

7. Risorse idriche

7.1. Premessa

Il settore delle risorse idriche e con esso il settore della manutenzione e dell'assetto idrogeologico, in linea con quanto stabilito dall'Agenda 21, sono stati interessati da un incisivo processo di modernizzazione e riorganizzazione, con l'obiettivo di attuare sistemi di gestione delle risorse idriche non solo "sostenibili", ma soprattutto compatibili con l'assetto idrogeologico naturale del territorio.

Il processo di modernizzazione delineato dalla legge 36 del 1994 in materia di risorse idriche [c.d. legge Galli] e dalla legge 183 del 1989, in materia di difesa del suolo, è stato impostato su due direttrici di fondo: in primo luogo, nella prospettiva di qualificazione e sviluppo tecnologico dei settori, tanto sul lato della domanda che dell'offerta di risorse, servizi, sicurezza; in secondo luogo, quale opportunità di concreta e diffusa applicazione di alcuni principi cardine favoriti anche dalla disciplina comunitaria di finanziamento, quali: a) sussidiarietà, a riguardo di differenti livelli di governo; b) partenariato pubblico-privato; c) concentrazione dell'intervento pubblico.

La complessa regolamentazione riferibile alle leggi 36 e 183, con i successivi provvedimenti modificativi e integrativi, costituisce un quadro di riferimento amministrativo, operativo e finanziario ove il momento della gestione e quello della salvaguardia dell'acqua si collegano strettamente, inducendo una imprescindibile correlazione fra i due settori delle risorse idriche e della difesa del suolo. Il sistema idrogeologico funge così da base di riferimento per la pianificazione e l'attuazione degli interventi, con riguardo ai quali le competenze assegnate si dispongono su differenti scale territoriali e istituzionali [bacini idrografici e ambiti territoriali ottimali] tra loro interconnesse.

La legge n.36 del 1994 si pone, in particolare, l'obiettivo prioritario di riorganizzare il servizio idrico integrato - inteso come l'insieme di dei servizi pubblici e privati di captazione, adduzione e distribuzione delle acque ad uso civile, di fognatura e di depurazione dei reflui - per consentire una effettiva gestione ecologicamente sostenibile della risorsa idrica.

Più specificamente essa si prefigge il superamento delle gestioni locali, spesso in economia, mediante la costituzione di ambiti territoriali di riferimento (Ambiti Territoriali Ottimali - ATO) e avviando una riorganizzazione industriale del servizio

idrico, in modo integrato, destinata a riflettersi sullo stesso regime tariffario, da rendere funzionale sia con il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario di gestione, sia con la garanzia di efficienza e affidabilità del servizio.

A livello decentrato la legge richiede il completamento di alcuni passaggi fondamentali che coinvolgono, in prima attuazione, le Regioni cui spetta: l'approvazione delle norme di applicazione, la definizione della delimitazione territoriale e della forma istituzionale degli ATO, l'adozione di una convenzione tipo e del relativo disciplinare per regolare i rapporti tra gli enti locali e i soggetti gestori. Spetta invece agli ATO: la ricognizione dello stato degli impianti e dei livelli di servizio, la definizione del Piano di ambito per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio, la scelta della forma della gestione, l'affidamento del servizio idrico integrato al gestore sulla base di una convenzione/contratto, lo sviluppo infine dell'attività di controllo sul gestore.

L'adozione del d.lgs. n. 152 del 11.5.1999 "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento delle direttive 91/271/CEE e 91/676/CEE" (modificato dal d.lgs. n. 258 del 18.8.2000) ha reso inoltre necessario definire gli obiettivi regionali in materia di uso e conservazione della risorsa idrica, le regole di valutazione dello stato di fatto della risorsa idrica, le modalità di valutazione dei fabbisogni, le priorità regionali in ordine agli obiettivi di qualità ambientale e funzionale da raggiungere e le metodologie di valutazione dei risultati raggiunti.

Ulteriori adempimenti sono infine disciplinati nella legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) che, all'art. 141, comma 4, ha previsto l'obbligo per le autorità di ambito, o in mancanza per le province, di predisporre, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un programma stralcio di interventi urgenti con gli stessi effetti del piano previsto dall'art. 11 della legge n. 36/94.

7.2. Le leggi regionali di attuazione della legge n. 36/94

Tutte le Regioni si sono dotate della prevista legge attuativa ad eccezione del Trentino Alto Adige che, anche in virtù di una pronuncia della Corte costituzionale, presenta una situazione del tutto particolare¹²⁰.

¹²⁰ Il giudice delle leggi con sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994 ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5 della legge n.36 del 1994, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Nonostante le Province di Trento e Bolzano non siano tenute a legiferare, va tuttavia rilevato come risultano in fase di ultimazione proposte di legge in materia di tutela delle acque che, se approvate, porteranno all'organizzazione del servizio idrico integrato sulla base di ATO delimitati dalle Province.

Nello specifico, la Provincia Autonoma di Bolzano, per recepire i disposti dettati dai d.lgs. n. 152/99 e 258/2000, prevede di individuare ambiti territoriali ottimali alla stregua delle Regioni a statuto ordinario, integrando i soli servizi di fognatura e depurazione, mentre la Provincia di Trento dovrebbe procedere ad un'integrazione dei tre servizi, incluso quello di acquedotto, per ciascun ATO individuato.

Nel resto d'Italia, le leggi regionali, nel loro complesso, hanno individuato 89 ATO, a fronte dei circa 8100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Da un esame delle diverse leggi regionali emerge che, per la delimitazione degli ATO, il riferimento territoriale e amministrativo prevalentemente adottato non risulta riconducibile al rispetto di unità di bacino idrografico previsto dall'art. 8 della legge Galli. Il 37% delle Regioni ha infatti delimitato gli ambiti sulla base dei confini provinciali (Liguria, Lombardia, Friuli, Emilia Romagna, Lazio, Calabria, Sicilia); il 26% presenta confini molto simili a quelli provinciali (Piemonte, Veneto, Marche, Umbria, Abruzzo); cinque Regioni hanno individuato un unico ATO (Valle d'Aosta, Puglia, Basilicata, Molise, Sardegna) e due (Toscana e Campania) hanno seguito criteri diversi collegati alla perimetrazione dei principali bacini idrografici.

