposizioni del CIPE assegnano un ruolo fondamentale.

Redazione del primo documento di concertazione locale.

Ultimata questa fase, il Tavolo di concertazione provvede alla redazione del primo documento di concertazione locale. Per questa operazione si ricorre allo schema-tipo di patto territoriale elaborato dal CIPE e sopra citato. Il documento in questione, una volta terminato, viene trasmesso alla Presidenza del CNEL.

Al termine di questo procedimento, così come viene previsto dal punto 3, lettera b), della delibera del CIPE del 12 luglio 1996, l'Ufficio di Presidenza del CNEL acquisisce la disponibilità alla concertazione delle parti sociali interessate e verifica la coerenza della proposta con le finalità di sviluppo locale che sono tipiche dei patti territoriali.

La firma di questo documento sancisce, quindi, l'accordo tra le parti sociali e gli enti locali sui contenuti e gli obiettivi del progetto.

5) Elaborazione del progetto definitivo di patto territoriale

Per quanto concerne l'avvio della procedura, la delibera del CIPE del 12 luglio 1996 prevede, al punto 3, lettera a), che i soggetti promotori del patto provvedano a trasmettere al CNEL la proposta di patto territoriale accompagnata da un documento di sintesi.

Quest'ultimo deve contenere l'indicazione del territorio interessato, gli obiettivi e i tempi previsti di esecuzione del patto, delle iniziative imprenditoriali e delle infrastrutture eventualmente necessarie, i soggetti interessati e gli impegni da loro assunti.

In particolare la delibera del CIPE del 10 maggio 1995 presenta, allegato, uno schema tipo di patto territoriale. Questo schema individua nei seguenti punti i contenuti della proposta:

- Premessa di intenti, che si riferisce alle ragioni che sono alla base del ricorso

al patto territoriale e al contenuto operativo del patto stesso;

- Il territorio e le sue caratteristiche, vale a dire la descrizione "geografica" dell'area oggetto del patto, con le sue potenzialità e gli ostacoli che si frappongono invece allo sviluppo. A tale proposito l'esperienza maturata dal CNEL suggerisce come dimensione ottimale quella della "medianità", evitando in questo modo sia i pericoli della genericità legati ai "macro-interventi", sia quelli della frammentarietà del "micro" su scala esclusivamente locale. La dimensione mediana, invece, rappresenta quella più adatta alla massima espressione di progettualità comune da parte delle forze sociali presenti sul territorio. La proposta di patto deve, quindi, indicare la perimetrazione territoriale e le caratteristiche che rendono tale area un territorio "omogeneo".

- La gerarchia degli interessi e gli obiettivi del patto. Questi ultimi, come si è già detto, devono riferirsi allo sviluppo integrato del territorio, alla valorizzazione delle risorse locali, alla valorizzazione e alla promozione del fattore umano. Nel perseguire tali fini il patto deve essere in grado di fare una selezione degli interessi in una visione di sviluppo integrato; esso deve, quindi, prevedere il concorso degli attori locali, degli enti locali e delle parti sociali secondo una logica di composizione degli interessi particolari, entro un disegno di pubblica utilità.

- I progetti del patto e gli interventi necessari. Ci si riferisce al complesso degli investimenti e degli interventi, con i tempi di completamento, l'evoluzione dell'occupazione, la redditività e le fonti di tipo finanziario. La capacità progettuale deve, pertanto, tradursi in interventi ben definiti, rispondenti a logiche di mercato. Il buon esito del patto può, in questo senso, essere garantito anche dalla capacità di attivare la dimensione locale dei "saperi", favorendo lo sviluppo di un terziario di progettualità e di conoscenza finalizzato allo sviluppo dell'area. A questo proposito è opportuno che siano coinvolti nel progetto di patto i soggetti che nell'area individuata sono in grado di svolgere una funzione di arricchimento culturale e di sviluppare capacità di fare innovazione scientifica.

