



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

Quaderni del Dipartimento

n.11/1998

Luglio 1998

La politica regionale nazionale e la politica strutturale comunitaria: coordinamento in sede di programmazione e di strumenti attuativi. Il ruolo degli Enti infraregionali

Aurelio Bruzzo

Luglio 1998

La politica regionale nazionale e la politica strutturale comunitaria: coordinamento in sede di programmazione e di strumenti attuativi. Il ruolo degli Enti infraregionali^(*)

Aurelio Bruzzo^(°)

Sommario: La consistenza quantitativa e la diffusione territoriale ormai raggiunte dagli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma) forniscono un'idea dello sforzo attualmente profuso anche in Italia nelle politiche di sviluppo a favore delle aree depresse del paese, le quali poggiano su due grandi capisaldi: lo sviluppo dei sistemi locali, cioè la promozione dell'imprenditorialità, e la realizzazione delle politiche comunitarie di coesione economica e sociale, imperniate sulle infrastrutture. In effetti, il coordinamento tra queste due componenti – nonostante i reiterati tentativi condotti in sede normativa – non appare di così facile soluzione, a causa ovviamente di vari fattori, tra cui la diversa origine dei due tipi di politica di riequilibrio territoriale.

Pertanto, il presente lavoro si propone di verificare l'effettivo grado di coordinamento rinvenibile dal punto di vista istituzionale tra gli strumenti della politica regionale nazionale e quelli della politica strutturale della Comunità europea, conducendo una dettagliata ricostruzione della normativa emanata in materia negli anni più recenti e tuttora in fase di prima applicazione, nell'intento di evidenziare il ruolo affidato agli enti pubblici operanti a scala regionale.

La conclusione a cui si giunge è che, sebbene possano essere colte molte affinità tra la politica italiana e quella comunitaria per lo sviluppo economico ed il riequilibrio interregionale (in fatto di uniformità organizzativa e procedurale nella realizzazione degli interventi, di unificazione delle misure di incentivazione nell'Equivalente sovvenzione, netta o lorda, ecc.), permangono alcune differenze sostanziali: in particolare, per quanto concerne l'ambito territoriale di intervento, giacché quello individuato dalle Autorità italiane non coincide con quello indicato dalla Commissione europea per il perseguimento degli obiettivi 1, 2 e 5b dei Fondi strutturali, nonché la ripartizione delle responsabilità e dei compiti tra le Amministrazioni pubbliche centrali e quelle locali. Mentre nei meccanismi di concertazione a livello comunitario alle Regioni è riconosciuto un ruolo di fondamentale importanza con la elaborazione del piano di sviluppo regionale, nell'ambito della programmazione negoziata si punta ad un rapporto più diretto tra Ministero del Bilancio ed Enti locali, a cui spetta – rispettivamente – di coordinare e finanziare lo strumento prescelto oppure di promuoverlo ed attuarlo. Si ritiene che in tal modo l'Ente Regione rischi di essere emarginato dalla realizzazione delle politiche di sviluppo promosse sul proprio territorio, quando invece va opportunamente investito dei compiti di indirizzo e coordinamento a livello infraregionale che gli sono propri, secondo il principio di sussidiarietà.

Classificazione JEL: E61, O20, R58

Parole chiave: Politiche di sviluppo, programmazione negoziata, coordinamento tra politiche, ruolo dei livelli di governo

^(*)Una precedente versione del presente lavoro che è stato svolto con il contributo finanziario del MURST (fondi ex 60 %), è stata presentata al corso di formazione su: "Strumenti di misurazione e controllo delle politiche regionali nazionali e comunitarie e prospettive di riforma", organizzato dal Formez e dalla Cabina di regia nazionale nell'ambito del Progetto PASS.

^(°)Università degli Studi di Ferrara – Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio, Corso Ercole d'Este, 44 – 44100 Ferrara, E-mail: bza@dns.unife.it

1. Introduzione: obiettivo e presupposti del lavoro

Obiettivo del presente lavoro è sostanzialmente quello di verificare il grado di coordinamento esistente sul piano strettamente istituzionale tra gli strumenti di programmazione e di attuazione della politica regionale italiana e i corrispondenti della politica strutturale della Comunità europea, secondo quanto previsto dalla normativa emanata negli ultimi anni in materia ed attualmente ancora in fase di prima applicazione, in modo da cogliere ed evidenziare il ruolo svolto dai cosiddetti Enti infraregionali, vale a dire l'Amministrazione regionale e gli Enti ad essa collegati ed operanti allo stesso livello territoriale.

Numerosi sono i presupposti che ci spingono ad occuparci di tale argomento: innanzi tutto, il profondo divario socio- economico e produttivo che tuttora si deve registrare tra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali del Paese e che configura nuovamente uno squilibrio di tipo nettamente dualistico, a distanza di cinque anni circa dalla soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Si tratta di una situazione che anche da parte governativa non si reputa accettabile e compatibile con gli altri obiettivi di politica economica nazionale (risanamento della finanza pubblica, contenimento dell'inflazione, lotta alla disoccupazione, ecc.). In secondo luogo, l'avvio anche in Italia di una politica di riequilibrio regionale (la politica a favore delle aree depresse) di tipo innovativo rispetto alla precedente, in quanto uniformata a quella strutturale che a livello comunitario si sta sostenendo con determinazione, cercando – fra l'altro – di attribuire alle Istituzioni decentrate, pubbliche e non, un ruolo di primo piano nella impostazione e realizzazione di tale politica. Infine, la convinzione che anima le Autorità comunitarie di poter raggiungere risultati di un certo rilievo anche su questo fronte, proprio in seguito agli avanzamenti recentemente registrati dal processo di integrazione sul piano monetario e nonostante la prospettiva di un futuro allargamento dell'Unione ad altri Paesi, soprattutto dell'Est europeo.