Relativamente alla forma di cooperazione tra Comuni sono emersi due modelli, uno dei quali prevede la forma del consorzio obbligatorio e l'istituzione di strutture tecniche e amministrative specifiche mentre l'altro consente l'opzione tra la convenzione di cooperazione, coordinata dalla Provincia, e il consorzio volontario.

Non tutte le leggi regionali hanno infine definito la necessità di un unico gestore per ambito; in alcuni casi si prevedono più gestori e in altri una pluralità di gestori esclusivamente in una prima fase transitoria.

7.3. *Gli Ambiti territoriali ottimali previsti e insediati*¹²¹

Su un totale di 89 ATO previsti dalla normativa regionale, ne risultano insediati 48, pari al 54% rispetto al totale, distribuiti in undici Regioni.

Forte è la difformità fra le aree del paese: al Centro, gli Ambiti previsti risultano tutti insediati; al Sud sono il 62%, mentre al Nord, solo il 30%.

Fra gli ATO insediati, la forma associativa prevalente è quella del consorzio [art. 31, d.lgs. 267/2000] e lo è in modo più evidente nel Centro Italia, dove tutti gli ATO, ad eccezione di quelli della Regione Lazio, hanno assunto la forma di consorzio.

Al Nord, invece, risulta prevalente la forma associativa regolata da convenzione [art. 30, d.lgs. 267/2000].

Nelle Regioni in cui la legge attuativa lasciava libera scelta circa la forma associativa [Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Calabria], tutti gli ATO hanno optato per la forma in convenzione, ad eccezione del Veneto ove le due forme sono state entrambe utilizzate.

In otto Regioni [Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna], nessun Ambito si è ancora insediato.

7.4. *L'attività svolta dagli ATO*

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento delle attività affidate agli ATO, il 28% di essi (Toscana, Marche) ha terminato la fase di ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione prevista dall'art.11, comma 3 della legge Galli, essenziale per la stesura dei piani di ambito e per la programmazione degli interventi. Per 23 ATO la ricognizione è ancora in corso, mentre circa la metà degli stessi non ha ancora avviato la procedura. Va tuttavia sottolineato che la volontà delle Regioni di accelerare il processo di attuazione ha, in alcuni casi, demandato le ricognizioni agli stessi organi regionali indipendentemente dal fatto che i rispettivi ATO fossero insediati o meno (Piemonte, Puglia, Sicilia).

Con riferimento ai Piani di Ambito, solo in 12 casi si rileva l'elaborazione completa dei documenti. La Toscana è l'unica Regione che ha terminato le procedure (6

¹²¹ Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche: "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2000"

piani), seguita dal Lazio che vede redatti 4 piani su 5, dal Veneto 1 su 8 e dalla Campania 1 su 4.

Minore è invece il numero dei piani approvati dagli organi assembleari degli ATO (1 in Veneto e Campania, 3 in Toscana e 2 nel Lazio).

L'analisi condotta dal Comitato di sorveglianza sull'uso delle risorse idriche sui piani già adottati ha consentito di valutare il fabbisogno di investimenti per interventi su acquedotti, fognature e depuratori in 10.500 miliardi che, destinati in particolare alla realizzazione di nuove opere, evidenziano un significativo deficit di capacità ancora da sanare. A fronte di queste previsioni di intervento, e di crescita del volume di acqua erogato, viene stimato uno sviluppo delle tariffe nell'ordine del 2,3% medio annuo nei prossimi venti anni con tassi di crescita più elevati nella prima metà del periodo di pianificazione. L'incremento dei costi legato all'entrata in funzione delle nuove infrastrutture e all'innalzamento dei livelli di servizio dovrebbe trovare composizione nei recuperi di efficienza legati alla progressiva ottimizzazione della gestione.

Ai sensi infine della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001), nel frattempo emanata, che, per la soddisfazione dei requisiti minimi richiesti dal d.lgs. n. 152/99, ha previsto la redazione di un programma urgente di interventi da predisporre entro il mese di marzo 2001, tutte le Autorità di Ambito risultano tenute a predisporre i relativi piani stralcio da trasmettere alle Regioni entro i ristretti termini previsti.

A fronte dell'ingente fabbisogno finanziario necessario per la realizzazione degli interventi programmati e dell'ancora parziale attuazione del processo di affidamento del servizio al gestore unico, i primi piani stralcio presentati evidenziano l'opportunità di ricorrere a nuovi contributi di finanza pubblica al fine di accelerare la realizzazione delle opere previste e di ridurre, nel contempo, l'impatto finanziario sull'utenza.

In tale logica si pongono la deliberazione predisposta dal CIPE (deliberazione n. 47 del 4 aprile 2001) in materia di finalizzazione e riparto di somme di cui al fondo speciale previsto dall'art. 18 della legge n. 36/94, le cui eccedenze possono essere utilizzate per finanziare anche gli interventi compresi nei piani stralcio di cui all'art. 141 della legge n. 388/2000, e la deliberazione predisposta dal CIPE (deliberazione n. 52 del 4 aprile 2001) in tema di direttive per la determinazione in via transitoria delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e di depurazione per l'anno 2001 nelle quali, per il parziale finanziamento dei citati piani stralcio, è consentita una maggiorazione

cumulata delle tariffe di fognatura e depurazione per un massimo del 20% nell'arco del quinquennio 2001-2005, con un tetto massimo annuale del 5%.

