



DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICA E FINANZIARIA REGIONALE
2006-2008

Allegato 1

STATO E TENDENZE DELLA SITUAZIONE ECONOMICA E SOCIALE DEL
PIEMONTE

(a cura dell'IRES)

1 IL QUADRO MACROECONOMICO

- 1.1 Il contesto mondiale ed europeo**
- 1.2 L'evoluzione dell'economia italiana**
- 1.3 Situazione e prospettive dell'economia del Piemonte**

2 NODI E SCENARI DELLO SVILUPPO PIEMONTESE

- 2.1 La sfida competitiva.**
- 2.2 La sfida del cambiamento demografico**
- 2.3 Due motori per lo sviluppo del Piemonte**

3 LA TRANSIZIONE ISTITUZIONALE

- 3.1 Il nuovo assetto dei poteri**
- 3.2 Le relazioni finanziarie**

1 IL QUADRO MACROECONOMICO

1.1 Il contesto mondiale ed europeo

Il 2004 ha visto un'intensa ripresa dell'economia mondiale: con un aumento del Pil del 5,1% si è caratterizzato come uno degli anni di maggior crescita nei tre decenni trascorsi.

Il dinamismo dell'economia mondiale si è tradotto anche in una sensibile crescita degli scambi commerciali, oltre il 10% rispetto al 2003. È quindi notevolmente aumentata l'elasticità di questi ultimi rispetto alla crescita del prodotto, invertendo la tendenza degli anni scorsi che vedeva indebolirsi il ruolo propulsivo del commercio internazionale all'interno dello sviluppo economico mondiale.

I principali motori dell'economia si sono rivelati anche nel 2004 gli Stati Uniti e la Cina, ma la ripresa si è allargata includendo anche aree che nel 2003 avevano sperimentato una congiuntura non favorevole, come l'America Latina e l'Africa, che ha potuto beneficiare della forte domanda di materie prime.

In prospettiva si prevede la continuazione della ripresa, seppure con un ritmo di crescita, sia del Pil sia del commercio mondiale, in rallentamento.

Gli scenari per i prossimi anni appaiono dunque complessivamente favorevoli, ma permangono alcuni fattori di rischio.

Fra questi, innanzitutto, la persistente disomogeneità nella crescita e nei conseguenti squilibri nelle bilance dei pagamenti, che potrebbero portare a ulteriori tensioni valutarie. Inoltre l'elevatezza dei prezzi dei prodotti petroliferi che potrebbe alimentare una tendenza inflazionistica e tradursi in un abbassamento della crescita globale. Non è da escludere, inoltre, un tendenziale aumento dei tassi di interesse, mentre la ripresa in alcune aree emergenti, in particolare l'America Latina, potrebbe mostrare una certa fragilità.

Economia mondiale (tassi di crescita)

	2001	2002	2003	Previsioni		
				2004	2005	2006
Usa	0,8	1,9	3,1	4,4	3,6	3
Giappone	0,2	-0,3	1,4	2,7	1,1	1,7
Eu 25	1,8	1,1	1	2,4	2	2,3
Asia (escluso Giapp.)	5,3	6,2	7,6	7,8	7,1	7,1
Cina	7,5	8,3	9,3	9,5	8,6	8,4
ASEAN 4 *+ Corea	2,9	5,3	4,6	5,3	5	5,3
Paesi candidati	-4,3	7	5,4	7,3	5,1	5
CIS	6,3	5,2	7,7	8	6,5	5,8
Russia	5,1	4,7	7,3	7,1	6	5,3
MENA	0,6	1,4	2,2	5,9	5,4	4,8
America Latina	0,4	-0,2	1,7	5,6	3,9	3,6
Africa	1,3	4,4	3,8	4,2	5,7	6,1
Mondo	2,3	2,8	3,7	5	4,2	4,1
Commercio mondiale	-0,6	4,6	7	10,7	8,2	7,4

* ASEAN4: Indonesia, Malesia, Filippine, Thailandia

Fonte: European Commission, Spring forecasts 2005

Con un'apprezzabile ripresa nel corso dell'anno il Pil dell'Ue è aumentato del 2,4%, fuoriuscendo dalla stagnazione, grazie alla ripresa della domanda interna, con investimenti e consumi in accelerazione rispetto al 2003. Essa è stata sostenuta per il Regno Unito (+3,1%), la Spagna (+2,7%), la Francia (+2,3%) e più lenta

per la Germania (+1,6%). L'evoluzione favorevole si deve soprattutto alla dinamica della domanda interna, mentre il settore estero ha dato un contributo quasi nullo all'aumento del Pil. Le esportazioni, in recupero ma penalizzate dalla forza dell'euro e dal rallentamento della domanda mondiale nell'ultima parte del 2004, sono state controbilanciate, infatti, da un forte aumento delle importazioni.

Nell'insieme dei 10 nuovi paesi aderenti, la dinamica del Pil è risultata ben più sostenuta della media Ue, raggiungendo il +4,9%.

Nel complesso l'aggancio alla ripresa internazionale da parte dell'Unione europea è apparso piuttosto debole e incerto.

In sintonia con un indebolimento della crescita già nella seconda parte del 2004, le previsioni per il 2005 e per il 2006 indicano un tasso di crescita per l'Unione europea più contenuto rispetto al 2004, in un quadro di limitato sviluppo della domanda interna per consumi ed una certa ripresa per gli investimenti, con un clima di fiducia di imprese e famiglie non favorevole, a fronte di una domanda mondiale in ridimensionamento anche per la persistenza di un cambio dell'Euro non competitivo.

1.2 L'evoluzione dell'economia italiana

Anche in Italia l'attività economica nel 2004 è risultata ha manifestato una ripresa rispetto all'anno precedente, ma piuttosto stentata, con un aumento del Pil contenuto nella media annua, ma con una caduta nella parte finale dell'anno che si è ripetuta nel primo trimestre del 2005.

Si sono rese evidenti le difficoltà che l'economia italiana incontra nel trovare un aggancio solido alla pur vivace ripresa internazionale e a quella, più contenuta, europea.

La domanda interna non è decollata, anzi la spesa delle famiglie è risultata in rallentamento rispetto al 2003, in presenza di un clima di fiducia che, escludendo un certo miglioramento nella seconda parte dell'anno, è complessivamente peggiorato, contribuendo a determinare un calo della propensione al consumo.

Gli investimenti hanno mostrato un certo risveglio, ma soprattutto nella componente delle costruzioni, mentre più contenuto è risultato l'aumento per quelli in macchinari e attrezzature, mentre sono diminuiti per i mezzi di trasporto.

È risultata in sensibile rallentamento la crescita dei consumi pubblici, sui quali grava l'onere del contenimento degli squilibri di bilancio, in evidente marcato deterioramento.

La domanda estera netta, al contrario di quanto è avvenuto nel 2003, ha dato un contributo positivo alla crescita del Pil, potendo contare sulla ripresa delle esportazioni. Queste, tuttavia, sono cresciute in misura decisamente contenuta rispetto alle dimensioni della ripresa del commercio mondiale. Le importazioni, invece, hanno rispecchiato la più debole crescita della domanda interna rispetto a quella internazionale: ciò ha consentito un effetto espansivo sull'economia italiana dell'interscambio con l'estero.

La quota sul commercio mondiale, valutata a prezzi costanti, è però ulteriormente scesa evidenziando ancora una volta i problemi di competitività che affliggono l'economia italiana.

Le previsioni indicano una situazione ancora difficile anche per il 2005, anno per il quale si tende a prevedere una crescita zero o persino negativa.

Negli anni successivi, qualora non vi siano ulteriori shock e si realizzi l'attesa stabilizzazione del cambio e del prezzo del petrolio, la crescita potrà riallinearsi a quella potenziale, che, tuttavia ben difficilmente si collocherà al di sopra dell'1,5%.

Le esportazioni aumenteranno anche se dovranno scontare un rallentamento della domanda mondiale ma, soprattutto, la limitata competitività dovuta ad un cambio euro-dollaro sfavorevole ed alla lenta crescita della

produttività. Oltre ai problemi legati ad una specializzazione delle esportazioni su mercati e settori poco dinamici, alla limitata dimensione delle imprese che rende più difficoltosi processi di internazionalizzazione virtuosa, alla crescente concorrenza asiatica, non vanno dimenticati, nel valutare la insoddisfacente performance del commercio estero italiano, gli effetti sui costi di produzione dell'aumento dei prezzi dell'energia, la crisi di importanti settori industriali, come l'automobilistico, la presenza di inefficienza in settori protetti dalla concorrenza internazionale, che gravano sull'intero sistema.

L'economia italiana (variazioni %)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Pil	0,4	0,4	1	-0,6	1,1
Consumi privati	0,4	1,4	1	0,7	1,7
Consumi pubblici	1,9	2,3	0,6	0,2	0,2
Invest. fissi lordi	1,3	-1,8	1,9	-1,6	2
Macchinari e attrezz.	-0,1	-4,4	1,1	-3,1	2,1
Costruzioni	3,3	1,7	3	0,4	1,8
Esportazioni (beni e serv.)	-3,2	-1,9	3,2	0	5,8
Importazioni (beni e serv.)	-0,5	1,3	2,5	2,8	6,8

Fonte: OECD Economic Outlook 77, may 2005

Le possibilità di ripresa sul lato della domanda interna appaiono limitate in prospettiva, sia per una presumibile contenuta evoluzione del reddito disponibile, sia per il persistere di un clima di fiducia dei consumatori incerto, che si traduce in un aumento della propensione a risparmiare. Inoltre, l'impatto della crescita dei consumi sulla produzione interna potrebbe essere limitato qualora questi continuino a privilegiare le componenti importate.

La domanda per investimenti risulterà ridimensionata dal clima di incertezza che caratterizza il quadro generale, con una probabile diminuzione degli investimenti in macchinari ed attrezzature e mezzi di trasporto ed una riduzione sensibile del tasso di crescita per le costruzioni, dovuta ad un cedimento del ciclo immobiliare, acuito dalle evidenti difficoltà in cui versa la finanza pubblica.

La politica di bilancio, gravata dal piano di rientro dell'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni entro la soglia del 3% del Pil, non potrà fornire alcun sostegno congiunturale.

1.3 Situazione e prospettive dell'economia del Piemonte

Nel 2004 anche l'economia regionale ha risentito, con sollievo, della ripresa internazionale, ma l'evoluzione della congiuntura nel corso dell'anno non consente di confermare l'uscita dalla stagnazione. Secondo le prime valutazioni, si può ritenere che il Pil del Piemonte sia aumentato di un valore inferiore alla dinamica nazionale (Prometeia stima un +0,3%, Istat, per il Nord-ovest +1,1%) anche se al di sopra della variazione del Pil che la regione aveva conseguito nel 2003, stimata dall'Istat nel -0,1%.