Come noto, per realizzare tale prospettiva la Commissione europea pensa di apportare entro il 1999, in vista cioè del prossimo periodo di programmazione (2000 – 2006), rilevanti modifiche alla regolamentazione attualmente vigente in materia di politica strutturale, le quali – oltre a circoscrivere notevolmente le aree eleggibili all'interno dei vari Stati membri interessati - tendono a responsabilizzare maggiormente le Autorità nazionali, da cui verrebbe a dipendere in misura sostanziale l'esito positivo ed efficace di tale politica finalizzata alla coesione economica e sociale. Sembra pertanto il caso di chiedersi, anche alla luce dell'esperienza non particolarmente confortante dei primi anni di attuazione della nuova

politica per le aree depresse¹, se l'insieme di strumenti operativi finora predisposti in Italia a tal fine risultano del tutto adeguati di fronte al nuovo quadro che si sta per definire in ambito comunitario.

2. La nuova filosofia dell'intervento pubblico nelle aree arretrate del Paese: la nuova politica regionale italiana raccordata con quella strutturale della Comunità europea

In seguito all'intenso dibattito sul ruolo dell'intervento pubblico nell'economia che è stato condotto tra la fine degli anni '80 e l'inizio del decennio successivo, anche in Italia si è andata diffondendo – fino ad imporsi – l'opinione secondo la quale gran parte dell'attività svolta dall'operatore pubblico, e in particolare quella che è gestita dal governo centrale, sia inefficiente (Del Monte, Giannola, 1997). Nello specifico caso italiano questa opinione, saldandosi con le numerose ed aspre critiche avanzate nei confronti delle politiche di intervento fino ad allora condotte per il Mezzogiorno, ha portato con sé il suggerimento – a livello economico – di dare maggiore spazio alle forze di mercato e – a livello politico istituzionale – di affidarsi maggiormente alle Autonomie locali, ritenute maggiormente in grado, rispetto al governo centrale, di far fronte alle sempre più pressanti esigenze manifestate dalle aree assistite.

Queste idee hanno trovato ampio riscontro nei nuovi indirizzi assunti all'inizio degli anni '90 dalla politica regionale in Italia, cioè da quella politica che affronta il problema dei gravi squilibri territoriali tuttora esistenti nel nostro Paese, tanto che i suoi tratti caratteristici possono essere sintetizzati nei seguenti slogan: mercato, autonomia e responsabilità.

E' ormai assodato che tale politica dovrebbe assolvere al compito di attivare dei meccanismi di convergenza interna, secondo un modello fortemente influenzato dalla "filosofia" che si è imposta in sede comunitaria con la riforma dei fondi strutturali. Come noto, sebbene il criterio guida adottato in ambito comunitario sia quello della duplice convergenza delle varie economie alle condizioni medie comunitarie (la convergenza fra Stati membri e, al loro interno, fra le aree territoriali che li compongono), la filosofia di fondo della Comunità europea consiste nel riconoscere preminenza al mercato di concorrenza, nonché di cercare di valorizzarlo e di garantirlo; di conseguenza, come modalità d'intervento da parte

¹ Dall'esame dei dati relativi ai primi due anni di applicazione del nuovo sistema di incentivazione (cfr. Chiri, Pellegrini e Sappino, 1998) risulta evidente l'effetto di spiazzamento subito dal Mezzogiorno in seguito ai criteri di particolare larghezza con i quali – come si preciserà più avanti – sono state individuate le aree del Centro-nord ammesse allo stesso regime di aiuti, sia pure con massimali ridotti.

dell'operatore pubblico si pone particolare enfasi sul miglioramento delle dotazioni infrastrutturali (considerate quali condizioni indispensabili per lo sviluppo socio-economico di un territorio), piuttosto che sul sostegno diretto delle attività produttive.

Inoltre, non va trascurato di ricordare che una parte crescente delle risorse che finanziano tali politiche, anche a causa della crisi della finanza pubblica che ha colpito gran parte dei Paesi europei, sono ormai di origine comunitaria.

Infine, la "convergenza" sul piano normativo fa prevalere le norme comunitarie su quelle nazionali, per cui le politiche strutturali nazionali (regionale ed industriale) hanno sempre più un carattere comunitario: ciò significa che anche quando l'intervento rilevante è nazionale, esso deve conformarsi ai dettati della Comunità.

Pertanto, con la nuova legislazione emanata nella prima metà degli anni '90 in materia di riequilibrio regionale (a partire dalla legge n. 488/1992) le politiche per il Mezzogiorno sono entrate a far parte degli interventi a favore delle aree depresse del Paese, cofinanziate dall'Unione europea.

Il principale effetto dell'adeguamento della normativa italiana alle direttive comunitarie è quello di non distinguere più tra aree oggetto di politiche di sviluppo, in quanto sottosviluppate o arretrate, ed aree interessate da specifici problemi di riassetto produttivo; inoltre, dai nuovi criteri emerge un orientamento a premiare imprese di dimensioni superiori alla media, ben capitalizzate e profittevoli, cioè imprese di "successo"; infine, si tende a predisporre "pacchetti" agevolativi rispetto ai quali la decisione di accesso è lasciata all'autonomo calcolo di convenienza delle imprese. Il tutto, oltre ad un aumento della trasparenza e ad uno snellimento delle procedure, dovrebbe favorire una più efficiente allocazione delle risorse, pubbliche e private.