Oltre all'attività di ricognizione delle opere e alla predisposizione del piano, l'ATO ha l'importante compito istituzionale di scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato tra quelle indicate nell'art. 113 del d.lgs. 267/2000, recentemente modificato dall'art. 35 della legge n. 448/2001 (finanziaria per l'anno 2002).

La maggior parte degli ATO già insediati (15 su 48) ha scelto l'affidamento diretto ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, mentre solo l'ATO di Frosinone (Lazio) ha optato per la concessione a terzi.

In entrambi i casi l'affidamento del servizio si ispira alla separazione tra l'attività di indirizzo e controllo che rimane in capo all'ambito e l'attività di gestione che viene attribuita al gestore del servizio idrico; diversi sembrano invece le modalità dell'affidamento ed il livello di concorrenza attivato. La pressione concorrenziale, nella forma della concorrenza per il mercato, trova infatti piena attuazione solo nel caso in cui venga scelta come forma di gestione la concessione a terzi. La stessa legge Galli, all'art. 20, dopo aver prescritto che l'affidamento in concessione a terzi avvenga attraverso una gara conforme alle direttive comunitarie, prevede che le modalità attraverso le quali deve essere svolta la gara siano definite con un Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici di concerto con il Ministro dell'Ambiente. L'adozione di tale decreto, avvenuta il 22 novembre 2001 [Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio "Modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato, a norma dell'art. 20, comma 1 della legge n. 34/94"], dovrebbe consentire agli Ambiti un più sicuro ed efficace ricorso a tale strumento oggi adottato da un solo Ambito. Per quanto riguarda le modalità di affidamento del servizio il decreto opta per la procedura aperta e adotta quale criterio di aggiudicazione il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa valutata in base ad una pluralità di parametri nell'ambito dei quali, in coerenza con la natura imprenditoriale della gestione, assume particolare importanza il miglioramento del piano economico finanziario.

Accanto alla concessione a terzi l'art. 113 del T.U degli Enti Locali consente di affidare direttamente il servizio ad un'azienda speciale o ad una società a prevalente

capitale pubblico locale, soluzione quest'ultima, adottata dalla maggioranza degli Ambiti.

Tale modello, oltre ad suscitare perplessità per il rischio di sovrapposizione di competenze o di conflitti di interessi¹²², è stato di recente oggetto di interesse per una possibile violazione di disposizioni comunitarie¹²³ cui è seguita una circolare del Dipartimento delle politiche comunitarie [19 ottobre 2001, n. 12727] volta a circoscrivere il novero delle ipotesi di attribuzione diretta della gestione di un servizio pubblico ad una società mista.

L'affidamento della gestione del servizio idrico integrato è stata inoltre l'occasione per l'emanazione di due ulteriori circolari del Ministero dell'ambiente e della difesa del territorio [17 ottobre 2001 n. GAB/2001/11559/B01 e 22 novembre 2001 n. GAB/2001/11560/B01], che hanno ritenuto illegittimo qualsiasi tipo di affidamento diretto nei confronti di società a partecipazione pubblica, siano esse di maggioranza o di minoranza, con la conseguenza che la procedura di gara ad evidenza pubblica per la scelta del gestore del servizio idrico integrato dovrebbe adottarsi in tutti i casi di affidamento del servizio.

Tali disposizioni si pongono tuttavia in aperto contrasto con le soluzioni cui è pervenuta la giurisprudenza amministrativa proprio in relazione alle prime gare per l'affidamento del servizio idrico, in ordine alle quali, sia pure a certe condizioni come un effettivo controllo dell'ente locale sulla gestione societaria, è stato ritenuto ammissibile un affidamento diretto del servizio. In tale linea, seguita peraltro da tutti gli Ambiti che hanno optato per tale forma di gestione, si muove anche la normativa più recente [art. 35, comma 5 della legge n. 448/2001 – finanziaria 2002] che, anche al fine di accelerare l'attuazione della riforma del settore, ha previsto la possibilità, in alternativa all'espletamento di una gara ad evidenza pubblica, di affidare, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge e per un periodo massimo predeterminato, il servizio idrico integrato a società di capitali partecipate unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso Ambito. Tale affidamento diretto risulta tuttavia subordinato alla cessione a

¹²² Lo stesso comitato di sorveglianza sull'uso delle risorse idriche ha osservato che, in tale ipotesi, i Comuni si trovano ad essere i soggetti che deliberano il piano, la tariffa e il contratto e al contempo soci pubblici della società a cui viene affidata la gestione con le connesse obbligazioni previste dal contratto.

¹²³ Ci si riferisce all'avvio, nei confronti dell'Italia, di una procedura di inadempimento avente ad oggetto la compatibilità con il diritto comunitario dell'art. 22 della legge n. 142/90 e successive modifiche (1999/2184) a proposito dell'assegnazione della gestione del servizio idrico integrato da parte dell'ATO 4 della Toscana.

privati, entro due anni e con le procedure di evidenza pubblica, del 40% della partecipazione pubblica.

Su tale strada sembrano avviati gli Ambiti territoriali che, previa individuazione del gestore, hanno già stipulato le Convenzioni di cui all'art. 11 della legge n. 36/94 [ATO 2-6 della Toscana]. Nell'ambito, infatti, dei rapporti con il soggetto gestore è previsto, tra gli altri, l'obbligo di cedere a privati, attraverso procedure concorsuali ad evidenza pubblica, una quota di minoranza della partecipazione in capo agli enti locali costituenti l'ambito.

8. Formazione professionale e mercato del lavoro

8.1. Premessa

Il decentramento amministrativo nel settore della formazione professionale e mercato del lavoro ha preso avvio con il D.Lgs.469/1997 cui ha fatto seguito il d.lgs. 112/1998. Fra l'anno 2000 e il primo trimestre 2002 sono state erogate alle Regioni risorse pari a 113 miliardi, la massima parte delle quali si concentrano nel 2000 [82 miliardi].