L'industria manifatturiera ha fatto rilevare un ulteriore andamento negativo, dopo aver riflesso contrazioni del valore aggiunto dell'ordine del 3-4% l'anno nel triennio 2001-2003. I servizi, invece, avrebbero proseguito con una dinamica positiva del valore aggiunto, anche se a un ritmo meno intenso rispetto al 2003, mentre il settore delle costruzioni, che ha potuto beneficiare ancora del ciclo favorevole sia delle opere pubbliche che dell'edilizia residenziale, ha mantenuto livelli elevati di attività, dopo un intenso periodo di crescita nel triennio 2001-2003. L'agricoltura ha aumentato il valore aggiunto del 5,5% nel 2004, invertendo la tendenza alla contrazione verificatasi nel biennio precedente, anche se alcuni comparti hanno mostrato andamenti non favorevoli.

I consumi hanno ristagnato, in presenza di un clima di fiducia delle famiglie piuttosto depresso, come per l'Italia

Gli investimenti delle imprese, per quanto riguarda la componente in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto, dopo aver riflesso una tendenza recessiva a partire dal 2001, nel 2004 non sono decollati, mentre è rimasta invece vivace l'attività per quanto riguarda gli investimenti in costruzioni, sebbene in via di ridimensionamento. In prospettiva il modesto ma apprezzabile contributo anticiclico che il settore delle costruzioni ha dato in questi anni alla crescita dell'economia regionale tenderà a ridursi, sia per la stabilizzazione del ciclo positivo del mercato residenziale, sia per il ridimensionamento del picco produttivo di questi anni nell'ambito delle opere pubbliche, in particolare quelle legate ai Giochi olimpici.

La domanda estera ha denotato una contrazione in termini reali, dopo la positiva inversione di tendenza manifestatasi nel 2003, anche se con un recupero limitato in valore: la quota di mercato del Piemonte è quindi ulteriormente diminuita, evidenziando una crisi di competitività del sistema produttivo regionale, soggetto a una competizione sia dall'alto, da parte dei paesi che maggiormente innovano e/o incorporano un maggior contenuto tecnologico nelle loro produzioni, sia dal basso, per l'accentuarsi della competizione dei nuovi produttori basata sui costi.

La crisi dell'industria, che fa rilevare una contrazione produttiva ormai da sedici trimestri consecutivi, si è riflessa negativamente sulla dinamica delle attività terziarie, che negli anni trascorsi hanno rappresentato l'elemento di maggior dinamismo dell'economia regionale e il cui contributo positivo alla crescita sia del valore aggiunto che dell'occupazione ha più che compensato la riduzione avvenuta nell'industria manifatturiera.

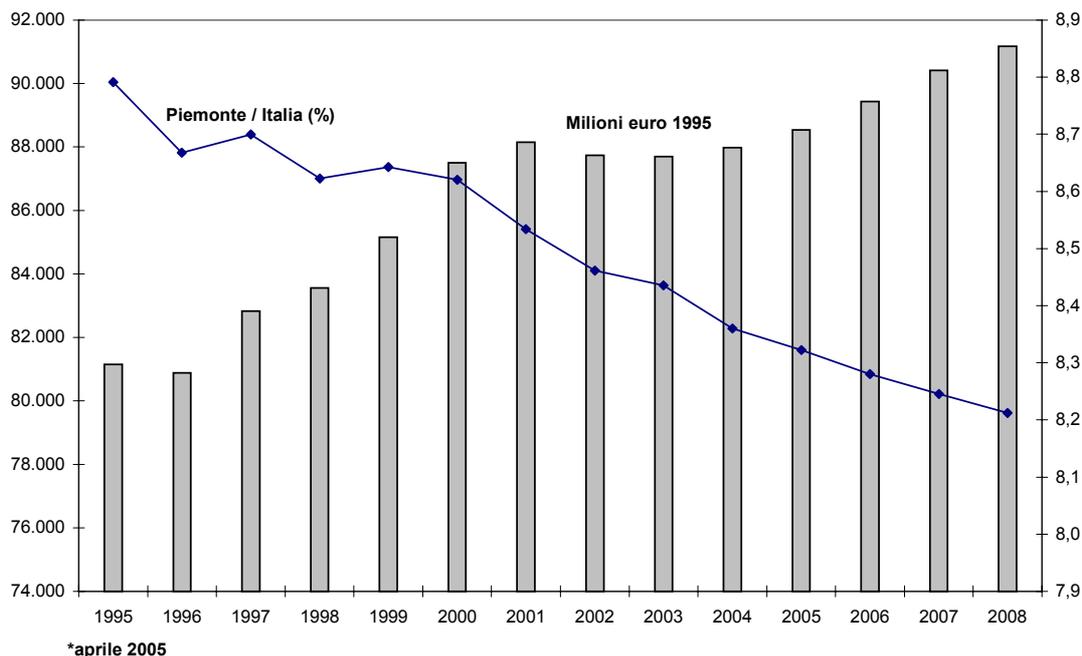
Anche nel 2004 il sistema regionale, nonostante la debole dinamica dell'attività economica, ha denotato una buona capacità di creare occasioni di lavoro, evidenziando una crescita considerevole tanto del numero di occupati quanto del tasso di occupazione. L'occupazione è cresciuta rispetto al 2003 nei servizi e nell'agricoltura, mentre si è verificata una consistente contrazione nell'industria in senso stretto, dove è rimasto elevato il livello degli ammortizzatori sociali attivati, ed è risultata invariata nelle costruzioni.

E' proseguita la tendenza alla diminuzione del tasso di disoccupazione.

Sulla dinamica espansiva degli occupati ha influito l'emersione di lavoro irregolare conseguente alla regolarizzazione dei lavoratori stranieri.

La stentata crescita dell'economia in presenza di una più sostenuta evoluzione occupazionale ha confermato un andamento della produttività stagnante.

Dinamica del Pil del Piemonte
 (Fonte: Istat 1995-2003; stime e previsioni Prometeia* 2004-2008)



Le previsioni per l'economia piemontese (formulate ad aprile 2005, e che quindi dovranno essere oggetto di revisione verso il basso, alla luce di uno scenario nazionale che si sta evidenziando meno favorevole) vedono una dinamica del Pil nel periodo 2005-2008 superiore al primo quadriennio del decennio in corso ed indicano la fuoriuscita dalla stagnazione, ma assegnano al Piemonte un tasso di crescita inferiore a quello sperimentato nella seconda metà degli anni novanta ed inferiore alla dinamica nazionale.

Continuerebbe quindi la perdita di peso dell'economia regionale rispetto a quella nazionale.

Il Pil per abitante riprenderebbe a crescere, dopo la stasi sperimentata nella attuale fase di crisi, anche se il vantaggio rispetto alla media nazionale tenderebbe a ridursi ulteriormente.

L'evoluzione dell'economia regionale potrà contare su una ripresa della domanda estera, nell'ipotesi che riesca ad aumentare la propria quota di export sul totale nazionale, mentre le componenti interne, sia per quanto riguarda i consumi che gli investimenti, si svilupperanno ad un ritmo piuttosto contenuto. In particolare verrà meno il contributo alla crescita offerto dagli investimenti in costruzioni, che rifletteranno la fine del ciclo espansivo che ha caratterizzato la prima metà del decennio.

Dinamica dell'economia del Piemonte e dell'Italia

(tassi medi annui di crescita, su valori a prezzi 1995)

	1996-2000	2001-2004	2005-2008
Piemonte			
Pil	1,5	0,1	0,9
Consumi famiglie	2,5	0,6	1,1
Consumi pubblici	0,9	1,5	1,0
Investimenti fissi lordi	4,5	0,0	2,5
Invest. Macch. e attrezz.	6,0	-2,0	4,4
Invest. Costruzioni	2,0	3,6	-0,6
Esportazioni di beni	0,3	-1,3	3,8
Italia			
Pil	1,9	0,9	1,3
Consumi famiglie	2,5	0,7	1,5
Consumi pubblici	1,0	2,2	1,0
Investimenti fissi lordi	4,3	0,8	2,5
Invest. Macch. e attrezz.	6,2	-0,5	3,1
Invest. Costruzioni	1,9	2,7	1,8
Esportazioni di beni	3,9	-0,8	3,2

Fonte: Istat e previsioni Prometeia (aprile 2005)

La sfida dei prossimi anni consisterà innanzitutto nell'evitare che la perdita delle specializzazioni consolidate manifatturiere faccia venir meno i presupposti per la necessaria trasformazione del tessuto produttivo regionale verso una maggior qualificazione. Ciò comprometterebbe le possibilità di innovazione, se portasse alla perdita di competenze, risorse umane, organizzative e imprenditoriali accumulate nel tempo, depauperando la società e le potenzialità dell'offerta regionali.

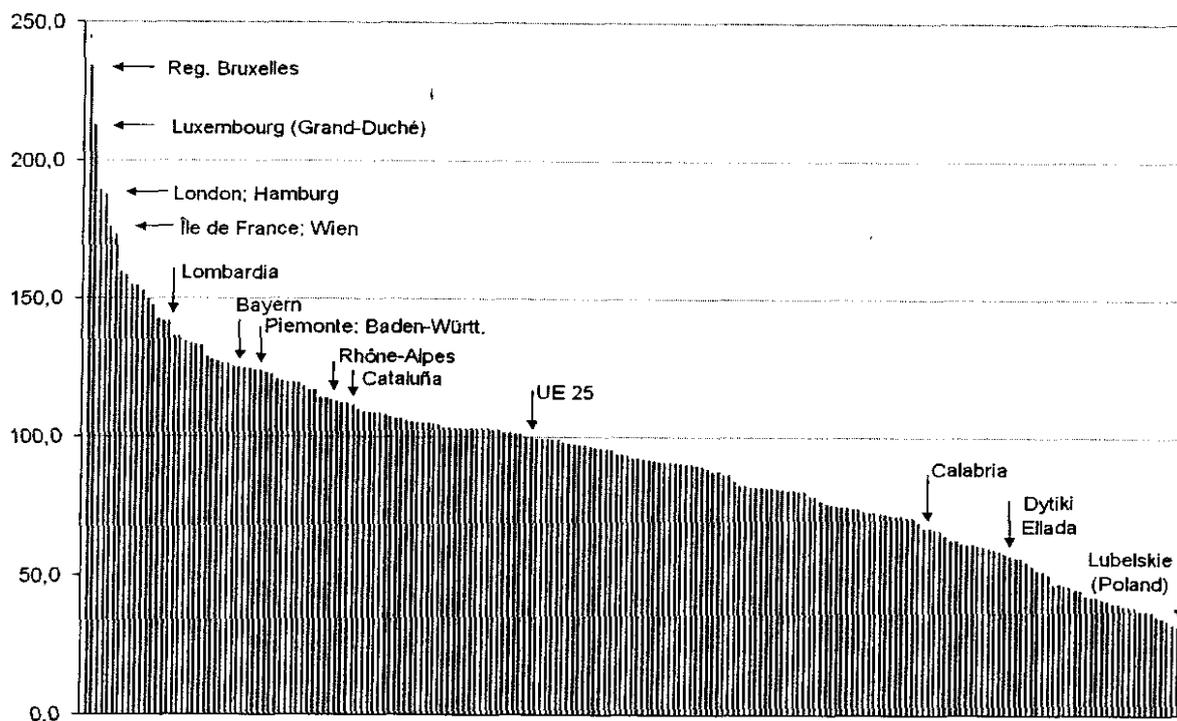
In questa ottica un'accorta difesa dell'esistente che ne preservi le potenzialità operative attuali non può venir meno, proprio nell'intento di favorire il cambiamento strutturale e la competitività del sistema e purché non metta in ombra la necessità del passaggio a nuove configurazioni strutturali dell'economia piemontese.