E' in questo contesto che, intorno alla metà degli anni '90, si è assistito allo sviluppo di strumenti di *policy* basati su modelli di concertazione "dal basso" (politiche di tipo *bottom-up*) affidati alle comunità locali che delineano e promuovono percorsi di sviluppo endogeno costruiti intorno al più ampio consenso dei soggetti locali interessati (Brunetta, Tronti, 1995). Questi modelli, ancora non ben definiti in tutti i loro aspetti, hanno progressivamente fatto registrare una evoluzione, tanto che solo di recente hanno trovato una collocazione giuridica nell'ambito degli strumenti della cosiddetta "programmazione negoziata"².

² Ci si riferisce al provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 (l. n. 663 del 1996) e alla delibera CIPE del 21 marzo 1997 di "Disciplina della programmazione negoziata". Per un'ulteriore analisi dell'evoluzione delle politiche di sviluppo a favore del Mezzogiorno fino al loro sbocco nella strategia della concertazione si veda Lembo, Negrini e Coppola (1997).

3. Rapporti tra efficienza delle Istituzioni e politica di sviluppo

L'attuazione di una strategia basata sul mercato e sul coinvolgimento delle forze locali è estremamente complessa e necessita di una più limitata, ma nel contempo anche più incisiva azione della Pubblica Amministrazione. Su questo – che appare senza dubbio un aspetto cruciale – si deve precisare che, per un verso, è necessario ed urgente ridimensionare il ruolo pervasivo della P.A., con tutti i suoi effetti distorsivi che ormai sono evidenti a tutti; d'altro canto, è essenziale che a questo processo si accompagni una sua riqualificazione, così che la presenza pubblica adempia in modo efficiente al suo ruolo di garantire e promuovere le regole essenziali per lo sviluppo delle attività private (Del Monte, Giannola, 1997)³.

E' ormai diventata un'opinione pressoché unanime che l'attività dovrebbe essere indirizzata a rimuovere i principali ostacoli all'operatività del mercato, con l'obiettivo non di sostituirlo, ma di migliorarlo, ampliandone la capacità di allocare le risorse tra le varie destinazioni possibili. Occorre di conseguenza non solo limitare e concentrare le attività oggetto dell'intervento pubblico (costruzione e gestione delle infrastrutture, formazione professionale, ecc.), ma anche ridurre i controlli discrezionali a favore di quelli automatici. A tal fine è necessario sviluppare efficaci strumenti che favoriscano una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, sviluppino la concorrenza nel sistema finanziario e che promuovano soluzioni innovative (come il *project financing*) nel finanziamento delle opere pubbliche. Quanto alla politica degli incentivi, si ritiene necessario accentuare i caratteri di automatismo e, nel contempo, ampliare le possibilità di scelta per le imprese fra pacchetti alternativi di incentivazioni fiscali e finanziarie.

Questi tratti di fondo nel caso italiano sono purtroppo accentuati dall'inefficienza dimostrata dalle Istituzioni centrali e regionali nell'utilizzare le risorse mobilitate dalla politica comunitaria: innanzi tutto, per le difficoltà incontrate dalle Regioni meridionali (ma non solo) che per questa loro incapacità vedono ulteriormente aumentare lo svantaggio relativo rispetto alle altre regioni; da parte sua poi il governo centrale, vincolando al suo cofinanziamento l'avvio degli interventi, di fatto ha il potere di condizionare l'attuazione di gran parte dei progetti ammessi a finanziamento dalla Comunità, posponendola alle esigenze di equilibrio di bilancio connesse al rispetto dei parametri di convergenza monetaria e finanziaria fissati – come noto – dal Trattato di Maastricht.

³ Sul punto si veda più diffusamente – tra gli altri – Reviglio (1994).

4. Implicazioni derivanti dall'ipotesi di accentuazione dell'attuale grado di decentramento amministrativo e di federalismo fiscale

L'ipotesi di riforma in senso federale dell'ordinamento italiano potrebbe avere importanti implicazioni nel ridisegnare un "patto territoriale", diverso da quello che tra gli anni '70 e '80 è degenerato in un intervento meramente assistenziale con costi crescenti e reciproci. Infatti, se in altre aree del Paese il cambiamento del patto sociale ed istituzionale tra le sue varie componenti territoriali viene frequentemente inteso come la rivendicazione di un'autonomia che rappresenta il presupposto per controllare un maggiore ammontare di risorse, per il Sud così non può essere: qui la prospettiva del binomio autonomia-responsabilità che l'ipotesi federale porta con sé, rende inevitabile puntare ad un rilancio dello sviluppo che sia coerente con il restringersi delle possibilità di gestire risorse pubbliche divisibili e con l'accentuarsi delle pressioni competitive sui settori produttivi locali (Del Monte, Giannola, 1997). In altre parole, ciò significa concentrarsi su una politica decentrata dell'offerta, piuttosto che proseguire in un impossibile sostegno della domanda. E anche questo risulta del tutto coerente con l'impostazione concorrenziale e "liberistica" adottata e imposta dalla Comunità europea. In effetti, la legge n. 59/1997 (la cosiddetta Bassanini 1) e i suoi decreti legislativi di attuazione hanno conferito alle Regioni e agli Enti locali molte e rilevanti competenze anche in materia di attività produttive (industria, miniere, energia e fiere). In particolare, saranno trasferite alle Regioni, in un unico fondo, le risorse destinate a varie leggi nazionali di incentivazione per le attività produttive, finora gestite dal Ministero dell'Industria (per oltre 1.500 miliardi annui); è prevista poi l'istituzione (presso tutti i Comuni, con priorità per quelli del Sud) di sportelli unici e un'unica autorizzazione per l'insediamento degli impianti produttivi, al fine di ridurre i tempi burocratici necessari per avviare una nuova attività ed accelerare l'iter amministrativo per le valutazioni di impatto ambientale e i connessi collaudi⁴.