Fra le competenze trasferite, essenziale è l'organizzazione regolazione dei Centri per l'impiego, istituiti con il d.lgs.469/1997, la cui gestione affidata all'ambito provinciale, promuove l'occupazione locale, agevolando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Con l'accordo siglato in Conferenza Stato-Regioni il 18 febbraio 2000 sono state delineate le competenze regionali per l'"accreditamento" delle strutture formative, previa verifica del possesso di indicatori predefiniti, per il rilascio della certificazione delle competenze conseguite, costituenti credito formativo ex art.17, comma 1, lett. e) della legge 196/1997, nonché per la ristrutturazione a proprio carico degli Enti pubblici e privati abilitati all'esercizio della formazione. Le sedi formative accreditate rispondono ad un modello di agenzia territoriale polifunzionale che eroga servizi in materia di obbligo formativo, di formazione continua e di formazione superiore.

Con il citato accordo del febbraio 2000 recepito nel decreto 31 maggio 2001 del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale è stata altresì definita la disciplina relativa certificazione del sistema della formazione professionale.

L'art.118 della Finanziaria 2001 ha previsto quattro fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato e del terziario, con articolazioni regionali o territoriali, autorizzati e vigilati dal Ministero del Lavoro e alimentati dalle imprese che optano di versare loro , anziché al Fondo nazionale per l'occupazione, come era sempre avvenuto, lo 0,30% del monte salari. Questi fondi paritetici, di cui tre sono in via di costituzione, sono destinati a finanziare i piani aziendali territoriali o settoriali, concordati con le parti sociali, in un'ottica che attui, in seno alla programmazione regionale, il massimo decentramento di compiti.

Tali disposizioni hanno contribuito a rendere operativo il percorso innovativo disegnato per la formazione e il lavoro dalla 196/'97 completando il quadro di riferimento per le "Azioni di sistema", costituenti obiettivi strategici per la programmazione del Fondo Sociale Europeo.

8.2. I centri per l'impiego

Il potenziamento dei servizi ha riguardato l'inserimento di nuovo personale specializzato, con conseguente riduzione di quello ex ministeriale che attualmente riveste percentuali, al Centro e al Nord, rispettivamente intorno al 65% e al 70%.

Il perdurante ritardo del Meridione è stato temperato dai buoni risultati ottenuti da alcune Province (L'Aquila, Bari, Foggia, Lecce, Matera, Nuoro e Vibo Valentia) che hanno dimostrato intraprendenza e vivacità.

La maggioranza dei Centri per l'impiego (87% circa) sono oggi in grado di fornire un servizio di accoglienza e circa la metà di questi (il 60% al Centro e al Nord ovest) offrono colloqui individuali approfonditi. Inoltre più del 60% dispone di uno spazio di autoconsultazione per gli utenti, con un'articolazione percentuale che tocca il 70% al Cento Nord e si ferma a meno del 40% al Sud.

La funzione di orientamento, che nel 2000 risultava effettuata dal 45% dei Centri, nel 2001 è presente nel 54,5% di questi, con un incremento significativo al Centro e al Nord ovest, dove il servizio è ormai attivato nel 70% degli Uffici.

Il servizio di consulenza alle imprese viene effettuato ormai dal 90% dei Centri e raggiungerebbe la totalità se si escludessero alcune aree del Meridione. Da dire che solo il 26,3% dei Centri ha aperto uno sportello appositamente dedicato a questo scopo e la

percentuale è fortemente differenziata sul territorio, visto che raggiunge il 43,5% nelle aree del Nord ovest, mentre si limita al 17,1% nel Mezzogiorno¹²⁴.

Il monitoraggio effettuato dall'I.S.F.O.L., per il 2001, consente di rilevare il grado di adeguamento dei Centri per l'impiego alle funzioni attribuite dalla normativa, pari nella media nazionale al 43%. Tale percentuale sale al 70% in Toscana, al 60% in Umbria e al 55% in Friuli, per scendere al 14% in Basilicata, al 13% in Abruzzo e al 10% in Sardegna. Parimenti dicasi per le dotazioni informatiche che risultano adeguate nel 70% dei Centri, ma con un'oscillazione che va dal 99% del Nord, all'83% del Centro, fino al 38% del Sud. È stato poi notevole lo sforzo di adeguare il personale, riqualificandolo con la formazione e potenziandolo numericamente (+ 13%).

Insufficiente risulta la quota complessiva di collocamenti intermediati dai Centri per l'impiego che, anche in quelli più avanzati non riesce a superare il 10% degli avviamenti.

8.3. *Le nuove prospettive del collocamento*

La riforma del collocamento è uno degli obiettivi del Governo [schema di d.lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2002]. Vi figurano principi direttivi intesi allo snellimento delle procedure, l'assunzione diretta generalizzata, l'incentivazione al coordinamento tra operatori pubblici e privati e più ampia apertura la mercato concorrenziale.

L'intento è di realizzare una revisione del collocamento, superando la gestione burocratica delle "liste", unificando le procedure attraverso la soppressione delle discipline specifiche, semplificando il regime autorizzatorio delle agenzie private e orientando i servizi per l'impiego all'attuazione di più concrete misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro. In particolare sono soppresse le liste di collocamento, ad eccezione di quelle per la gente di mare, i lavoratori dello spettacolo e i disabili, introduce un elenco anagrafico da tenersi costantemente aggiornato grazie all'obbligo dei datori di comunicare assunzione, cessazione e trasformazione del rapporto ed estende a tutti i lavoratori il principio della chiamata diretta e nominativa.