Occorre avere consapevolezza che non vi è un'alternativa fra industria e servizi, ma fra attività manifatturiere e terziarie a elevato contenuto di conoscenza e di innovazione – che rappresentano il futuro e sulle quali va riorientato il sistema economico piemontese – e produzioni a bassa qualificazione – tanto nella manifattura quanto nei servizi – destinate a esaurirsi, o a ridursi ad un ruolo interstiziale, in una regione avanzata come il Piemonte.

2 - NODI E SCENARI DELLO SVILUPPO PIEMONTESE

2.1 La sfida competitiva.

Nonostante le difficoltà fin qui delineate, il Piemonte rimane ancora tra le regioni più prospere d'Europa (vedi figura). Inoltre detiene ancora – rispetto alla media del paese – un evidente vantaggio per dimensione organizzativa delle sue imprese e per intensità e qualità delle sue strutture di ricerca e formazione: è affetto meno di altre regioni dai limiti strutturali del sistema produttivo italiano. Da dove deriva allora la sua difficoltà di crescere, riscontrabile ormai da molti anni? Secondo un'interpretazione sempre più accreditata, proprio dal più alto livello sul quale è costretto a competere, con avversari tecnologicamente agguerriti, e senza avere alle spalle – come altre regioni industriali evolute d'Europa – il supporto di un sistema-paese capace di alimentare la propria performance competitiva con il carburante delle economie esterne, del capitale umano, della burocrazia efficiente, del sistema di relazioni industriali moderno e flessibile. Più direttamente di quanto avvenga in altre regioni italiane, ci troviamo stretti fra una doppia concorrenza: dall'alto delle economie avanzate, e dal basso delle economie emergenti. E' difficile per le nostre imprese accedere alle tecnologie di punta (e alle scale operative globali che le contraddistinguono), mentre risulta imprevedibilmente facile ad alcune economie asiatiche raggiungere adeguati livelli di qualità nei manufatti tessili o meccanici. La crescita di questa minaccia competitiva era visibile – ed era stata segnalata – già da parecchi anni, ma l'apparente successo del modello Nord-Est suggeriva spesso soluzioni fuorvianti.



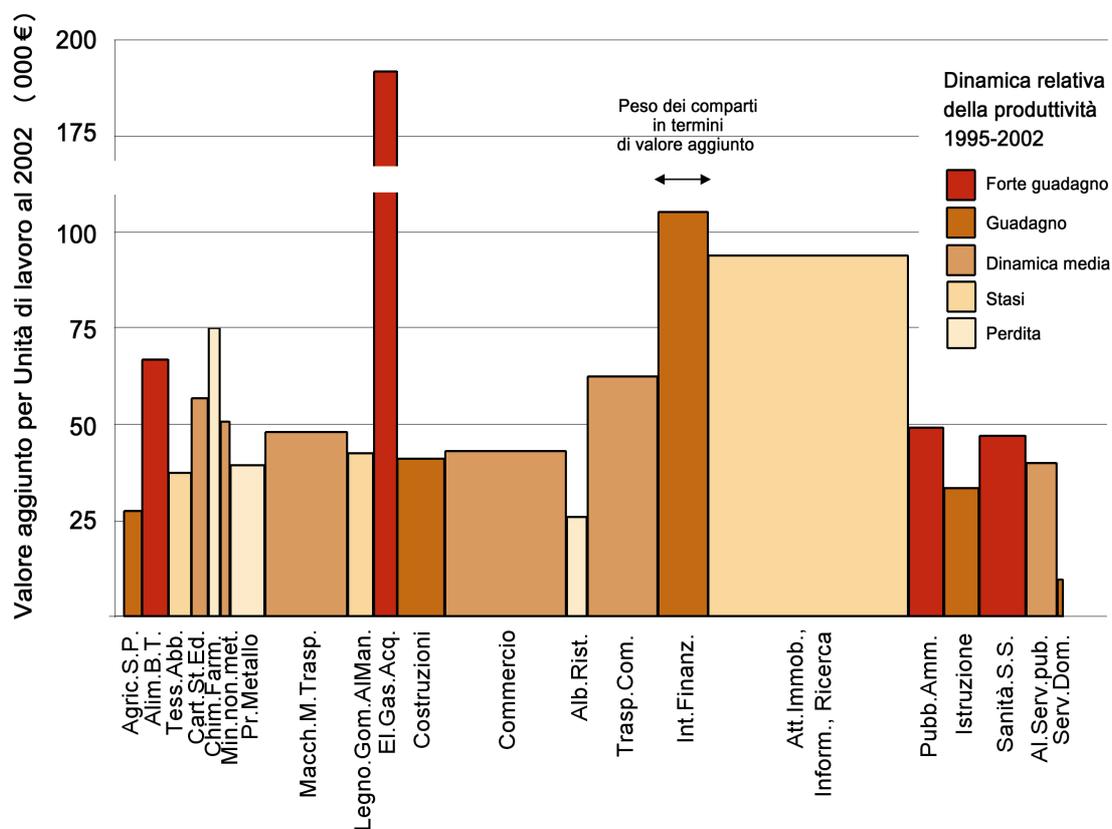
PIL per abitante al 2002 nelle regioni europee
Confronto a parità di potere d'acquisto, Europa a 25=100

Recentemente, il quadro è divenuto chiaro agli occhi di tutti, e le diagnosi convergono. Per uscire dall'impasse strutturale il Piemonte ha una sola strada: deve fare ogni sforzo per allinearsi rapidamente alle economie più innovative.

Le imprese devono potenziare la loro capacità di iniziativa internazionale, non solo esportando beni, ma investendo all'estero e utilizzando adeguatamente l'arma delle forniture nelle aree a basso costo: frenare la delocalizzazione può sembrare preferibile – e talora necessario – nel breve termine, ma risulta estremamente rischioso nel medio-lungo termine, a meno che non sia la premessa di un rapido e profondo rinnovamento degli assetti strutturali delle nostre imprese.

In questo passaggio è necessario alleggerire le funzioni operative a vantaggio di quelle organizzative e di conoscenza: tra le lavorazioni di trasformazione manifatturiera possono sopravvivere nel medio termine solo quelle che sapranno svincolarsi dalla concorrenza di prezzo, producendo beni industriali specialistici, o articoli di consumo per il mercato di lusso, o varietà produttive a rapido avvicendamento per tecnologia incorporata o per parametri estetici e moda, o prototipi in fase di affinamento destinati ad alimentare successivamente una produzione di massa in paesi a basso costo dei fattori. In tutti questi casi, è vitale la componente di servizio incorporata nei prodotti, come input produttivo (ad esempio, design) o come parte del pacchetto venduto (ad esempio, assistenza al cliente).

La contrapposizione manifattura-servizi è un pregiudizio duro a morire, ma che è necessario superare, nell'ottica di una sempre più stretta integrazione: la componente di servizio è quasi sempre alla base della qualità della stessa offerta di manufatti, e talora assume un peso maggioritario in termini di valore.



Livello e dinamica della produttività del lavoro, 1995-2002

*La produttività media dell'economia piemontese può accrescersi in due modi: **aumentando la produttività di ciascun settore**, oppure **spostando la specializzazione regionale verso settori a più elevato valore aggiunto per occupato**. Nel periodo 1995-2002 il primo aspetto del cambiamento è stato piuttosto deludente, mentre il secondo è apparso apprezzabile: ad esempio è aumentato il peso di un settore "ricco", come quello dei servizi orientati al sistema delle imprese, la cui estensione e qualificazione emerge dalla figura qui riportata (seppur parzialmente distorta dall'inclusione da parte dell'Istat in un solo settore dei servizi per il sistema delle imprese e di attività eterogenee come le attività immobiliari e i servizi professionali).*

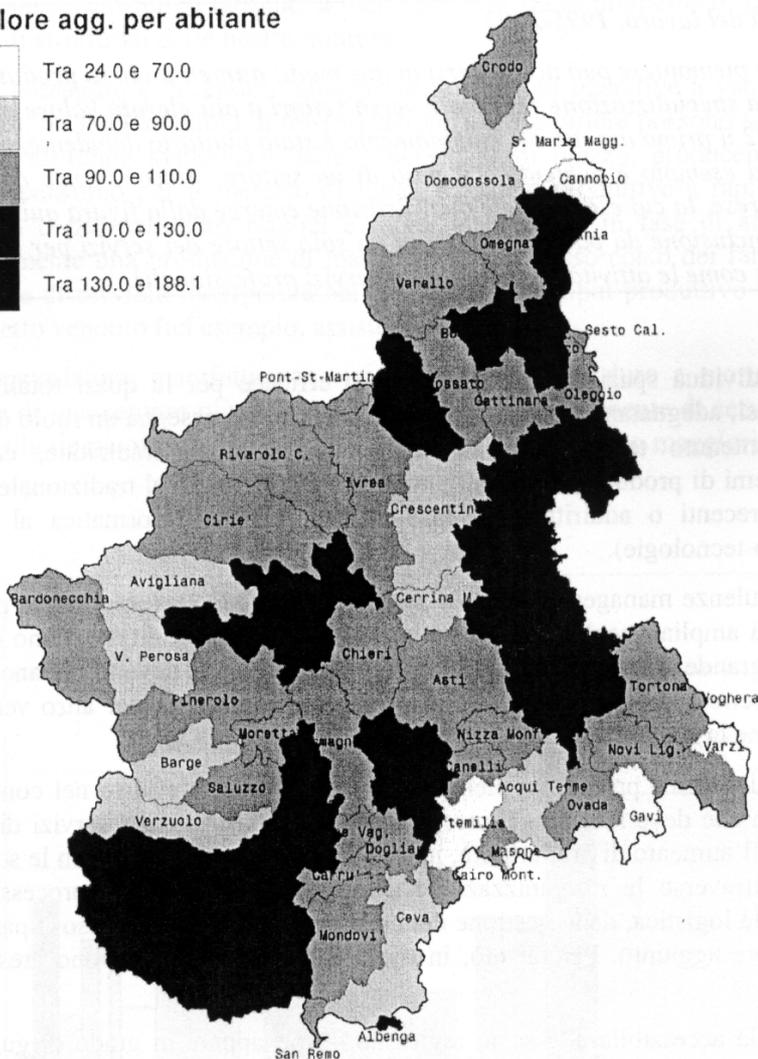
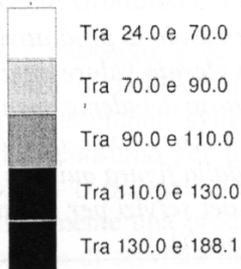
Si tratta di una prospettiva che individua spazi di riposizionamento efficace per la quasi totalità delle specializzazioni produttive piemontesi, adeguatamente riconfigurate e snellite, ma assegna un ruolo di primo piano alle attività a spiccato contenuto tecnologico; sia di quelle di lunga tradizione, come la componentistica automotiva o i sistemi di produzione (ormai autonomizzati rispetto al tradizionale cliente di riferimento) sia di quelle più recenti o addirittura in fase di decollo (dall'informatica al design, dall'aerospaziale alle bio- e alle nano-tecnologie).