⁴ Per una più ampia analisi della l. n. 59/1997 e del connesso d. lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 con i quali si dà avvio al subentro dello Stato "regionale" a quello accentrato si veda Pagliuca (1998), nel cui articolo si evidenzia come le novità contenute nei provvedimenti normativi citati siano in effetti tutte rispondenti al dettato costituzionale.

5. Gli interventi a favore delle aree depresse del territorio nazionale: la configurazione del nuovo intervento dopo la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno

La disciplina a livello nazionale del sistema degli incentivi a favore delle aree depresse è stata effettuata con la legge n. 488/1992, la quale ha predisposto il passaggio dei finanziamenti dall'Agenzia per il Mezzogiorno al Ministero dell'Industria e, parzialmente, a quello del Bilancio. Essa innova profondamente rispetto alla previgente normativa:

- a) la prima innovazione riguarda l'area geografica di intervento, che comprende, oltre al Mezzogiorno, tutte le aree depresse del territorio nazionale, per un totale di popolazione pari a quasi 28 milioni di abitanti, dei quali circa il 25 % risiedevano nelle aree del Centro-nord⁵;
- b) la seconda innovazione prevede che – in linea con le direttive della Commissione della Comunità europea – i livelli massimi della sovvenzione siano differenziati secondo l'area di localizzazione dell'investimento e la dimensione dell'impresa beneficiaria in maniera più accentuata che in passato, così da favorire ovviamente le aree a più basso reddito pro capite e le piccole e medie imprese;
- c) la terza innovazione riguarda il calcolo delle agevolazioni che sono misurate in Equivalente Sovvenzione Netta (ESN) o Lorda (ESL)⁶;
- d) la quarta innovazione riguarda la procedura e la definizione delle graduatorie in base alle quali vengono erogati i contributi previsti.

Nonostante tali contenuti, si sostiene che la legge 488 non si sia data affatto carico di disciplinare in modo organico la trasformazione dell'intervento straordinario, per consentire un graduale passaggio ad una gestione ordinaria, bensì la legge si è limitata a sancire la fine dell'intervento straordinario, assicurandone la sopravvivenza temporanea ai soli fini di assicurare il finanziamento delle agevolazioni già deliberate a favore di talune iniziative

⁵ Mentre in base all'originaria decisione assunta in merito dalla Commissione la popolazione delle aree centro-settentrionali ammesse agli incentivi della legge n. 488 era di circa 7 milioni, a seguito di una delibera CIPE dell'aprile 1995 essa è salita a 11,5 milioni, pari a oltre il 30 % del totale della popolazione del Centro-nord. La popolazione complessiva delle aree incentivabili è così diventata pari al 56 % di quella nazionale e si ripartisce per oltre un terzo nel Centro-nord e per meno di 2/3 nel Mezzogiorno.

⁶ Nel caso dell'ESN il valore nominale viene calcolato tenendo conto oltre che dei tempi di realizzazione degli investimenti e di quelli di liquidazione delle erogazioni, anche dell'ammontare delle imposte pagate dalle imprese, così che si può conoscere il valore reale delle agevolazioni concesse; sul punto si veda anche oltre. Qui comunque si ribadisce che l'aver sostituito alla precedente molteplicità di misure di incentivo un'unica misura costituita da un contributo determinato in percentuale delle spese di investimento rappresenta – anche per Cafiero (1998) – una grande semplificazione introdotta dalla l. 5488/1992 per conformarsi alle regole di trasparenza imposte dalla Commissione europea.

produttive; essa infatti non ha disegnato una strategia alternativa, né gli strumenti per affrontare il persistente dualismo territoriale (Annesi, 1997).

Ciò è avvenuto con il d. lgs. n. 96/1993, con il quale si è provveduto ad istituire il sistema degli interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale, il quale si articola in quattro tipi di intervento:

- a) le incentivazioni alle attività produttive;
- b) le incentivazioni alle attività di ricerca;
- c) la gestione delle acque;
- d) l'azione degli organismi già compresi tra gli "enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno" (FIME, FORMEZ, ecc.).

Qui non si intende provvedere ad una puntuale illustrazione della regolamentazione dei vari tipi di intervento che, del resto, è già stata efficacemente svolta, bensì ci si limita a sottolinearne i punti di connessione con la politica strutturale comunitaria.

6. La programmazione e il coordinamento con la politica strutturale della Comunità europea quali principi generali del decreto 96/1993

Il principio generale del decreto 96/1993 è che l'azione nelle aree depresse del territorio nazionale deve perseguire una finalità di coesione economica e sociale e deve consistere in interventi programmati in coordinamento con la politica regionale strutturale della Comunità europea. L'atto programmatico di base dell'azione del "sistema" nel suo complesso è rappresentato dal "Documento di programmazione economico-finanziaria".

Affinché tale Documento sia conforme alle finalità ed agli obiettivi del "sistema" si dispone:

- a) la presentazione da parte del Consiglio dei Ministri – nell'ambito dell'annuale manovra di finanza pubblica – di una relazione sulle linee della politica economica per lo sviluppo delle aree territoriali, sentita la Conferenza Stato – Regioni, con l'indicazione delle risorse finanziarie da destinare agli investimenti nelle aree depresse;
- b) la definizione da parte del CIPE delle direttive generali intese al perseguimento degli obiettivi di sviluppo nelle aree depresse, alla promozione ed al coordinamento a tale scopo dell'attività della P.A. e degli altri Enti pubblici, nonché al razionale utilizzo delle risorse pubbliche;
- c) la fissazione di un obiettivo tendenziale per tutte le AA. PP., cioè quello di svolgere la propria attività nelle aree depresse in modo da garantire alle popolazioni residenti livelli di

servizi paragonabili a quelli forniti nel resto del Paese e della Comunità europea. A tale proposito le Amministrazioni devono predisporre all'inizio di ogni anno una relazione sugli interventi realizzati, che dia anche conto della qualità dei servizi resi; tali relazioni vanno poi trasmesse al Parlamento dal Ministro del Bilancio, corredate di una propria relazione.