La delibera del CIPE del 12 luglio 1996, al punto 3, lettera e), prevede che i soggetti promotori provvedono a definire il progetto di patto territoriale avvalendosi dei servizi di una società di assistenza tecnica che viene appositamente scelta dal CNEL.

In sostanza il CNEL assicura a ogni proposta di patto territoriale l'accompagnamento di tale società di progettazione sulla base di un ordine cronologico costituito dalla data di sottoscrizione del primo documento di concertazione locale.

A tale fine il CNEL ha deliberato di seguire la procedura di gara internazionale, ai sensi di quanto viene previsto dalla normativa comunitaria, per garantire sia la massima trasparenza e imparzialità nella scelta di tale società, sia le migliori capacità tecniche e progettuali esistenti sul mercato.

Il progetto definitivo del patto viene sottoposto dai soggetti promotori all'Ufficio di Presidenza del CNEL che ne certifica l'avvenuta concertazione tra le parti interessate attraverso la sottoscrizione di un apposito protocollo d'intesa.

La sottoscrizione del protocollo d'intesa da parte dei soggetti promotori e delle parti sociali conclude la fase di costruzione del patto territoriale.

Questo secondo momento di accertamento della concertazione da parte del CNEL si rende necessario per verificare il permanere dell'accordo tra le parti anche dopo la fase di stesura del progetto definitivo nella quale potrebbero

essere state apportate modifiche all'impianto originale della proposta di patto. Il progetto di patto territoriale e il relativo protocollo d'intesa vengono successivamente trasmessi al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica che, dopo aver verificato il rispetto dei criteri previsti dal punto 2 della delibera del CIPE del 12 luglio 1996, li trasmettono al CIPE per l'approvazione, dopo avere informato le amministrazioni interessate.

La delibera del CIPE del 12 luglio 1996, al punto 2, lettere a), b), c) individua una serie di criteri che il CIPE tiene in considerazione ai fini dell'approvazione di ogni patto territoriale.

Si tratta dell'ordine cronologico di ricevimento dei patti da parte del Ministero del Bilancio e della programmazione economica, della sussistenza di iniziative di programmi di cooperazione regionale o interregionale - con particolare riguardo alla cooperazione tra Nord e Sud - a sostegno di attività produttive realizzate da piccole e medie imprese, della rispondenza di ciascun patto ai requisiti previsti dalle delibere del CIPE del 10 maggio e del 20 novembre 1995 e ai vincoli fissati nella delibera del CIPE del 12 luglio 1996.

Per quanto riguarda i requisiti cui deve corrispondere un patto territoriale, si tratta dei seguenti:

- le date di inizio e di scadenza del patto;
- le amministrazioni locali o le camere di commercio promotrici del patto;
- i soggetti privati e le rappresentanze di categorie interessate che, insieme alle amministrazioni pubbliche locali promotrici, sottoscrivono il patto;
- il soggetto responsabile del patto;
- l'obiettivo e gli eventuali sottobiettivi di rilevanza per lo sviluppo locale;
- gli interventi di competenza di ciascun soggetto partecipante, il relativo costo, le date di inizio e di fine delle attività, il finanziamento e la rispettiva copertura, nonché le obbligazioni assunte dalle parti sociali. Devono, inoltre, essere indicati i rapporti di sinergia e integrazione che intercorrono tra i diversi interventi;
- il costo, in particolare riferito alle infrastrutture di supporto. Queste ultime devono essere strettamente correlate all'iniziativa e non devono, singolarmente o complessivamente, di norma eccedere l'ammontare delle risorse destinate alla quota produttiva e promozionale;
- i destinatari della gestione delle infrastrutture una volta realizzate. Nel caso in cui queste siano affidate a consorzi da costituire, vanno indicati i tempi, i modi e i vincoli per la costituzione degli stessi;
- nel caso di interventi di reindustrializzazione, le modalità di gestione della manodopera da reimpiegare e i relativi costi in termini di trattamento di Cassa integrazione guadagni, indennità di mobilità, disoccupazione speciale;
- le modalità di definizione di eventuali controversie e gli strumenti posti a garanzia dell'adempimento degli atti di rispettiva competenza da parte dei soggetti partecipanti al patto;
- la metodologia adottata per la valutazione della redditività dell'iniziativa.