I comparti di ricerca, software, consulenze manageriali sono da tempo e rimangono un importante punto di forza del Piemonte, e si sono ancora ampliati negli ultimi dieci anni. Hanno però un difetto, sono nati per prestare servizi "su misura" per la grande impresa manifatturiera regionale, e oggi devono affrancarsi dal loro tradizionale committente, e riuscire a produrre per il mercato extrapiemontese, o, per altro verso, per l'impresa medio-piccola, sostenendone la riqualificazione.

Questo rilancio della parte "alta" del sistema produttivo piemontese deve però essere visto nel contesto di una ripresa di dinamismo innovativo che deve investire l'intero corpo dell'industria e dei servizi di questa regione. Occorre riprendere la via dell'aumento di produttività, in stasi da molti anni, e farlo con le soluzioni tipiche delle economie avanzate: attraverso la riorganizzazione d'impresa (non solo dei processi e dei prodotti, ma anche della finanza, della logistica, della gestione del capitale umano), e attraverso il passaggio a funzioni o attività a maggior valore aggiunto. Per far ciò, in molti casi, le imprese devono crescere di dimensione.

La politica industriale – specie quella accessibile alla scala regionale – non appare in grado di guidare il processo evolutivo (per limiti di risorse e per complessità delle dinamiche in atto), ma può aspirare ad orientarlo: gli investimenti che può mettere in campo o alimentare non appaiono trascurabili, se si supera la logica delle incentivazioni indifferenziate per mirare sui programmi innovativi (capaci di suggerire vie di crescita a una più ampia platea di attori imprenditoriali) o sui fattori competitivi trasversali (meglio se organizzati in pacchetti coerenti, disegnati sulle vocazioni e le concrete opportunità dei singoli territori). I distretti industriali hanno in molti casi esaurito la fase di sviluppo spontaneo e autoalimentato, e hanno bisogno di strategia: imprese leader che ne guidino la trasformazione e il riposizionamento internazionale, agenzie locali e reti di servizi avanzati capaci di sostituire il loro impulso innovativo alla tradizionale accumulazione incrementale del know-how, avvicinandosi in molti casi al modello del "distretto tecnologico", un'area-sistema che si qualifica sempre più come concentrazione di competenze interdipendenti, piuttosto che come apparato integrato di trasformazione manifatturiera. Se il distretto tradizionale poteva avvantaggiarsi da una semplice condivisione indifferenziata di risorse e opportunità all'interno di un certo bacino territoriale, il nuovo sviluppo dei luoghi poggia su ben specifiche reti interoperative (non sempre chiuse all'interno dell'area di maggior addensamento) che funzionano come catene di produzione del valore, raggruppando precise complementarietà tecnologiche e innovative in cluster local/globali, senza necessariamente permeare di sé l'intera area investita, ma operando come un suo motore parziale. Le opportunità di crescita in senso "policentrico" dell'economia piemontese, cioè la possibilità di questa regione di competere come sistema, derivano in buona parte dalla sua capacità di enucleare (anche in modo spontaneo), e di riconoscere e organizzare consapevolmente, questa pluralità di motori territoriali innovativi.

Valore agg. per abitante



Valore aggiunto per abitante nei Sistemi locali del Lavoro, al 2002
(Numero indice, Italia=100)

Naturalmente, la ricchezza dei dinamismi riscontrabili nel territorio regionale (dei quali le ultime informazioni prodotte dall’Istat ci offrono una testimonianza evidente – vedi figura) richiede un inserimento nell’economia globale all’altezza dei tempi. Nel Nord-Ovest italiano si incrociano, come noto, i due grandi assi dello sviluppo europeo, quello tra il porto di Genova e il Nord Europa, e la dorsale trasversale Lisbona-Milano-Budapest-Kiev. La costituzione di una piattaforma logistica integrata nel complesso del Nord-Ovest rappresenta un banco di prova fondamentale perché l’economia di questo territorio si possa interrelate efficacemente ai nuovi fuochi dello sviluppo mondiale, a cominciare da quelli dell’Asia orientale. Il rilancio recente del porto di Genova e gli investimenti svizzeri sul Loetschberg rimettono in gioco non solo l’alessandrino ma tutto il Piemonte orientale come “porta d’Europa”, e non in una logica di mero transito ma come snodo polivalente – arricchito di funzioni di rielaborazione e controllo – del quale il sistema produttivo regionale potrebbe avvantaggiarsi. Dall’altro lato, le potenzialità del “Corridoio 5” ed in particolare della sua tratta transpadana impongono un’organica soluzione dei collegamenti con la Francia meridionale come questione di importanza vitale, soprattutto a cospetto delle ripetute interruzioni registrate negli ultimi anni. La posta in gioco è l’effettivo potenziale competitivo e attrattivo dell’Italia del Nord, minacciata oggettivamente dal consolidamento di una connessione trasportistica transeuropea est-ovest che si sta

strutturando a nord delle Alpi, e che potrebbe rendere marginale – quindi antieconomica - la connessione transpadana che interessa i nostri territori.

Concorrenza tra corridoi

Il potenziamento delle grandi reti trasportistiche europee è di per sé occasione di convergenza o contrasto di interessi tra città e regioni: lo sviluppo anticipato di una connessione rispetto ad un altro percorso parallelo convoglia su di essa i flussi di valore, creando sui suoi nodi ulteriori investimenti, opportunità di business, economie di scala e di agglomerazione. L'abbattimento dei costi di distanza trasforma le aree investite dalla connessione in qualcosa di simile ad un'unica regione, che può beneficiare in qualche misura dell'intero potenziale di domanda (vantaggio nell'accesso al mercato di consumo) e dell'intero potenziale di offerta (reperimento di input produttivi e servizi rari). Al contrario le aree scavalcate dalla nuova connessione ne subiscono un contraccolpo negativo.

Il quadro padano è investito da tale biforcazione evolutiva ad una duplice scala:

- *nel suo insieme, la grande dorsale Lisbona-Kiev che lo attraversa orizzontalmente, e che per realizzarsi richiederebbe una o più connessioni Italia-Francia (Torino-Lione, Genova-Marsiglia in entroterra, Cuneo-Nizza), rischia di essere anticipato dalle connessioni parallele a nord delle Alpi (Parigi-Stoccarda-Vienna-Budapest), con un effetto di marginalizzazione che interesserebbe tutta l'Italia del Nord;*
- *al suo interno, si determina una concorrenza nelle connessioni Sud-Nord tra i valichi e i porti delle regioni del Nord-Ovest e quelli del Nord-est. In particolare, il vantaggio di tempo, di transitabilità, di destinazione del valico del Brennero rischia di calamitare anche i flussi di merci provenienti dal Tirreno, attraverso una connessione diagonale oggi in progetto, a scapito del corridoio Genova-Sempione che invece potrebbe essere favorito dalla risistemazione del valico del Löttschberg sul quale la Svizzera sta massicciamente investendo.*

Tuttavia le conflittualità interpadane non appaiono insanabili: la competitività territoriale del Piemonte dipenderà "dalla capacità di trovare ragioni di scambio eque con le regioni confinanti, così da sfruttare al meglio economia di specializzazione nella fornitura di servizi integrati per il trasporto intermodale" (Salone Irescenari 2004/2). Tra le regioni del Nord Italia dovrebbero dunque intercorrere più spesso rapporti di cooperazione strategica che non di competizione lobbistica. La vera partita è quella con la direttrice Parigi-Stoccarda-Budapest, che avrebbe l'effetto di rafforzare ulteriormente il sovra-sviluppo del centro-Europa e la periferizzazione dell'economia padana.



Nella prospettiva delle trasformazioni fin qui delineate, la questione dell'occupazione assume sfaccettature inedite, già evidenti negli sviluppi registrati negli ultimi anni.

Per un verso le necessarie riorganizzazioni industriali mettono a rischio segmenti anche rilevanti di occupazione. Per altro verso, una serie di trasformazioni sociali, culturali, normative consentono una compensazione soddisfacente sul piano quantitativo (da cui il paradosso di un'occupazione che cresce, anche a Torino, in concomitanza alla crisi industriale) ma problematico in rapporto alla qualità e sostenibilità sociale dell'assetto che si viene a determinare. Il problema che diverrà più acuto con l'imminente impatto della transizione demografica, quando in misura crescente l'esigenza sarà quella di valorizzare in modo ottimale le nuove e più ristrette generazioni che si affacciano nel mercato del lavoro, piuttosto che ridurre i requisiti qualitativi e di costo per rendere economicamente vantaggioso l'impiego di una risorsa umana in esubero.

SISTEMA PIEMONTE: I SEGNI PIÙ	... E I SEGNI MENO
Il livello del reddito per abitante	La dinamica del reddito per abitante
Il consumo di cultura	I livelli di scolarizzazione
La crescita dell'occupazione	La dinamica della produttività
Migliore utilizzazione delle risorse umane presenti	Risorse umane endogene in progressiva contrazione
Il potenziale di ricerca, innovazione, servizi alle imprese	La crisi di alcuni pilastri del sistema produttivo regionale
Buon livello di apertura internazionale dell'economia regionale	Rischio di colonizzazione di settori produttivi importanti
Dinamismo territoriale dei sistemi locali	Spiazzamento di alcuni distretti rispetto alle dinamiche della globalizzazione
Riavvio dei processi di infrastrutturazione	Lentezza di realizzazione delle infrastrutture strategiche
Decentramento politico-istituzionale e nuove esperienze di governance partecipata	Farraginosità e scarsa efficienza della nuova architettura dei poteri territoriali

2.2 La sfida del cambiamento demografico.

Già nei prossimi anni la ristrettezza delle risorse umane in età di lavoro inizierà a farsi sentire. Anzi, già sta premendo sull'offerta di manodopera. Finora ha potuto essere più che compensata dell'aumento dei tassi di attività, o dall'afflusso di immigrati, cosicché l'occupazione ha potuto aumentare. La serie temporale del fenomeno è disturbata dai fenomeni di emersione e dalla regolarizzazione degli immigrati, ma in un confronto di arco decennale il quadro è evidente: non stiamo marciando – come alcuni temevano – verso la disoccupazione tecnologica, se non in senso frizionale: segmenti di occupati posti in esubero da processi di riorganizzazione produttiva, dei quali appare difficile un rapido reimpiego. Nel breve termine, è un problema serio, da affrontare con opportuni ammortizzatori o con soluzioni pubbliche creative.