7. *L'assetto delle competenze*

Il quadro organizzativo ed operativo disegnato dal d. lgs. n. 96/1993, ai fini della programmazione, del coordinamento e dell'attuazione degli interventi in cui si articola il sistema, appare assai composito; limitandoci alle Amministrazioni principali qui si individuano i seguenti tre gruppi di competenze:

- a) quelle affidate alle Amministrazioni centrali;
- b) quelle in materia di infrastrutture;
- c) le competenze residue.

a) Relativamente alle Amministrazioni centrali, un ruolo primario è attribuito al Ministero del Bilancio, in quanto ad esso spetta, fra l'altro, di assicurare il coordinamento dell'azione di intervento pubblico nelle aree depresse del territorio nazionale con la politica strutturale e di coesione economica e sociale della C.E.; a tal fine le Amministrazioni competenti agli interventi sono tenute a presentare con cadenza semestrale una relazione particolareggiata sullo stato di attuazione degli interventi stessi. In proposito va aggiunto che successivamente il provvedimento delegato è stato integrato con il D.P.R. n. 284/1994 (regolamento di attuazione) il quale dispone che:

- ai fini dell'individuazione delle politiche cofinanziate dalla Comunità europea, il Ministero del Bilancio promuove e coordina, nel rispetto delle diverse competenze e nell'ambito delle attribuzioni previste dallo stesso decreto delegato, la cooperazione tra le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni e gli altri organismi interessati;
- le Amministrazioni competenti svolgono ogni necessaria attività, anche nelle fasi negoziali in sede comunitaria, affinché venga assicurata la coerenza tra le politiche perseguite dalla Comunità con il complesso delle azioni di politica economica e finanziaria nazionale;
- per quanto concerne gli interventi di politica regionale da realizzare con il concorso comunitario nelle aree depresse del territorio nazionale, l'attività di promozione e

coordinamento svolta del Ministero del Bilancio è diretta a realizzare proficui rapporti di partenariato e, quindi, rapporti volti ad una stretta concertazione tra i diversi livelli di governo – comunitario, nazionale e locale – per l’attuazione delle politiche d’intervento;

- al fine di assicurare l’efficace attuazione degli interventi ed il tempestivo utilizzo delle risorse provenienti dai fondi strutturali nelle aree depresse, possono essere stipulati accordi o contratti di programma tra i soggetti cui è attribuita la responsabilità attuativa ed il Ministero del Bilancio, oppure le altre Amministrazioni competenti.

Anche alla Cabina di regia nazionale spettano una serie di compiti rilevanti, spaziando dal coordinamento, alla verifica, alla promozione ed al potere di proposta di assumere iniziative legislative, amministrative ed operative, al fine di favorire una maggiore efficienza ed efficacia delle Amministrazioni competenti; tra essi, in particolare, quello di effettuare il monitoraggio delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento dei Quadri Comunitari di Sostegno ed un’azione generale di verifica e monitoraggio dei dati sull’andamento degli interventi realizzati; essa inoltre intrattiene rapporti con le Cabine di regia regionali, nonché con la Conferenza Stato – Regioni;

Al Ministero dell’Industria è attribuita la competenza in materia di adempimenti tecnici, amministrativi e di controllo per la concessione delle agevolazioni alle attività produttive; mentre al Ministero della Ricerca scientifica e tecnologica spettano ovviamente i compiti in materia di agevolazioni alle attività di ricerca scientifica e tecnologica, anche se in modo non esclusivo.

Infine, al Ministero del Tesoro sono trasferite tutte le funzioni relative alle partecipazioni finanziarie dell’ex Agenzia per il Mezzogiorno negli istituti speciali di credito.

b) Competenze in materia di infrastrutture

In proposito occorre distinguere tra una serie di opere:

- interventi in corso di esecuzione al momento della soppressione dell’intervento straordinario; la cui competenza per il completamento è stata attribuita alla Cassa DD. e PP.;
- opere già di competenza della Gestione speciale della Agenzia, la cui competenza è stata attribuita al Ministero dei lavori pubblici tramite Commissari *ad acta*;
- opere idriche, la cui competenza è attribuita ad apposite società da costituire ai sensi della normativa di settore (legge n. 36/1994);
- nuove infrastrutture a carattere nazionale o interregionale, la cui competenza è attribuita alle Amministrazioni... competenti per settore, che però non possono che essere sovraregionali, data l’estensione delle infrastrutture in questione.

c) Competenze residue

Il trasferimento di funzioni e l'assetto delle competenze disposti dal menzionato d. lgs. n. 96/1993 sono stati completati, a distanza di tempo, col decreto-legge n. 32/1995, il quale ha attribuito le competenze residue come segue:

- al Dipartimento del Turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri la competenza in materia di incentivi a favore delle attività turistico-alberghiere;
- al Ministero delle Risorse Agricole, alimentari e forestali le competenze per una serie di interventi in materia ovviamente di agricoltura (dagli incentivi per i miglioramenti fondiari alle azioni organiche di promozione agricola);
- al Ministero dei lavori pubblici le competenze concernenti una serie disparata di opere ed altre iniziative promosse dalla Agensud o addirittura dalla Cassa per il Mezzogiorno;
- al Ministero del lavoro e della previdenza sociale le competenze concernenti in particolare incentivi per opere private nel campo dell'istruzione professionale.