¹²⁴ V. Rapporto ISFOL 2000

8.4. *Il contratto a termine*

L'intento di facilitare l'accesso al mondo del lavoro ha giustificato, oltre che la cessazione del monopolio pubblico della intermediazione di manodopera, anche l'introduzione di istituti ispirati alla flessibilità. Il d.lgs.6.09.2001 n°368, recependo la direttiva C.E. 70/1999, ha introdotto la nuova disciplina del contratto a termine. Altra misura che si muove nel medesimo senso è quella dei congedi formativi e per la formazione continua, per tutto l'arco della vita lavorativa (art.6, comma 4 legge 53/2000) e la detassazione, al pari degli utili reinvestiti, delle spese sostenute dalle imprese per la formazione e l'aggiornamento.

8.5. *Il sostegno del fondo sociale europeo*

Gli interventi del F.S.E., per il periodo 1994/1999, hanno influenzato la formazione in Italia, che ha potuto offrire all'utenza percorsi più numerosi e diversificati. L'Obiettivo 4 dei Fondi Strutturali si è proposto di adeguare le competenze dei lavoratori al mutamento industriale. L'Obiettivo 1 si rivolge specificamente alle aree del Sud.

Le azioni intraprese con la denominazione di Assi 2 e 3, rivolte ai giovani e alle fasce deboli dell'Obiettivo1, hanno fatto registrare buona performance finanziaria, con una spesa pari a circa il 79% del programmato, le Assi dell'Obiettivo3, indirizzate ai disoccupati di lunga durata e alle donne, nonché le Azioni di sistema dell'obiettivo 4, a tutela della formazione continua, hanno evidenziato una capacità di spesa più modesta. La formazione di primo livello ha potuto decollare, grazie anche al supporto dell'esperienza quasi trentennale di corsi programmati e organizzati da strutture regionali e convenzionate che si sono così arricchiti di percorsi diversificati e di un maggior numero di utenti.

La strategia del quadro comunitario di sostegno ha favorito la crescita dell'occupazione dei giovani di prima formazione, mentre permangono le condizioni di disagio dei disoccupati di lunga durata.

L'anno 2001 ha segnato l'avvio del complesso processo di attuazione del Programma Operativo Nazionale (P.O.N.) denominato "Azioni di sistema " nelle aree dell'obiettivo 3 corrispondenti al Centro Nord, e " Assistenza tecnica e azioni di sistema " nelle aree dello obiettivo 1, in cui rientrano le Regioni meridionali. Il tutto ha operato

nel quadro della prima applicazione delle norme di riforma in senso federale dello Stato. È stato infatti necessario programmare a livello centrale gli interventi strutturali comunitari, conciliando le diverse esigenze di garantire un livello medio di standard omogenei, con la necessità di assicurare un ampio margine di flessibilità locale, nel rispetto delle diverse possibilità di *performance*.

Le “ Azioni di sistema “ intervengono con proprie finalità, a sostegno delle specificità regionali, per cui il Programma Operativo Nazionale da attuazione alle riforme in una logica di complementarità con le misure di intervento delle Regioni, messe a punto nei rispettivi Programmi Operativi Regionali (P.O.R.).

8.6. *La formazione continua*

L'art.118 della Finanziaria 2001 ha dato concreto impulso all'istituto della formazione continua tramite una forma di cofinanziamento statale aggiuntiva al F.S.E., per l'attribuzione, in virtù della essenziale programmazione regionale, dei piani formativi territoriali, concordati tra aziende e parti sociali, secondo l'intento e le finalità del noto art.17, comma 1, lett. d) della legge 196/1997.

La formazione continua dell'ultimo periodo ha avuto modo di muoversi su linee guida nazionali ed europee Innanzi tutto si è perpetuata l'esperienza tradizionale sostenuta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale che ha ripartito fra Regioni e Province autonome 150 miliardi di lire, destinati esclusivamente alle Aziende che presentassero progetti per la formazione (circolare n°30/2000). Inoltre i fondi ministeriali hanno finanziato, per la prima volta, i menzionati Piani formativi, settoriali e territoriali, formalizzati in progetti concordati tra le parti sociali.

Con la citata circolare e con la decisione di aumentare i finanziamenti per la sperimentazione dei citati Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, la risorse che dal 1996 al 2000 il Ministero del lavoro ha impegnato attraverso la legge 236/1993 raggiungono i 1037 miliardi di lire. Di questi la quota più consistente, pari a 802 miliardi, è stata destinata a agli interventi di formazione aziendale e individuale. Questo è avvenuto grazie alla spinta delle Regioni che hanno evidenziato più volte la necessità di beneficiare di importi sempre più alti, per poter finanziare i progetti che le imprese presentavano ai loro sportelli.

Il primo finanziamento, di cui alla circolare n°65/2000, è stato di 100 miliardi di lire e, pur sostenendo settanta progetti, si è mosso solo a livello nazionale.

Una successiva circolare (n°92/2000) ha messo a disposizione di Regioni e Province autonome 300 miliardi di lire (risorse ex art.66 della legge 144/1999) che dovevano finanziare, per una percentuale non inferiore al 40%, i piani formativi aziendali settoriali e territoriali, inoltrati questa volta per il tramite delle Regioni, e potenziare, per una percentuale non superiore al 60%, la formazione per progetti aziendali, già avviata con la citata circolare n° 30/2000, a patto che le organizzazioni aziendali vi assentissero.

Le varie circolari hanno continuato a prevedere la possibilità, per le Regioni, di accantonare fino al 25% delle risorse loro assegnate, per sperimentare interventi di formazione individuale che, grazie anche al cofinanziamento del F.S.E. e della legge 53/2000, si sono, di recente, particolarmente sviluppati.

Per quanto concerne il sostegno del F.S.E. alla formazione continua, occorre ricordare che gli orientamenti assunti da “Agenda 2000” e i conseguenti Regolamenti emanati per disciplinare i fondi strutturali, hanno radicalmente trasformato gli interventi che, nella precedente programmazione, erano inseriti nell’obiettivo 4 e che oggi trovano spazio nell’Asse D e, in piccola parte nell’Asse C del nuovo Obiettivo 3.