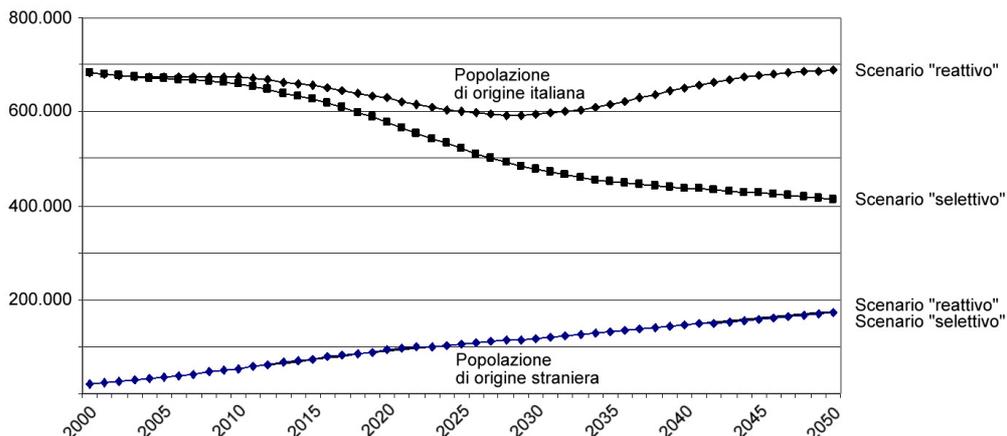
In un orizzonte temporale più ampio, è esso stesso parte del problema strategico chiave, quello dell'impiego ottimale e della riproduzione di una risorsa umana ormai strutturalmente scarsa: un pensionamento anticipato non è tanto un dispendio di finanza pubblica, è uno spreco di capacità lavorativa. Per un aumento ulteriore della partecipazione al lavoro esistono ancora margini, soprattutto nella popolazione ultracinquantenne: occorrono però riorganizzazioni d'impresa, sviluppo di nuove attività, formazione continua, rimotivazione: e cioè formule di competitività aziendale atte a valorizzare l'esperienza accumulata e il capitale relazionale più che lo sforzo fisico e l'adattabilità, orari e regimi di prestazione del lavoro più compatibili con le esigenze individuali e famigliari, pacchetti di prodotto/servizio nei quali faccia premio la comprensione profonda delle esigenze del cliente e la partecipazione attiva alla prestazione lavorativa offerta, un aggiornamento professionale anche formale che si distribuisca lungo l'intero arco della vita lavorativa.

E' l'avvio di una trasformazione di prospettiva: la società e l'economia devono trovare un nuovo equilibrio funzionale – non necessariamente meno prospero – corrispondente ad una struttura demografica mutata. Si potrebbe pensare che sono fenomeni ancora lontani, e certo l'impatto maggiore ci cadrà addosso dopo il 2015. Ma sarebbe un atteggiamento assai miope. Fin dai prossimi anni sarebbe opportuno innescare cambiamenti atti a rendere sostenibile la transizione demografica che ci attende: occorrono politiche mirate al consolidamento e alla valorizzazione della popolazione regionale, e occorre orientare in modo coerente anche i processi di riorganizzazione economica. Opportune revisioni organizzative potrebbero frenare la denatalità e la contrazione delle classi di età giovanile, favorire la partecipazione al lavoro delle diverse fasce di età e in particolare delle donne, selezionare positivamente i flussi di immigrati e favorirne un'integrazione organica nella base demografica regionale, arginare il rischio di fuga dei neolaureati verso regioni più dinamiche e organizzare seriamente l'attrazione di studenti stranieri nelle nostre facoltà più prestigiose, ridurre la precarietà dei corsi di vita dei giovani attraverso meccanismi che consentano un'accumulazione progressiva di carriera individuale pur nell'ambito di una successione di occupazioni temporanee. Di pari passo, in una società che sta portando a compimento la fase della crescita manifatturiera, anche l'economia può assumere un volto più amichevole.

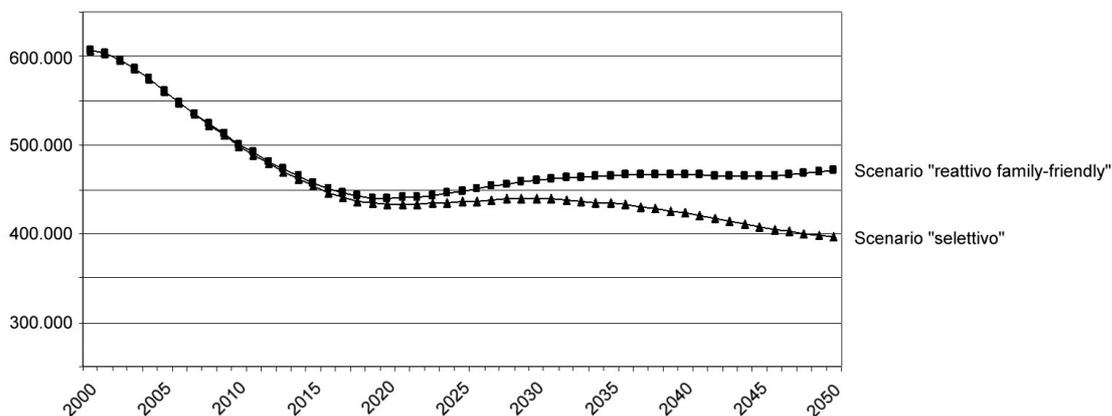
La produzione può essere orientata in maggior misura verso la domanda interna espressa da una popolazione ad elevato reddito diffuso, rispondendo a bisogni evoluti individuali e collettivi (salute, istruzione, cultura, tempo libero, tutela dell'ambiente e del paesaggio), è possibile potenziare settori nei quali la permanenza lavorativa fino ad un'età più avanzata risulta più agevole che in settori esposti alla competizione sui mercati globalizzati, e nei quali vengono valorizzate dimensioni di qualità delle prestazioni lavorative (partecipazione emotiva, creatività, senso di appartenenza) che in certa misura travalicano i caratteri standardizzati dell'innovazione orientata al mercato, pur essendo suscettibili di alimentare anche quest'ultima in forme originali.

Una valutazione ragionata dell'impatto di trasformazioni di questo tipo sul sistema regionale della popolazione ne evidenzia le potenziali implicazioni. Senza riprodurre improbabili (e quasi certamente sconsigliabili) afflussi migratori di massa, un pacchetto di politiche orientate alla sostenibilità demografica consentirebbe di arginare (e nel medio termine invertire) il declino delle nascite, stabilizzare la componente giovanile della popolazione, aumentare la partecipazione al lavoro in misura tale da accrescere nei prossimi 5-10 anni l'offerta di lavoro pur in presenza di una riduzione della popolazione in età.

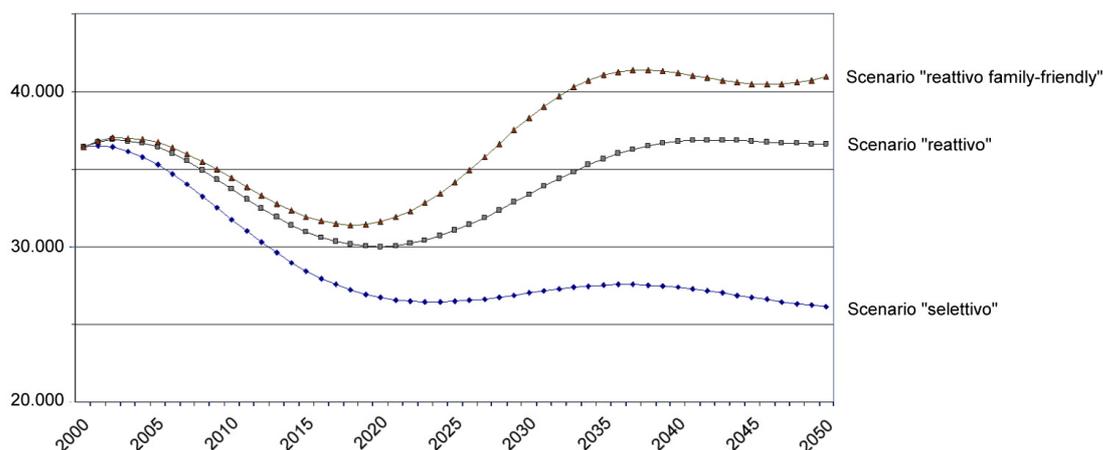
Popolazione in età 0-19 anni



Donne in età 20-39 anni



Nascite



Le prospettive della popolazione piemontese : in uno scenario “selettivo” (guidato dalle sole esigenze della competitività a breve termine) e in uno scenario “reattivo” o “family-friendly” (più attento alle esigenze di vita degli individui e delle famiglie) *Fonte: L. Abburrà, IRES, Secondo Rapporto Triennale di scenario, 2005*

2.3 Due motori per lo sviluppo del Piemonte

Gli scenari: evitare la “deriva inerziale” - La costruzione di scenari rappresenta un modo efficace per riflettere sulle sfide di prospettiva, tenendo in considerazione i nodi strategici e le loro implicazioni, i vincoli strutturali del sistema, le risposte (attuali o potenziali) degli attori reali. Se ci si pone da questo punto di osservazione, l’ipotesi “declino” riaffiora, almeno come eventualità da non sottovalutare. In una situazione di protratto ristagno sia del sistema Piemonte che del suo naturale contesto nazionale ed europeo, il rischio di una “deriva inerziale” è presente, qualora i suoi attori strategici e la stessa sua popolazione non sapessero reagire energicamente alle sfide suesposte. Il prevalere di ottiche di breve termine, di rivalità e sospettosità interne, di chiusura a riccio di fronte alle più impegnative sfide competitive renderebbe realistico un esito infausto. Il processo involutivo potrebbe entrare in una spirale di autoalimentazione, via via che le ricadute negative producessero scoramento diffuso. Le conseguenze: aumento della conflittualità, azioni puramente difensive, sistemi di governo territoriale sotto stress, marginalizzazione geografica.

Una tale prospettiva potrebbe essere resa più probabile da un errore di ottica, qualora, anziché lavorare per un nuovo assetto socioculturale e competitivo adeguato ai nuovi parametri delle sfide, il sistema Piemonte perseguisse inconsciamente un progetto di ripristino di equilibri del passato. E’ dunque indispensabile individuare nuovi motori su cui scommettere, senza abbandonare ovviamente i punti di forza ereditati dal passato, ma “reinventandoli” radicalmente in relazione al mutato contesto evolutivo.

Sulla base delle analisi condotte nel recente Rapporto Triennale dell’Ires, due sono i “motori” su cui la regione può contare:

- 1) da un lato il suo sistema di competenze, passibile di riposizionamento internazionale;
- 2) dall’altro lato una società “matura” ma non per questo “senile”, capace forse di valorizzare le maggiori dotazioni endogene e di esprimere creatività grazie al suo accresciuto spessore culturale.