8. La sfera territoriale di operatività del sistema

La legge n. 104/1995, di conversione del precedentemente citato d. l. n. 32, recependo integralmente la normativa comunitaria, fornisce la definizione di area depressa, precisando che si intendono per aree depresse quelle individuate dalla Commissione delle C.E. come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali (obiettivi 1, 2 e 5 b)⁷, nonché quelle eleggibili sulla base delle analoghe caratteristiche e - previo accordo con la Commissione - quelle rientranti nelle fattispecie dell'art. 92, par. 3, lett. C) del Trattato di Roma⁸.

Ne deriva che anche nel nostro Paese possono usufruire degli interventi e del cofinanziamento comunitario le iniziative realizzate:

⁷ Si ricorda che il regolamento comunitario che ha fissato le missioni dei Fondi a finalità strutturali per il periodo di programmazione 1994 – 99, stabilisce i seguenti obiettivi:

- promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1);
- riconvertire le regioni frontaliere o parti di regioni gravemente colpite dal declino industriale (obiettivo 2);
- promuovere lo sviluppo rurale, agevolando lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali (obiettivo 5b).

⁸ Nella selezione delle aree oggetto degli interventi nazionali a finalità regionale gli Stati membri della Comunità europea sono tenuti a rispettare la disciplina di controllo in materia di aiuti di Stato, la quale è fondata sugli artt. 92 – 94 del Trattato di Roma. L'art. 92 stabilisce l'incompatibilità, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, degli aiuti di Stato concessi sotto qualsiasi forma, i quali - favorendo alcune imprese o produzioni - falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Nei paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo sono però stabilite alcune deroghe, tra cui quelle relative agli aiuti regionali ex art. 92.3a e c: la deroga di cui all'art. 92.3.a si applica agli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni caratterizzate da un tenore di vita anormalmente basso oppure da una grave forma di sottoccupazione; ai sensi dell'art. 92.3.c, invece, possono essere autorizzati quegli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o regioni economiche, a patto

- a) nelle regioni in ritardo di sviluppo, in cui il PIL pro capite risulta inferiore del 75 % della media comunitaria;
- b) nelle regioni gravemente colpite da declino industriale;
- c) nelle zone rurali sfavorite;
- d) nonché le iniziative che agevolino lo sviluppo di talune zone, sempre che la Commissione accerti la sussistenza di tali condizioni.

Si determina così una duplice conseguenza: innanzi tutto, una rilevante estensione della sfera territoriale di applicazione degli interventi, di cui divengono beneficiarie, seppur con diversa intensità agevolativa, anche le aree svantaggiate del Centro-nord, le quali però presentano problemi notevolmente diversi – nel senso di risultare meno gravi dal punto di vista strutturale – rispetto a quelli delle regioni del Sud. In proposito, Chiri e Pellegrini (1995), dopo aver affermato che “favorire la nascita di un apparato produttivo vitale in un contesto sfavorevole è ben più arduo che sostenere processi di riconversione produttiva” (p. 484), sottolineano che questa commistione di obiettivi è peraltro frutto (probabilmente consapevole) dell’approccio della Commissione europea alle questioni della coesione economica e sociale: di fronte alla grande varietà delle situazioni locali, è forse inevitabile che l’Autorità responsabile del rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato applichi regole uniformi, che finiscono però per trattare realtà qualitativamente diverse come mere differenze in termini di quantità o di intensità. Va osservato, per completezza, che questo accade anche nella politica di cofinanziamento delle infrastrutture produttive, ma soprattutto in quella della regolamentazione degli aiuti alle localizzazioni industriali.

In secondo luogo, ne deriva la possibilità che esistano differenze tra i territori oggetto della politica strutturale comunitaria e quelli oggetto invece della politica regionale degli Stati membri, per cui di solito i secondi superano i primi⁹.

che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Da Vitale, Padovani, Servidio (1995), a cui si rinvia per una più approfondita trattazione della complessa questione.

⁹ Un’ulteriore incoerenza tra gli obiettivi di aiuto allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri è individuabile - secondo Chiri e Pellegrini (1995) - nella possibilità che gli stessi Fondi strutturali agiscano in aree che non sono state comprese nella fattispecie di cui all’art. 92.3.c.

9. L'attuazione degli interventi mediante la programmazione negoziata: gli istituti a base convenzionale

L'attuazione degli interventi del nuovo "sistema" avviene sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'attività dell'Amministrazione competente e, pertanto, resta ferma l'operatività degli istituti a base convenzionale introdotti dalla precedente normativa come moduli organizzativi di intervento. Al fine di superare alcune difficoltà interpretative, con il d. l. n. 32/1995 si è provveduto ad una più compiuta definizione di tali istituti nel contesto di quella che viene definita la "programmazione negoziata", mentre con la delibera CIPE 20 novembre 1995 che si è provveduto a precisare taluni aspetti procedurali.

I cosiddetti istituti a base convenzionale sono i seguenti:

- a) *l'intesa di programma*, definita come atto preliminare di tipo strategico per la realizzazione degli interventi, consiste in un accordo tra soggetti istituzionali competenti in un determinato settore, con cui gli stessi si impegnano a collaborare mettendo a disposizione le risorse finanziarie occorrenti per realizzare una serie di azioni ed interventi specifici, collegati funzionalmente in un quadro pluriennale, sebbene non ancora globalmente definiti in termini di fattibilità;
- b) *l'accordo di programma*, cioè l'accordo promosso da un'Amministrazione centrale con soggetti pubblici e privati interessati quando, per l'attuazione di interventi programmati, occorre l'iniziativa integrata e coordinata di Amministrazioni statali, Regioni, Enti locali ed altri soggetti pubblici e privati;
- c) *il contratto di programma*, cioè il contratto stipulato – anche in attuazione di un accordo o di un'intesa di programma - tra un'Amministrazione pubblica ed una grande impresa o un gruppo o un consorzio di PMI per la realizzazione di interventi oggetto di "programmazione negoziata"¹⁰.