I vincoli al cui rispetto è condizionata l'approvazione del CIPE sono, invece, i seguenti;

- l'utilizzo delle risorse pubbliche non può essere superiore a 100 miliardi di lire; e gli investimenti in infrastrutture devono essere funzionali allo sviluppo.
- produttivo e il relativo costo non deve superare il 30 per cento di quello degli investimenti produttivi;
- le agevolazioni alle attività produttive non devono essere superiori a determinati parametri e devono essere in linea con gli aiuti comunitari a finalità regionale;
- gli interventi nei diversi comparti devono essere in linea con le discipline del settore;
- la quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non può essere inferiore al 30 per cento del relativo investimento. Per la concessione dei crediti necessari alla copertura della quota di investimenti non garantita da risorse proprie e dal finanziamento pubblico, le banche possono partecipare anche attraverso l'intervento di consorzi di garanzia collettiva fidi;
- nel complesso delle iniziative imprenditoriali gli investimenti medi per addetto non possono essere superiori a 500 milioni di lire;
- il saggio di rendimento interno, che deve essere stimato per le singole iniziative imprenditoriali, non può essere inferiore al valore medio del rendistato dei sei mesi precedenti la presentazione del patto incrementato di due punti.

Per quanto riguarda i tempi di attuazione, il patto territoriale deve contenere un puntuale quadro previsionale, relativo sia ai tempi di realizzazione dei progetti e di efficacia del patto stesso, sia dei connessi percorsi attuativi e deve indicare ogni relazione con altri strumenti di intervento programmatico, garantendo la coerenza con gli stessi.

A tale proposito bisogna sottolineare che, laddove nella regione in cui sono localizzati gli interventi previsti dal patto siano già stati stipulati un accordo o un'intesa di programma, la Regione deve certificarne al CIPE la coerenza degli obiettivi con quelli del patto.

Inoltre, al momento della sottoscrizione al CIPE dei singoli patti da stipulare, i competenti organi regionali devono dichiarare esplicitamente la conformità degli stessi agli indirizzi di programmazione regionale, di pianificazione territoriale, nonché agli obiettivi del quadro comunitario di sostegno e dei documenti unici di programmazione.

La realizzazione complessiva del patto, comunque, deve realizzarsi entro 48 mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della delibera CIPE di approvazione.

Il patto territoriale deve espressamente indicare il soggetto responsabile del coordinamento degli interventi e della loro diretta gestione.

Tale soggetto può essere costituito da società, eventualmente anche di natura consortile e deve rispondere a delle precise caratteristiche.

Egli deve rappresentare al proprio interno gli interessi sociali e economici coinvolti dagli interventi, deve saper mobilitare le necessarie risorse professionali, organizzative e tecniche, deve assicurare risorse finanziarie tali da consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento di eventuali contribuzioni nazionali e comunitarie.

Al soggetto responsabile spetta anche il compito di comunicare semestralmente

lo stato di avanzamento degli interventi al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

Nello svolgimento di queste funzioni il soggetto responsabile può avvalersi dell'aiuto di apposite società di servizi.

La delibera del CIPE del 12 luglio 1996 stabilisce, all'ultimo comma del punto 4, che il patto deve prevedere delle apposite clausole per i casi di recesso, di perdurante inerzia di uno o più partecipanti, o di comportamenti omissivi. A tale proposito vanno affermate le responsabilità per i danni causati con l'obbligo di risarcirli.

Al punto 5 la delibera in questione si occupa delle eventuali modifiche del patto.

Nell'attuazione del patto sono ammesse modifiche di ciascun parametro finanziario, occupazionale e temporale, ma soltanto entro un margine di oscillazione complessivo del 20 per cento, fermo restando l'onere complessivo a carico dello Stato.