Il primo scenario ipotizzabile, il **riposizionamento internazionale delle competenze**, corrisponde ad un pieno dispiegarsi degli effetti propulsivi prodotti dal primo dei due motori. Esso richiede in primo luogo il consolidamento di una nuova aristocrazia imprenditoriale fatta di imprese medie o medio-grandi che sostituisca il ruolo portante fino a ieri esercitato dalle imprese leader del Piemonte. Fronti di iniziativa: internazionalizzazione attiva e capacità di governo delle transazioni su scala planetaria, aumento dell’intensità di ricerca e delle relazioni con i centri mondiali della tecnologia, progressivo aumento dell’export di servizi, sviluppo di competenze spendibili sul mercato extraregionale nell’ambito dei servizi pubblici (formazione, sanità, trasporti e comunicazioni, energia, ambiente), definitiva affermazione del polo finanziario. In questo percorso, il Piemonte confermerebbe la sua tradizionale vocazione all’export, in un quadro post-manifatturiero e di progressiva “dematerializzazione” dell’economia, avvicinandosi al modello delle economie nordeuropee o delle metropoli statunitensi. Ci si può chiedere quanto sia praticabile un sentiero evolutivo di questo tipo. La risposta è che richiede certamente uno sforzo impegnativo, ma è quello più corrispondente alle vocazioni storiche del Piemonte, ed è stato percorso da altre aree con un analogo passato manifatturiero. Un altro interrogativo appropriato è se esso risolverebbe in modo adeguato i problemi strutturali della regione: presumibilmente, contribuirebbe a migliorarne più gli aspetti economico-competitivi che quelli sociodemografici. Un possibile risvolto negativo di un simile percorso è infatti costituito dal suo probabile effetto “selettivo”, e dal dualismo economico e sociale che ne deriverebbe, nello sforzo di agganciare la competizione internazionale almeno con le componenti più dinamiche del sistema regionale. I problemi di riequilibrio socio-demografico di cui si è parlato non verrebbero risolti, ma in qualche misura aggravati, per lo stress delle prove competitive: anche perché le politiche pubbliche sarebbero coinvolte nel sostenere lo sforzo necessario.

Il secondo scenario – delle “**maturità creative**” – parte dalla considerazione secondo la quale un’economia matura tende a produrre sempre più per se stessa, per la domanda che essa stessa esprime grazie ai livelli di reddito raggiunti. In questo contesto più che il potenziamento dell’export conta il “moltiplicatore” interno, che genera domanda e attiva produzione attraverso gli scambi tra soggetti locali grazie all’intensificazione dei circuiti di consumo. E’ uno scenario più anomalo del precedente, rispetto alle vocazioni “natural” del Piemonte, ma a guardar bene molti elementi riconducibili ad una simile prospettiva si stanno già avviando. La domanda di beni e servizi per anziani che detengono capacità di spesa e attitudini comportamentali “giovani”. La crescente domanda di formazione, cultura, e servizi per il tempo libero (in questo ambito, il

Piemonte risulta al primo posto tra le regioni italiane). La crescente attenzione alla qualità gastronomica e alla sicurezza alimentare. La diffusa riscoperta delle identità culturali e dei paesaggi locali. L'ampliarsi della sfera degli interessi extralavorativi (e in particolare, della sfera "riproduttiva", cura di sé e relazionalità) che contraddistingue non il Piemonte, ma l'intera cultura europea. Non si tratta di elementi di importanza secondaria, rispetto alle dinamiche della competizione mondiale: se le contese economiche globali presentano maggiori caratteri di urgenza, produrre per la domanda locale produce qualità del sistema, origina benessere, qualifica il territorio e la popolazione, crea coesione e identità.

Uno scenario di questo genere potrebbe rafforzare il sistema regionale nel medio-lungo termine, agevolando una stabilizzazione organica della base demografica, proprio per la forte attenzione alla sfera delle attività riproduttive, che faciliterebbe le famiglie, le decisioni di generare, la formazione culturale degli individui, le reti interpersonali; e potrebbe includere processi di integrazione più organica degli immigrati, con ulteriori effetti positivi sulla natalità. Per altro verso i servizi alla persona che starebbero al centro di un simile percorso evolutivo offrirebbero maggiori spazi per valorizzare la capacità lavorativa degli anziani. Tuttavia, anche questo scenario non è esente da risvolti negativi: l'attenuarsi dell'apertura internazionale potrebbe provocare minori stimoli concorrenziali, un rallentamento nella sprovvincializzazione culturale e comportamentale, più forti rischi di ulteriore colonizzazione dell'economia da parte di imprese estere (con il paradosso di cadere in una situazione di dipendenza, essendo partiti da un'aspirazione all'autodeterminazione delle comunità locali).

Presumibilmente, gli anni a venire dovranno vedere un'azione parallela di questi due motori, pur eterogenei nei loro dispositivi causali, e una combinazione appropriata dei due scenari "puri" ora delineati: si potrebbe pensare a due assi giustapposti di un'azione di governo dello sviluppo, tra i quali distribuire oculatamente le risorse disponibili, prevenire o tamponare i momenti di frizione, ricercare le basi di implementazione concreta nelle molteplici pieghe della società e del territorio di questa regione.

Ciò ripropone certo l'esigenza di un perfezionamento del "**sistema di guida**", con la soluzione positiva delle sfide territoriali e regolative emerse da una fase di decentralizzazione impetuosa, ma talvolta scoordinata. Chiarificare l'architettura istituzionale, sviluppare la capacità di cooperazione strategica, e riempire questo diagramma con le effettive progettualità dei territori, saranno le scadenze ineliminabili per una governance efficace. Si potrebbe indicare in tale prospettiva un possibile ruolo del governo regionale come "mediatore attivo di rete", saldatura tra vocazioni e chances dei territori da un lato e dinamiche di riorganizzazione funzionale delle interazioni a scala macroregionale e globale dall'altro lato. Occorre domandarsi se i cambiamenti intervenuti nel sistema del governo locale e regionale rendano più agevole la costruzione di tali prospettive di convergenza cooperativa tra territori e istituzioni.

3 LA TRANSIZIONE ISTITUZIONALE

La transizione istituzionale che sta vivendo il nostro paese costituisce una variabile di contesto densa di implicazioni negative per quanto concerne la possibilità di impostare nuove politiche regionali nell'arco di tempo coperto dal Documento di programmazione economica e finanziaria regionale. Due questioni principali sono infatti ancora lontane dall'aver trovato una soluzione anche solo a livello parziale: (i) il nuovo assetto dei poteri e delle competenze nel sistema di "federalismo incompiuto" del nostro paese e (ii) un nuovo modello di federalismo fiscale per quello che concerne il sistema complessivo della finanza decentrata.

3.1 Il nuovo assetto dei poteri

Il riordino dei poteri reso necessario dalla riforma costituzionale del 2001 (L.C. n. 3/2001), anche nella versione emendata dalla "riforma della riforma"¹, è di tale portata che la sua implementazione avrebbe richiesto un oculato processo caratterizzato da gradualità e, soprattutto, coerenza dei vari provvedimenti attuativi. La perdurante instabilità e incertezza nella distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni ha invece reso più complessa la gestione delle politiche, sottoposte in maniera crescente all'alea delle decisioni della Corte Costituzionale in assenza di un organo parlamentare deputato alla soluzione dei conflitti di competenza tra i livelli di governo.

Questo quadro offre certamente alcune opportunità ma espone anche ai rischi di un decentramento erratico ed inefficiente. La lettura dell'IRES dell'evoluzione istituzionale ha infatti delineato due scenari "polari" (cfr. la Tavola 1):

- il primo è il "**federalismo realizzato di tipo policentrico**": l'implementazione della riforma costituzionale avviene gradualmente garantendo un equilibrio istituzionale tra Stato, Regioni e Enti locali che rispecchi il dettato del nuovo art. 114 della Costituzione e massimizzando i benefici del decentramento;
- il secondo è quello del "**declino delle istituzioni locali**": l'incapacità di attuare un efficace decentramento potrebbe tradursi in un indebolimento progressivo delle istituzioni locali incapaci di rispondere alle domande ed alle aspettative dei cittadini con una erosione della loro legittimazione.

All'interno di questi estremi potranno configurarsi diverse situazioni intermedie legate ai comportamenti soggettivi dei governi locali oltre che all'evoluzione ordinamentale². La transizione istituzionale sarà comunque lunga e difficilmente conclusa nell'arco di questa legislatura regionale (2005-2010).

In questa situazione sarebbe opportuno sviluppare un atteggiamento pro-attivo cercando di cogliere gli elementi del quadro istituzionale che possono consentire nel medio periodo lo sviluppo di politiche innovative capaci di favorire un percorso il più possibile coerente con il primo scenario. Mancano però analisi approfondite sull'impatto complessivo (finanziario, organizzativo e regolativo) del trasferimento delle competenze alle Regioni in alcuni settori strategici. Solo l'ISAE continua, meritoriamente, a produrre alcune stime per quanto concerne l'impatto finanziario dei trasferimenti in base al nuovo Titolo V della Costituzione³.

¹ Approvata dalla Camera e dei deputati nel 2004 e dal Senato il 23 Marzo 2005 (ddl n. 2544-B) in prima lettura.

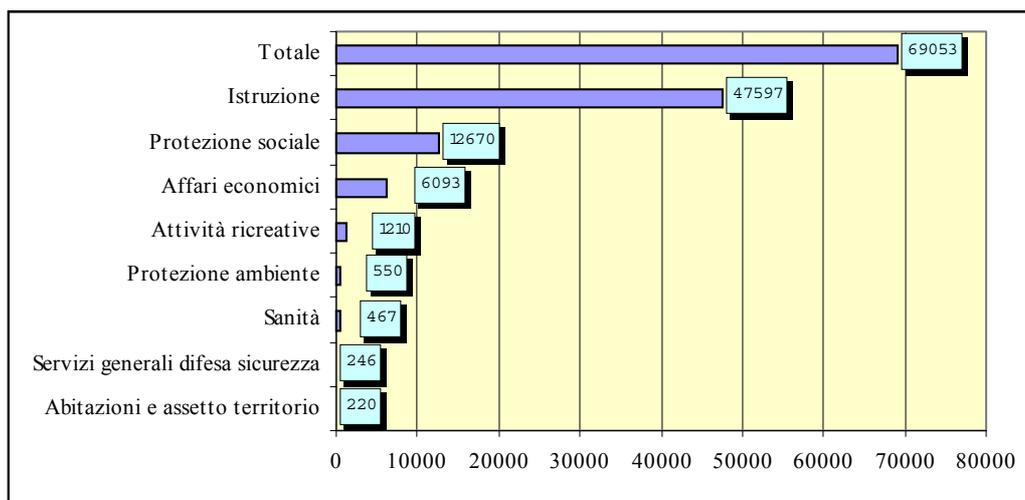
² Per un approfondimento di questi aspetti rinviamo al secondo rapporto triennale di scenario dell'Ires: IRES, *Il processo di decentramento politico in Piemonte*, IRESCENARI, 2004/12.

³ Cfr. ISAE, *Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo*, ISAE, Roma, Febbraio 2003, Febbraio 2004, Febbraio 2005.