¹⁰ Per i contenuti specifici di questi istituti si rinvia ad Annesi (1997), mentre per un organico inserimento dei Patti territoriali e dei Contratti d'area tra gli strumenti della programmazione negoziata si veda Di Martino (1997).

10. I patti territoriali e i contratti d'area secondo la normativa vigente

L'istituto del Patto territoriale è stato introdotto nell'ordinamento dal decreto legge n. 244/1995 nel quale il Patto territoriale viene definito come un accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione – ai fini di una realizzazione coordinata - di interventi di diversa natura, ma finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi o gli indirizzi definiti dal Q.C.S. approvato dalla Commissione europea¹¹.

L'interesse suscitato dai P.T. è dovuto – secondo Santandrea (1997) – a vari motivi:

- il primo è costituito dallo stesso ripensamento dei metodi e dei contenuti delle politiche di riequilibrio territoriale, che ha portato ad un utilizzo degli strumenti ordinari dell'intervento pubblico e all'esigenza di sperimentare nuove modalità di intervento con il coinvolgimento di soggetti locali nel delineare percorsi fattibili e sostenibili per lo sviluppo economico;
- il secondo è costituito dall'esigenza di contenimento e controllo della spesa pubblica a livello centrale, in una fase di deciso risanamento finanziario;
- un terzo motivo si riferisce ai significativi mutamenti che sono avvenuti anche nelle regioni del Mezzogiorno soprattutto sotto il profilo economico ed imprenditoriale;
- un quarto ed ultimo motivo è rappresentato dall'esigenza di utilizzare in modo efficace ed efficiente i Fondi strutturali assegnati all'Italia dalla Comunità europea, tanto che l'orientamento del governo è quello di cofinanziare i P.T. con le risorse comunitarie¹².

Al fine di agevolare il percorso di concertazione e finanziamento dei patti territoriali il CIPE nel marzo 1997 ha adottato una delibera, con la quale ha provveduto ad integrare le previgenti disposizioni procedurali¹³ e nella quale si precisa che¹⁴:

¹¹ Si sottolinea che l'istituto del P.T. viene enfatizzato anche in ambito comunitario, giacché trova una sua precisa formulazione in una comunicazione della Commissione europea del giugno 1996, in cui si favoriva un impulso politico all'avvio di "Patti locali" per l'occupazione. Infatti, per far fronte al problema della disoccupazione, il Presidente della Commissione europea Santer lanciò l'idea di un patto di fiducia; da tale idea, dopo estese consultazioni tra i governi, è scaturita in particolare una proposta di "patti territoriali" per l'occupazione, destinati a rafforzare l'efficacia dei Fondi strutturali in materia di occupazione a livello regionale e locale. Pertanto, il patto territoriale per l'occupazione non si configura come una nuova iniziativa comunitaria, giacché esso si fonda sugli articoli 130 A – D del Trattato sull'Unione europea e sui regolamenti dei Fondi strutturali. Un approfondito esame delle principali differenze tra lo strumento comunitario e il P.T. italiano è stato condotto da Panaro (1997).

¹² Quest'ultimo aspetto desta qualche perplessità in considerazione dei tempi non certamente brevi richiesti per la formulazione della strategia e l'attuazione degli interventi anche nell'ambito dei P.T., come si avrà modo di appurare tra breve.

¹³ Per una puntuale ricostruzione della genesi ed illustrazione dei contenuti e dell'iter di formazione dei P.T., con particolare riferimento agli aspetti finanziari, si rinvia a Coppola (1996).

¹⁴ Si veda l'allegato prospetto 1.

- a) gli obiettivi dei P.T. sono l'implementazione del partenariato sociale tra soggetti pubblici e privati, e la promozione dello sviluppo economico in ambito subregionale compatibile con uno sviluppo ecosostenibile;
- b) l'oggetto è l'attuazione di un programma integrato di iniziative in vari settori produttivi, nonché di infrastrutture funzionali all'insediamento e allo sviluppo delle stesse;
- c) le aree territoriali interessate sono costituite da tutto il territorio nazionale, però le risorse destinate dal CIPE ai P.T. sono riservate alle aree depresse del Paese, come definite in precedenza¹⁵.

Tra gli altri elementi di particolare interesse ai fini del presente lavoro si evince che i soggetti interessati (prospetti 2 e 3) sono:

- a) i promotori (tra cui gli Enti locali in genere);
- b) i sottoscrittori, tra cui la Regione nel cui territorio ricadono gli interventi previsti;
- c) il soggetto responsabile, preposto al coordinamento e all'attuazione del P.T. e scelto tra i sottoscrittori.

Il P.T., dunque, così come si è venuto delineando negli ultimi tempi, da un lato costituisce un importante strumento per la costruzione dal basso nei territori del Mezzogiorno di sistemi di relazioni di mutua reciprocità e fiducia nei rapporti tra i diversi soggetti, per la riduzione dei costi di transazione ed infine per i meccanismi di *embeddedness*, cioè di radicamento sociale, che si determinano in un contesto di globalizzazione delle relazioni economiche; dall'altro, rappresenta una sperimentazione sul campo di un nuovo modello di *governance* degli attori locali, in una logica di sistema (Santandrea, 1997). Tuttavia, in questo processo di innovazione sociale ed istituzionale sono stati colti alcuni aspetti problematici, tra cui il rischio, soprattutto per le regioni meridionali, che tale strumento di politica di sviluppo concertata a livello locale – se non accompagnato ed integrato da politiche di sviluppo strategico a livello macroterritoriale (grandi infrastrutture a rete, ecc.) possa aumentare anziché ridurre il divario in termini di sviluppo tra le aree del Mezzogiorno e il resto del Paese, da un lato, e dell'Unione europea, dall'altro.