La maggior parte delle risorse del F.S.E., destinate ai lavoratori occupati è ora distribuita a livello regionale (95%), mentre solo il restante 5% è programmato a livello nazionale. Sono finanziabili progetti regionali e progetti nazionali, questi ultimi operanti attraverso “Azioni di sistema”.

Il Quadro Comunitario di Sostegno detta le linee di programmazione e disegna gli interventi su tutto il territorio nazionale, che vengono poi inseriti in ogni Programma Operativo Regionale (P.O.R.). Nel P.O.R. sono definite le priorità di ogni Regione, mentre nel documento che ne deriva, ossia nel “Complemento di programmazione “, sono definite annualmente le azioni da porre in essere. Ogni anno, quindi, ciascuna Regione emana un Bando in cui sono definiti gli interventi finanziabili, i soggetti che possono attuarli e i destinatari.

Gli interventi finanziati a livello nazionale, nella modesta misura del 5%, sono previsti in tre Programmi Operativi nazionali (P.O.N.) che gestiscono altrettante “Azioni di sistema”, di cui sono titolari il Ministero del lavoro, il Ministero del Tesoro e

il M.U.R.S.T. Per quanto concerne, invece, il sostegno del F.S.E. ai Programmi Operativi Regionali il contributo, rispetto al costo complessivo del progetto, è del 45% per le Regioni del Centro Nord e del 70% per le Regioni del Sud, cui si aggiungono cofinanziamenti statali e privati.

8.7. Profili gestionali della formazione professionale

Appare a questo punto opportuno procedere ad una pur sintetica analisi dei principali dati finanziari relativi all'effettiva gestione della formazione professionale nelle diverse Regioni a statuto ordinario; a tal fine risulta d'ausilio la seguente tabella in cui sono riportate le risultanze dei vari rendiconti regionali con riferimento al periodo 1996-2000.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 133/REG

SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE										
ANNI 1996 - 2000										
(in miliardi di lire)										
REGIONI	RESIDUI INIZIALI									
	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	130	8,54	150	8,79	155	8,50	147	7,93	287	11,33
LOMBARDIA	69	4,53	360	21,10	577	31,63	333	17,97	411	16,22
VENETO	40	2,63	39	2,29	41	2,25	47	2,54	89	3,51
LIGURIA	82	5,38	47	2,75	67	3,67	66	3,56	93	3,67
E. ROMAGNA	145	9,52	62	3,63	110	6,03	172	9,28	304	12,00
TOSCANA	100	6,57	159	9,32	152	8,33	148	7,99	243	9,59
UMBRIA	32	2,10	64	3,75	65	3,56	69	3,72	100	3,95
MARCHE	16	1,05	19	1,11	19	1,04	90	4,86	128	5,05
LAZIO	97	6,37	69	4,04	74	4,06	108	5,83	125	4,93
ABRUZZO	160	10,51	80	4,69	92	5,04	95	5,13	39	1,54
MOLISE	41	2,69	70	4,10	77	4,22	75	4,05	85	3,35
CAMPANIA	79	5,19	227	13,31	79	4,33	79	4,26	79	3,12
PUGLIA	194	12,74	147	8,62	203	11,13	306	16,51	350	13,81
BASILICATA	173	11,36	180	10,55	83	4,55	32	1,73	60	2,37
CALABRIA	165	10,83	33	1,93	30	1,64	86	4,64	141	5,56
TOTALE (Y)	1.523	100,00	1.706	100,00	1.824	100,00	1.853	100,00	2.534	100,00
REGIONI	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA									
	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	328	9,41	342	9,11	370	9,73	417	10,04	420	13,06
LOMBARDIA	904	25,92	886	23,59	763	20,07	879	21,16	806	25,05
VENETO	81	2,32	110	2,93	127	3,34	138	3,32	396	12,31
LIGURIA	143	4,10	151	4,02	159	4,18	173	4,16	151	4,69
E. ROMAGNA	316	9,06	320	8,52	374	9,84	473	11,39	80	2,49
TOSCANA	170	4,88	138	3,67	184	4,84	154	3,71	252	7,83
UMBRIA	136	3,90	126	3,35	150	3,95	165	3,97	176	5,47
MARCHE	96	2,75	88	2,34	88	2,32	159	3,83	118	3,67
LAZIO	346	9,92	464	12,35	574	15,10	625	15,05	250	7,77
ABRUZZO	85	2,44	163	4,34	90	2,37	262	6,31	279	8,67
MOLISE	66	1,89	60	1,60	63	1,66	66	1,59	44	1,37
CAMPANIA	241	6,91	366	9,74	237	6,24	99	2,38	99	3,08
PUGLIA	270	7,74	237	6,31	308	8,10	203	4,89	16	0,50
BASILICATA	203	5,82	176	4,69	138	3,63	163	3,92	109	3,39
CALABRIA	102	2,93	129	3,43	176	4,63	178	4,29	21	0,65
TOTALE (Y)	3.487	100,00	3.756	100,00	3.801	100,00	4.154	100,00	3.217	100,00
REGIONI	IMPEGNI									
	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	285	11,89	255	10,28	285	10,72	365	11,23	230	12,04
LOMBARDIA	566	23,62	662	26,69	610	22,95	686	21,10	252	13,19
VENETO	71	2,96	77	3,10	107	4,03	121	3,72	118	6,17
LIGURIA	111	4,63	103	4,15	111	4,18	143	4,40	148	7,74
E. ROMAGNA	236	9,85	268	10,81	315	11,85	411	12,64	350	18,32
TOSCANA	147	6,14	106	4,27	148	5,57	153	4,71	215	11,25
UMBRIA	64	2,67	47	1,90	64	2,41	98	3,01	66	3,45
MARCHE	76,0	3,17	79	3,19	79	2,97	130	4,00	44	2,30
LAZIO	250	10,43	230	9,27	352	13,24	484	14,89	120	6,28
ABRUZZO	17	0,71	24	0,97	30	1,13	58	1,78	139	7,27
MOLISE	64	2,67	60	2,42	55	2,07	66	2,03	44	2,30
CAMPANIA	185	7,72	299	12,06	48	1,81	88	2,71	88	4,60
PUGLIA	130	5,43	154	6,21	229	8,62	160	4,92	4	0,21
BASILICATA	142	5,93	67	2,70	112	4,21	134	4,12	89	4,66
CALABRIA	52	2,17	49	1,98	113	4,25	154	4,74	4	0,21
TOTALE (Y)	2.396	100,00	2.480	100,00	2.658	100,00	3.251	100,00	1.911	100,00
REGIONI	PAGAMENTI DI CASSA									
	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %	Valore assoluto (X)	(X)/(Y) %
PIEMONTE	213	12,84	232	15,57	241	11,92	267	13,30	334	17,56
LOMBARDIA	262	15,79	370	24,83	749	37,06	432	21,52	436	22,92
VENETO	62	3,74	76	5,10	76	3,76	82	4,09	101	5,31
LIGURIA	95	5,73	40	2,68	64	3,17	67	3,34	92	4,84
E. ROMAGNA	310	18,69	217	14,56	240	11,88	263	13,10	243	12,78
TOSCANA	81	4,88	82	5,50	107	5,29	135	6,73	130	6,83
UMBRIA	27	1,63	36	2,42	44	2,18	53	2,64	48	2,52
MARCHE	70	4,22	47	3,15	47	2,33	89	4,43	80	4,21
LAZIO	137	8,26	112	7,52	120	5,94	239	11,91	167	8,78
ABRUZZO	7	0,42	4	0,27	17	0,84	47	2,34	22	1,16
MOLISE	28	1,69	28	1,88	33	1,63	43	2,14	44	2,31
CAMPANIA	20	1,21	34	2,28	5	0,25	8	0,40	8	0,42
PUGLIA	135	8,14	61	4,09	99	4,90	137	6,83	116	6,10
BASILICATA	102	6,15	128	8,59	127	6,28	103	5,13	73	3,84
CALABRIA	110	6,63	23	1,54	52	2,57	42	2,09	8	0,42
TOTALE (Y)	1.659	100,00	1.490	100,00	2.021	100,00	2.007	100,00	1.902	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari) - Per la Campania non essendo disponibile il dato 2000 è stato riportato il dato del 1999.