Queste mettono in luce (Fig. 1) tre settori che saranno investiti da un rilevante trasferimento di competenze legislative e amministrative alle Regioni e agli enti locali: istruzione, prestazioni sociali (in particolare l'assistenza sociale) e, in misura minore, gli affari economici (interventi a favore delle imprese).

Figura 1

Spesa aggiuntiva delle amministrazioni regionali e locali a livello nazionale per attuare il nuovo Titolo V della Costituzione.

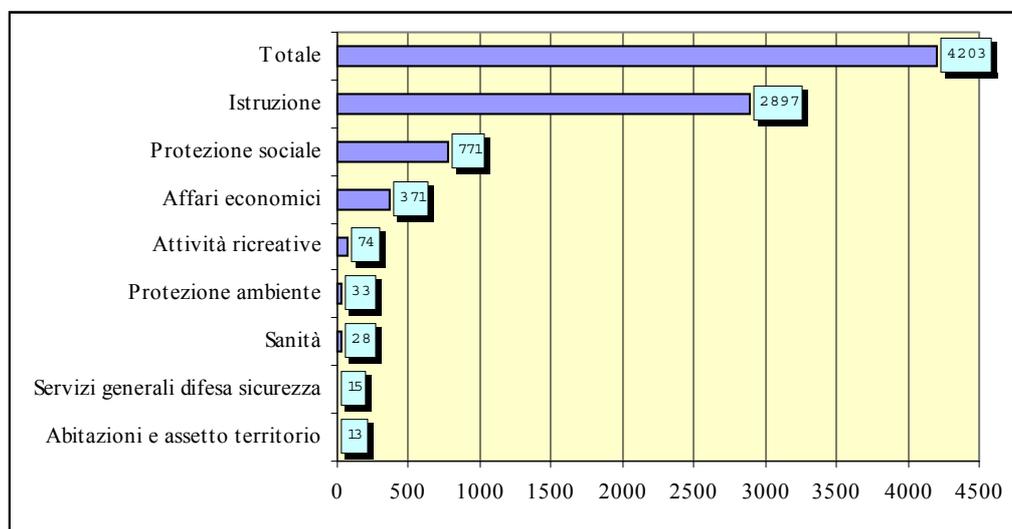


Fonte: ISAE, 2005. Stime relative al 2003 in milioni di euro.

In base a tali simulazioni si potrebbe ragionare nella logica del “come se...” il nuovo bilancio regionale disponesse delle risorse stimate nella Figura 2, cercando di verificare l’impatto del trasferimento delle competenze in base alla situazione attuale e prospettica, con particolare riguardo per il settore dell’istruzione, vista la sua rilevanza quantitativa.

Figura 2

Spesa aggiuntiva delle amministrazioni regionali e locali in Piemonte per attuare il nuovo Titolo V della Costituzione.



Fonte: stime IRES su dati ISAE, 2005. Stime relative al 2003 in milioni di euro.

A tal fine, potrà essere anche utilizzata l'esperienza di alcune Regioni a Statuto Speciale (ad esempio, per quello che concerne l'istruzione, delle Province di Trento e Bolzano e delle Regione Valle d'Aosta). Inoltre, tale riflessione risulta tanto più necessaria in un momento in cui si sta assistendo ad un anomalo potenziamento delle strutture periferiche di alcune amministrazioni centrali dello Stato (cultura, trasporti e infrastrutture, lavoro).

In secondo luogo, la transizione istituzionale richiede un modello di rapporti tra Regione e Enti locali che identifichi gli spazi più adeguati per garantire adeguate forme di concertazione nelle politiche pubbliche condivise tra questi soggetti. La condivisione delle competenze nelle medesime materie è infatti nella natura stessa dell'assetto individuato dall'art. 118 della Costituzione. Le funzioni legislative sono della Regione mentre quelle amministrative sono, di norma, attribuite agli enti locali. Ad essi, quindi, sul piano amministrativo spetta tutto quello che la Regione non decide di mantenere al suo interno, purché adeguatamente motivato per rispettare il principio di sussidiarietà. Da questo punto di vista, i ritardi e le vischiosità incontrate nell'attuazione del decentramento amministrativo conseguente alle leggi Bassanini (soprattutto sui trasferimenti di personale) potranno costituire un utile esperienza per il futuro, soprattutto se verranno colmati rapidamente.

Anche, il "laboratorio" di esperienze di programmazione negoziata e di modelli contrattuali di azione amministrativa degli ultimi anni può costituire il punto di partenza per nuove politiche amministrative ma necessita di qualche rivisitazione che risolva le difficoltà incontrate nell'esperienza passata. L'approvazione del nuovo Statuto regionale offre, a questo proposito, alcuni strumenti innovativi, in particolare il Consiglio delle Autonomie (art.88), un organo di concertazione con gli enti locali che potrà essere costituito in questa legislatura, e l'inserimento del principio della valutazione delle politiche da parte del Consiglio regionale (art. 71).

3.2 Le relazioni finanziarie

Anche sul piano del federalismo fiscale -inteso nel senso stretto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo- la situazione appare quanto mai incerta e contraddittoria. La retorica del federalismo si infatti è mal conciliata con la paralisi del federalismo fiscale. La scelta netta in favore dell'autonomia tributaria degli enti regionali e locali operata nel nuovo art. 119 della Costituzione deriva anche da una serie di riforme intervenute a partire dalla metà degli anni '90 che avevano portato una significativa crescita del peso delle entrate tributarie locali sul totale delle Amministrazioni pubbliche: tra il 1996 e il 2003 siamo passati in Piemonte dal 10 per cento al 17 per cento (Tab. 1). Nel complesso, il modello di assetto finanziario disegnato dalla L.133/99, dal d.lgs. n. 56/2000 e legittimato dalla riforma costituzionale (anche nella sua ultima versione) è stato messo in discussione con i provvedimenti di politica economica e finanziaria del governo intervenuti negli anni successivi. La legge delega di riforma fiscale ha previsto l'abolizione dell'IRAP, che rappresentava il principale tributo autonomo regionale, senza ancora chiarire con cosa questa sarà sostituita. Ad aggravare e rendere più incerto il quadro sono intervenute le conclusioni dell'Avvocato Generale presso la Corte europea di giustizia che ha accolto la tesi dell'incompatibilità dell'IRAP con la normativa comunitaria in quanto costituirebbe un duplicato dell'IVA. Se la Corte confermerà questa interpretazione sarà necessario un intervento correttivo sull'IRAP (comunque preannunciato dal Governo) a partire dal 2006. Inoltre, dal 2003 è stata bloccata la possibilità di manovra sulle addizionali IRPEF e sulle aliquote IRAP per Regioni ed enti locali⁴.

Sul fronte dei trasferimenti le vicende del decreto legislativo n. 56/2000 hanno messo in luce le difficoltà politiche sottese ad ogni modello perequativo, che, per definizione, implica una redistribuzione delle risorse tra i diversi territori e la necessità di aggiustamenti dei quali ancora non si ha conoscenza ufficiale. L'attività dell'Alta Commissione di studio per l'individuazione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, istituita nel 2003, continua ad esser prorogata senza che ancora sia emerso un modello condiviso di federalismo fiscale.

⁴ Solo parzialmente sbloccata dalla legge finanziaria per il 2005 che ha permesso l'incremento delle addizionali limitatamente alla esigenza di finanziamento dei disavanzi sanitari regionali. E' anche consentito l'aumento dello 0,1 per cento dell'addizionale IRPEF per i Comuni che non si siano mai avvalsi della facoltà di aumentarla prima del blocco.

Tabella 1
Entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche in Piemonte
1996 e 2003

Piemonte anno 1996	Totale consolidato	Amm. centrali	Amm. locali tot.	Ammin. regionale	Ammin. locali
Tributi propri	26367	24208	2871	623	2248
Imposte dirette	15052	14265	966	0	966
- di cui IRPEF	8372	8372	97	0	97
Imposte indirette	11086	9876	1609	623	986
- di cui IVA	5167	5167	0	0	0
Altri tributi propri	229	67	296	0	296
Valori percentuali					
Tributi propri	100	91,8	10,9	2,4	8,5
Imposte dirette	100	94,8	6,4	0,0	6,4
- di cui IRPEF	100	100	0,8	0,0	0,8
Imposte indirette	100	89,1	9,4	3,6	5,8
- di cui IVA	100	100	0,0	0,0	0,0
Altri tributi propri	100	29,3	86	0,0	86,0

Piemonte anno 2003	Totale consolidato	Amm. centrali	Amm. locali tot.	Ammin. regionale	Ammin. locali
Tributi propri	34960	28704	6256	3680	2576
Imposte dirette	20154	15157	4997	3042	1956
- di cui IRPEF	10849	10651	198	198	0
Imposte indirette	14261	13548	713	255	458
- di cui IVA	7990	7990	0	0	0
Altri tributi propri	546	0	546	383	163
Valori percentuali					
Tributi propri	100	82,10	17,90	10,53	7,37
Imposte dirette	100	75,20	24,80	15,09	9,70
- di cui IRPEF	100	98,17	1,83	1,83	0,00
Imposte indirette	100	95,00	5,00	1,79	3,21
- di cui IVA	100	100	0,00	0,00	0,00
Altri tributi propri	100	0,00	100	70,18	29,82

Fonte: Regione Piemonte, Conti pubblici territoriali, 2005

Se nel medio lungo periodo l'evoluzione del sistema di finanza decentrata potrà essere contraddistinto da un mix delle varie caratteristiche specificate nei due scenari polari relativamente alle relazioni finanziarie (Tavola 1), nel breve periodo l'evoluzione più probabile risulta quella di un "congelamento" del sistema attuale sia per quanto concerne i tributi regionali e locali esistenti (anche se con possibili erosioni di base imponibile) che per i trasferimenti statali alle regioni ed enti locali, all'interno dei quali non si può neanche escludere la ricomparsa di una quota crescente di finanziamenti settoriali⁵.

Il nuovo sistema di relazioni finanziarie è quindi ancora lontano da un assetto stabile e prevedibile. Le Regioni in un importante documento - noto come "Documento di Ravello sul federalismo fiscale delle Regioni e delle province autonome"⁶ - avevano definito alcuni **principi generali del futuro sistema di federalismo fiscale**:

⁵ Nonostante le limitazioni dell'art 119 della Costituzione che prevede finanziamenti settoriali solo per le politiche di riequilibrio, anche se resta da vedere come possano essere implementati gli standard dei servizi legati ai livelli essenziali delle prestazioni la cui definizione rientra nelle funzioni esclusive dello Stato.

⁶ Approvato il 1 Aprile 2003.