Se tale limite viene superato, anche per uno soltanto dei parametri, il patto dovrà essere nuovamente sottoposto all'approvazione del CIPE.

6) Considerazioni finali

Le dimensioni quantitative e qualitative del fenomeno sono fattori che fanno per cui i patti territoriali possano rappresentare uno strumento efficace per realizzare un patto locale concertato tra sindaci, parti sociali, attori economici locali, banche locali. Anche se è ancora prematuro stabilire delle conclusioni, è comunque possibile fare alcune considerazioni.

I patti territoriali si propongono, tra i loro obiettivi, di fare emergere e rafforzare il dirigente locale composta da Sindaci, Presidenti delle Province, dalle Comunità e dalle Camere di Commercio, dai rappresentanti delle parti sociali, dall'imprenditoria locale. Attraverso l'intreccio di questi attori sociali può diventare possibile mobilitare le differenze, creare reti e interconnessioni che consentano ai soggetti sociali di operare in una dimensione collettiva che va oltre l'isolamento dei singoli.

Un altro aspetto fondamentale dei patti territoriali è la mobilitazione delle risorse. La filosofia su cui si basano è che, prima di chiedere e collegarsi agli strumenti e alle aree in deficit di sviluppo, i patti hanno senso se riescono a muovere risorse e iniziative delle imprese e delle pubbliche amministrazioni locali.

Tutto questo mira, fondamentalmente, a coinvolgere i saperi locali e a sostenere un fare progetto che in molte aree del nostro paese sembra spento. Infatti, i patti si basano intorno ad un'idea forza di sviluppo attorno alla quale i soggetti coinvolti possono contare sulla forza della coesione sociale come fattore competitivo per la crescita della realtà locale. Accanto ai vantaggi bisogna, però, anche tenere conto dei rischi da controllare e gestire. In primo luogo i patti territoriali sono esposti al rischio della proliferazione. Quando, più che intorno all'idea forza di sviluppo e alla mobilitazione delle risorse, il patto viene inteso semplicemente come una ripresa di finanziamento straordinario per un territorio in crisi di sviluppo. Per questo motivo diventa decisivo il momento dell'attuazione degli interventi che vanno stabiliti in base a parametri di qualità dello sviluppo locale e della loro realizzazione.

I patti territoriali non sono al riparo dal fenomeno di concertazione vuota o monca. Questo può verificarsi quando, per la debolezza di uno o più attori della concertazione, lo strumento venga promosso e governato da uno soltanto di questi.

Questo rischia di generare uno squilibrio nella progettazione del patto rendendo

l'individuazione delle idee di sviluppo e il coinvolgimento delle risorse locali.

In conclusione, in relazione ai fattori di successo e dei rischi connessi ai patti te riferirsi a quelli che il CNEL, nel suo ruolo di consulenza attiva, ha indicato com essenziali che caratterizzano i patti. Essi sono:

- la cultura dello sviluppo che viene dal basso;
- il valore della concertazione tra gli attori locali;
- il valore della progettualità locale;
- il consolidamento e il radicamento di una logica e di una cultura dell'accompa; processi locali;
- il riconoscimento del processo di istituzionalizzazione basato sulla filiera Comu Regioni- Stato Centrale- Unione Europea.

BIBLIOGRAFIA

BANCA D'ITALIA, Roma maggio 1997, "Considerazioni finali del Governatore"

CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, (a cura di G. Rosa e M. Esposito) Sipi, Roma 1996,

"Indicatori economici provinciali"

CNEL, Roma 8 marzo 1991, "Accordo di concertazione annuale per lo sviluppo del Sud"

CNEL, novembre 1996, "I patti territoriali. Lo stato di avanzamento delle proposte pervenute al CNEL"

CNEL, Roma 1996, "Laboratori territoriali - Un futuro per il Mezzogiorno"

SVIMEZ, Roma aprile - giugno 1996, "Rapporto 1996 sull'economia del Mezzogiorno"

© - 2000 I.N.S.A.