Per i residui è stato necessario risalire all'anno 1998.

Nell'esercizio 2000, alla spesa per la formazione sono stati complessivamente destinati stanziamenti per 3.217 miliardi, cui hanno fatto seguito impegni effettivamente assunti per un totale di 1.911 miliardi; quanto ai pagamenti, l'ammontare complessivo risulta pari a 1.902 miliardi e corrisponde a circa un terzo della massa spendibile data dalla somma degli stanziamenti definitivi e dei residui passivi iniziali [5.751 miliardi].

Le Regioni che in tale anno hanno contribuito in misura prevalente alla formazione dei suddetti dati globali, sia in termini di previsioni definitive di bilancio che di impegni e pagamenti da consuntivo, sono senz'altro la Lombardia (si noti in particolare il dato di cassa, pari quasi al 23 per cento del totale) e il Piemonte, in aggiunta alle quali si può evidenziare l'Emilia Romagna segnatamente per l'incidenza percentuale assunta dagli impegni [18,32%] e dai pagamenti [12,78%]. Sotto questo profilo si può anche registrare la flessione rispetto al 1999 del peso percentuale rivestito dalla gestione finanziaria della Regione Lazio riguardante la spesa per il settore in esame. Con riferimento al Veneto, infine, si osserva come, a fronte delle significative allocazioni in bilancio che testimoniano la rilevanza riservata al settore della formazione nell'ambito della programmazione della spesa complessiva, è seguita una gestione effettiva in tono minore con l'assunzione di impegni e l'effettuazione di pagamenti in misura di molto inferiore alle previsioni.

Tra le altre Regioni, si possono segnalare i casi della Liguria e del Molise che hanno assunto impegni a un livello pressoché corrispondente agli stanziamenti.

Quanto alle erogazioni di cassa, si osserva che — pur considerate nel loro ammontare totale comprensivo dei pagamenti in conto residui — anche nel 2000 così come negli anni precedenti, esse sono risultate inferiori agli impegni, anche se tale tendenza non si rileva per tutte le Regioni.

Ulteriori considerazioni possono essere svolte attraverso l'esame della successiva tabella [TAB 134/REG] in cui sono sviluppati, sempre con riferimento al quinquennio 1996-2000, gli indicatori finanziari relativi alla capacità di spesa, alla velocità di cassa e alla capacità di impegno.

TAB 134/REG

REGIONI
SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1996 - 2000

(in percentuale)