- i) il federalismo fiscale deve realizzare il giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà;
- ii) i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti secondo l'art 117, comma 2) lettera m), devono risultare compatibili con il quadro delle risorse a disposizione della finanza regionale attraverso una preventiva partecipazione delle Conferenze Stato Regioni ed Unificata alla impostazione della politica economica nazionale (DPEF, legge finanziaria, Patto di stabilità e crescita);
- iii) la perequazione delle capacità fiscali delle Regioni deve essere coniugata con adeguati interventi (finanziamenti aggiuntivi per regioni ed enti locali in base al comma 5 dell'art.119 Cost.) che siano in grado di colmare le disparità strutturali delle singole realtà regionali;
- iv) garanzia di un sufficiente livello di autonomia tributaria delle regioni che tenda ad assicurare la correlazione tra prelievi e benefici ricevuti da famiglie e imprese (applicazione del principio del *beneficio* o della *controprestazione*). Trasformazione delle Agenzie regionali delle entrate in Centri di servizio per la gestione organica di tributi statali, regionali e locali;
- v) necessità di un periodo transitorio per l'implementazione della riforma.

Successivamente (Giugno 2003), nella Conferenza Unificata è stata approvata una proposta di accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale ai sensi della legge finanziaria per il 2003. Essa doveva essere alla base per le definizioni dei principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi degli artt. 117 terzo comma, 118 e 119 della Costituzione. Gli elementi più rilevanti della proposta di accordo riguardavano la perequazione e i contributi speciali per le aree meno sviluppate del paese. In particolare, la perequazione doveva incentivare lo sforzo fiscale e si dovevano prevedere fondi perequativi distinti per Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Con riferimento ai contributi speciali, la proposta prevedeva l'istituzione di un Fondo nazionale per la riduzione delle disparità strutturali regionali.

Tavola 1: Scenari istituzionali “polari”

	Federalismo policentrico	“Declino” istituzioni locali
Rapporti tra Stato e sistema regionale delle autonomie (*)	<ul style="list-style-type: none"> • Applicazione piena principi di sussidiarietà verticale • Identificazione chiara delle competenze nelle diverse materie e trasferimenti adeguati di strutture e personale con riduzione del peso dell'amministrazione statale centrale e periferica • Applicazione regole di disciplina fiscale con sanzioni e incentivi condivisi • Adeguatezza cespiti locali entrata con significativa autonomia di gestione • Promozione politiche condivise di governo del territorio con particolare riguardo per le politiche delle città 	<ul style="list-style-type: none"> • Sovrapposizioni di competenze con ridondanza di strutture amministrative • Crescita dell'amministrazione statale periferica • Assenza di capacità amministrativa nei soggetti locali e ineffettività del trasferimento di funzioni • Uso statale di eccessivi vincoli, finanziari e procedurali, per contenere la spesa di tutti gli enti pubblici, che comportano soluzioni inefficienti
Rapporti tra regioni ed enti locali Cooperazione verticale e orizzontale	<ul style="list-style-type: none"> • Meccanismi di concertazione per funzioni condivise (es.: per sanità, scuola, servizi sociali) attraverso il Consiglio regionale delle autonomie e altri strumenti; • Metodo di coordinamento aperto: definizione di indirizzi e programmi, monitoraggio prestazioni, valutazioni congiunte • Politica regionale di razionalizzazione delle forme di cooperazione tra enti locali (dimensioni, funzioni) • Enfasi sulla rete regionale dei centri urbani • Sviluppo territoriale equilibrato grazie a politiche regionali di riconoscimento dei milieu e delle reti locali 	<ul style="list-style-type: none"> • Approccio gerarchico nell'organizzazione amministrativa • Complicazione processi amministrativo- burocratici, processi decisionali più lunghi • Mancata razionalizzazione forme di cooperazione tra enti locali e loro eterogeneità sul territorio • Divaricazione nello sviluppo tra le diverse aree sub-regionali e conflittualità tra territori • Declino capacità competitiva area metropolitana
Rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica periodica degli squilibri verticali e loro correzione • Criteri oggettivi e certi per i finanziamenti statali • Soluzione condivisa degli squilibri orizzontali: perequazione statale tra territori e perequazione regionale tra enti locali • Equilibrio tra finanziamenti generali perequativi senza vincoli di destinazione e finanziamenti settoriali • Superamento schema “binario” dei rapporti finanziari Stato- regione-enti locali 	<ul style="list-style-type: none"> • Crescita squilibrio verticale strutturale • Crescita squilibri orizzontali • Criteri transitori e non oggettivi dei finanziamenti statali • Assenza di responsabilizzazione fiscale • Crescita debito locale, dissesti finanziari dovuti a “finanza creativa” • Contrattazione con singoli enti, e procedure di ripiano deficit ex post
Rapporti con le autonomie funzionali, sussidiarietà orizzontale, privatizzazione e mercato	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo sussidiarietà orizzontale e integrazione pubblico- privato con le autonomie funzionali e gli altri soggetti privati di mercato e non profit • Liberalizzazione dei mercati dei servizi pubblici locali di tipo economico e rafforzamento ruolo di governo da parte degli enti locali • Riduzione delle tariffe dei servizi grazie ai meccanismi di concorrenza <i>nel e per</i> il mercato • Costruzione di un mercato regionale amministrato per i servizi alla persona (con procedure rigorose di accreditamento) e compartecipazione finanziaria utenti in base alla condizione economica • Consolidamento a livello nazionale e internazionale di alcune imprese nel settore dei servizi rete (con integrazione verticali, o di filiera) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflittualità pubblico privato e dispersione risorse • Mantenimento regime affidamenti diretti • Alleanze tra imprese pubbliche di proprietà dei comuni medio-grandi (a fini di controllo dei mercati) • Mancata crescita delle imprese dei servizi pubblici a rete • Scarso controllo pubblico dei mercati dei servizi • Segmentazione dei mercati (servizi alla persona, servizi a rete), con “scrematura” segmenti profittevoli da parte di poche imprese e offerta pubblica residuale per gli altri segmenti

() La configurazione del nuovo Senato federale previsto dalla legge costituzionale approvata in prima lettura da Camera e Senato sarà cruciale nel delineare l'evoluzione futura.*

Nel complesso, però, tali principi e indicazioni non costituiscono che una specificazione leggermente più avanzata di quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione, rimanendo ad un sufficiente livello di generalità per risultare accettabili da tutte le parti in causa.

Essi lasciano aperta la strada per combinazioni diverse tra l'applicazione i principi di **autonomia e efficienza** e quelli di **solidarietà e equità**.

Il nuovo quadro costituzionale richiede anche una riflessione sul disegno delle relazioni finanziarie tra Regione ed enti locali. La presunzione di attribuzione delle competenze amministrative agli enti locali renderà necessaria una visione unitaria del problema delle finanze regionale e locale. Ogni regione potrà definire un modello diverso di allocazione delle funzioni amministrative che dovrà definire rapporti finanziari distinti attraverso trasferimenti, tributi devoluti o compartecipazioni.

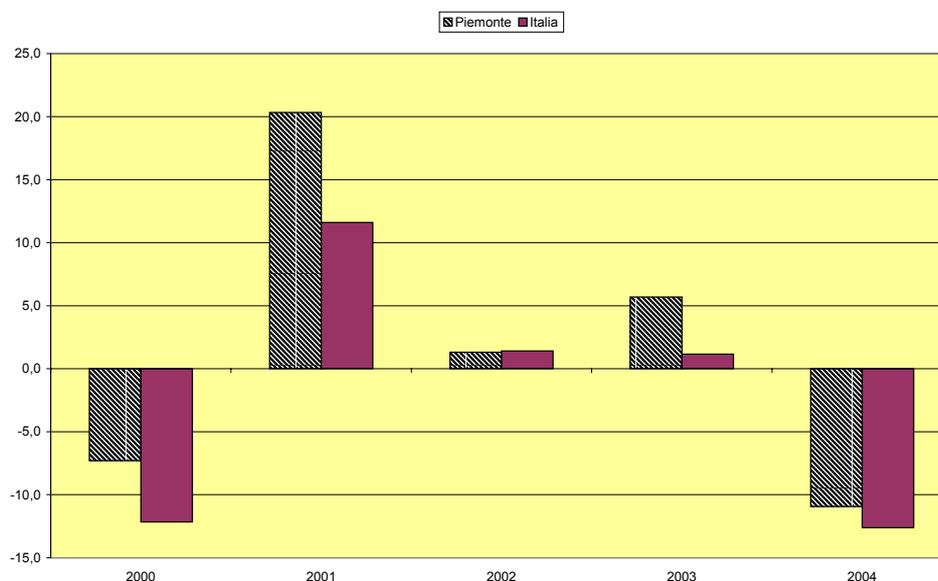
Anche per il Piemonte si pone quindi un problema di maggiore attenzione alla dinamica della finanza locale all'interno della regione e alle sue differenziazioni tra Province, e tra Comuni di diversa dimensione. I dati più recenti segnalano una situazione di "sofferenza" potenziale della finanza locale a causa della riduzione dei trasferimenti statali (Figura 3) sino al 2004. La normativa per il 2005 non ha migliorato la situazione e ciò potrà anche incidere sull'efficacia delle politiche regionali nei vari settori⁷.

⁷ Per questi aspetti si rinvia al Cap. 5 di IRES, Piemonte economico e sociale 2004, IRES, 2005.

Figura 3

Trasferimenti statali totali in termini reali ai comuni in Italia e in Piemonte: accertamenti da consuntivo (2000-2004).

Tassi di variazione annuale



Fonte: Ministero degli interni e stime IRES per gli anni 2003 e 2004 in Piemonte. Valori a prezzi costanti 1995

Infine, non si può non rimarcare come questo contesto esterno renda arduo ogni tentativo di previsione pluriennale sull'evoluzione delle risorse regionali e degli enti locali in Piemonte.

I Documenti di programmazione economica e finanziaria regionale dovrebbero invece basarsi proprio sulle previsioni pluriennali delle risorse da allocare secondo gli indirizzi strategici prioritari. Ciò costituisce anche l'indicazione delle più autorevoli istituzioni finanziarie e di ricerca internazionali come il FMI, la Banca Mondiale e l'OCSE che suggeriscono metodologie rigorose per la costruzione dei documenti di programmazione finanziaria pluriennale - definiti MTEF (*Medium Term Expenditure Frameworks*) - e che hanno già trovato numerose applicazioni positive a livello internazionale⁸. In tali documenti, scorrevoli nel tempo, oltre che una previsione attendibile sulle entrate future particolare attenzione dovrebbe essere posta sugli scenari tendenziali della spesa in base all'evoluzione dei suoi determinanti.

Un esempio è dato dalla valutazione delle conseguenze dell'*ageing* della popolazione e dell'immigrazione sui fabbisogni di spesa delle amministrazioni regionali e locali, che, considerate le loro competenze attuali e prospettive, sono le più soggette all'impatto delle trasformazioni demografiche. Anche in questo caso - come per le modalità di raccordo con gli enti locali nella gestione di politiche condivise - le innovazioni statutarie possono offrire un riferimento adeguato per introdurre nuovi sistemi di programmazione finanziaria e di valutazione delle politiche. Nel titolo III dello Statuto regionale è stato infatti "costituzionalizzato" il DPEFR e per la prima volta si parla esplicitamente di sessione di bilancio in cui si deve discutere anche sull'attuazione della programmazione.

⁸ Si veda, ad esempio, il recente studio dell'OCSE, OECD, *Reallocation. The Role of Budget Institutions*, Paris, 2005