REGIONI	CAPACITA' DI SPESA P / Ms						VELOCITA' DI CASSA P / (Rpi + I) * 100						CAPACITA' D'IMPEGNO I / Sco					
	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00	1996	1997	1998	1999	2000	MEDIA 96/00
PIEMONTE	46,51	47,15	45,90	47,34	47,24	46,87	51,33	57,28	54,77	52,15	64,60	56,23	86,89	74,56	77,03	87,53	54,76	75,65
LOMBARDIA	26,93	29,70	55,90	35,64	35,83	37,56	41,26	36,20	63,10	42,39	65,76	49,69	62,61	74,72	79,95	78,04	31,27	65,50
VENETO	51,24	51,01	45,24	44,32	20,82	35,83	55,86	65,52	51,35	48,81	48,79	52,93	87,65	70,00	84,25	87,68	29,80	57,98
LIGURIA	42,22	20,20	28,32	28,03	37,70	31,63	49,22	26,67	35,96	32,06	38,17	36,87	77,62	68,21	69,81	82,66	98,01	79,28
E. ROMAGNA	67,25	56,81	49,59	40,78	63,28	54,03	81,36	65,76	56,47	45,11	37,16	53,65	74,68	83,75	84,22	86,89	437,50	101,09
NORD (MEDIA)	42,09	37,90	49,95	39,05	39,71	41,74	54,29	46,22	57,61	44,60	52,85	51,00	71,61	75,46	79,64	82,98	59,26	73,99
TOSCANA	30,00	27,61	31,85	44,70	26,26	31,47	32,79	30,94	35,67	44,85	28,38	34,05	86,47	76,81	80,43	99,35	85,32	85,63
UMBRIA	16,07	18,95	20,47	22,65	17,39	19,21	28,13	32,43	34,11	31,74	28,92	31,09	47,06	37,30	42,67	59,39	37,50	45,02
MARCHE	62,50	43,93	43,93	35,74	32,52	40,56	76,09	47,96	47,96	40,45	46,51	48,97	79,17	89,77	89,77	81,76	37,29	74,32
LAZIO	30,93	21,01	18,52	32,61	44,53	28,37	39,48	37,46	28,17	40,37	68,16	40,60	72,25	49,57	61,32	77,44	48,00	63,57
CENTRO (MEDIA)	31,72	24,58	24,35	33,99	30,53	29,21	40,28	35,83	33,37	40,31	40,83	38,33	71,79	56,62	64,56	78,42	55,90	66,20
ABRUZZO	2,86	1,65	9,34	13,17	6,92	7,21	3,95	3,85	13,93	30,72	12,36	13,22	20,00	14,72	33,33	22,14	49,82	30,49
MOLISE	26,17	21,54	23,57	30,50	34,11	27,20	26,67	21,54	25,00	30,50	34,11	27,63	96,97	100,00	87,30	100,00	100,00	96,66
CAMPANIA	6,25	5,73	1,58	4,49	4,49	4,73	7,58	6,46	3,94	4,79	4,79	6,00	76,76	81,69	20,25	88,89	88,89	67,95
PUGLIA	29,09	15,89	19,37	26,92	31,69	24,53	41,67	20,27	22,92	29,40	32,77	29,20	48,15	64,98	74,35	78,82	25,00	65,47
BASILICATA	27,13	35,96	57,47	52,82	43,20	40,47	32,38	51,82	65,13	62,05	48,99	49,72	69,95	38,07	81,16	82,21	81,65	68,95
CALABRIA	41,20	14,20	25,24	15,91	4,94	22,15	50,69	28,05	36,36	17,50	5,52	28,42	50,98	37,98	64,20	86,52	19,05	61,39
SUD (MEDIA)	22,60	14,88	21,13	23,11	20,50	20,32	28,67	20,00	28,93	28,51	24,15	26,01	61,01	57,74	58,00	67,97	64,79	61,48
ITALIA (MEDIA)	33,11	27,28	35,93	33,41	33,40	32,59	42,33	35,59	45,09	39,32	42,79	41,01	68,71	66,03	69,93	78,26	59,40	68,94

FONTE: elaborazione Cortei dei conti su dati di rendiconto

L'indice di capacità di spesa rilevato per l'anno 2000 è rimasto sul piano nazionale pressoché inalterato rispetto all'anno precedente [33,4%], attestandosi ad un livello leggermente superiore a quella che è la media dell'intero quinquennio.

Gli andamenti della capacità di spesa presentano tuttavia significative differenze tra le varie realtà regionali. I suesposti dati mostrano che le Regioni del Nord hanno in genere le *performances* migliori e complessivamente hanno incrementato nell'ultimo esercizio l'entità dei pagamenti a fronte della massa spendibile [emerge soprattutto il dato dell'Emilia Romagna che passa dal 40,78% del 1999 al 63,28% del 2000]. Al contrario, le Regioni del Centro e del Sud hanno registrato nel 2000 una sensibile riduzione di tale rapporto percentuale e si attestano tutte, con le sole eccezioni del Lazio [44,53%] e della Basilicata [43,2%], su livelli inferiori alla media nazionale. Le Regioni con capacità di spesa meno sviluppata sono la Calabria e l'Abruzzo, che hanno erogato rispettivamente solo il 4,9% e il 6,9% della massa spendibile.

Per quanto concerne la velocità di cassa, va ricordato che essa esprime la capacità di tradurre in pagamenti, tanto gli impegni dell'esercizio in corso quanto quelli afferenti ai residui passivi iniziali e quindi assunti negli anni precedenti. Sul piano nazionale tale indice presenta nel 2000 un visibile miglioramento [42,8%] rispetto al periodo precedente [39,3%], attestandosi su un livello di nuovo vicino a quello del 1998 [45,1%]. A ben vedere, tuttavia, anche in questo caso emergono le differenze tra la situazione delle Regioni del Nord le quali presentano una velocità di cassa elevata e in tendenza evolutiva con le punte della Lombardia [65,8%] e del Piemonte [64,6%], e quella delle Regioni del Centro e soprattutto del Sud, le cui rispettive medie complessive sono sensibilmente inferiori.

Infine la capacità di impegno riflette l'attitudine a realizzare il programma di spesa, traducendo in obbligazioni giuridiche effettivamente concluse le previsioni di bilancio. Si tratta anche dell'indicatore finanziario che misura il grado di *performance* nell'avvio degli interventi settoriali. Nel 2000, in particolare, il relativo valore medio nazionale è stato inferiore [59,4%] a quello dell'anno precedente [78,2%].

Nella graduatoria di risultato positivo si dispongono ai primi posti l'Emilia Romagna, il Molise e la Liguria, mentre la Calabria e la Puglia, ma anche la Lombardia e il Veneto registrano un notevole decremento annuale.