Nella stessa delibera del CIPE si regolamentano anche i contratti d'area, i quali sono stati introdotti con l'Accordo per il lavoro, sottoscritto nel settembre del 1996 dal governo e dalle parti sociali, e sono stati disciplinati con la legge 662/1997; essi hanno la finalità di realizzare un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali in vari

¹⁵ Si veda nuovamente il par. 8.

settori produttivi, che abbiano riflessi positivi sull'occupazione¹⁶. In effetti, le aree territoriali interessate sono quelle che lamentano gravi crisi occupazionali, vale a dire:

- a) le aree ricadenti nell'ambito dei territori ex obb. 1, 2 e 5b;
- b) le aree di sviluppo industriale (o nuclei di industrializzazione) situate nelle regioni dell'obiettivo 1.

Per quanto riguarda i soggetti interessati, questi sono costituiti innanzi tutto dai promotori, i quali possono essere i datori di lavoro (imprenditori, ecc.) e i rappresentanti dei lavoratori (sindacati); i soggetti sottoscrittori del contratto d'area, invece, sono vari soggetti pubblici e privati, tra cui le Amministrazioni regionali interessate; infine, il responsabile unico è individuato tra i soggetti pubblici firmatari dell'accordo.

Dal confronto tra i due modelli di intervento che ha condotto Santandrea (1997), emerge una sostanziale omogeneità nei contenuti e nelle procedure; tuttavia, sono state individuate anche alcune differenze:

- nelle tipologie delle aree ammissibili a finanziamento;
- nella maggiore enfasi prestata nel contratto d'area all'intesa fra le parti sociali,
- circa le condizioni di finanziamento degli interventi.

Inoltre, vengono sottolineate la complessità delle procedure da attivare e i tempi non certo brevi per giungere alla stipula del patto o del contratto e, successivamente, alla realizzazione delle iniziative progettate, per cui detti strumenti non appaiono idonei ad una pronta utilizzazione dei Fondi strutturali comunitari.

Infine, si individuano due aspetti potenzialmente negativi che si condividono pienamente.

In primo luogo, si osserva che l'Ente Regione, soggetto istituzionale di indirizzo, programmazione e coordinamento, il quale dovrebbe garantire le economie a livello di sistema, o viene di fatto esclusa oppure viene vista dagli attori come una sorta di controparte. E' vero che l'ultima delibera del CIPE ha contribuito a chiarire il ruolo della Regione in relazione al raccordo tra "programmazione e bilancio regionale", da un lato, e "strategia e risorse finanziarie del patto", dall'altra, mediante l'introduzione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato-Regione. "Tuttavia, non è semplice sul piano operativo raggiungere un tale accordo, perché i tempi della programmazione regionale non sono quelli degli attori dei diversi sistemi locali"(p. 876) ed anche perché manca quella capacità di cooperazione sul piano istituzionale necessaria per garantire l'autonomia delle reciproche scelte strategiche a livello regionale e locale.

¹⁶ Per gli aspetti fondamentali dei contratti d'area – oltre al prospetto 4 qui allegato – si veda anche Rosa (1997).

In secondo luogo, si corre il rischio che le politiche di riequilibrio territoriale vengano affidate solo ed esclusivamente ai patti territoriali e ai contratti d'area. Invece, non può essere così, in quanto, per la natura e le caratteristiche dei due strumenti, le politiche macroeconomiche a livello regionale, interregionale, ecc. non costituiscono un loro obiettivo ed è per questo motivo che le politiche di riequilibrio a scala territoriale superiore risultano ancor più indispensabili.

In effetti, dalle prime esperienze, tra cui quella pugliese, risulta evidente che il ruolo di indirizzo, programmazione e controllo della Regione rimane essenziale, per evitare il rischio che vengano finanziati una serie di interventi infrastrutturali in aree sature in termini di spazi per nuovi insediamenti (o che addirittura abbisognano di interventi di salvaguardia ambientale), mentre in altre aree sono del tutto assenti gli interventi infrastrutturali a rete e quelli connessi con le attività di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico. Per le caratteristiche costitutive del P.T., questi interventi non sono né potranno essere di sua pertinenza, giacché si tratta di iniziative che – essendo tipicamente orientate a creare le cosiddette economie esterne ai singoli sistemi produttivi locali – richiedono un ammontare di risorse finanziarie e una visione d'insieme al di fuori e al di sopra dei patti.

11. Il regime delle incentivazioni finanziarie

Il nuovo regime si caratterizza, in primo luogo, per la eliminazione del finanziamento agevolato, che rappresenta un altro aspetto di omogeneizzazione all'approccio comunitario.

Il CIPE con delibera dell'aprile 1995 ha emanato le nuove direttive per la concessione delle incentivazioni, fissando i seguenti principi:

- a) ambito territoriale di applicazione: è formato dalle aree individuate dalla Commissione europea come ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali, di cui agli obiettivi 1, 2 e 5b, nonché da quelle rientranti nelle fattispecie dell'art. 92.3.c del Trattato di Roma;
- b) iniziative ammissibili: sono individuate nelle attività estrattive e manifatturiere e, nel limite di un 5 % delle risorse, anche nelle attività di servizi reali;
- c) calcolo delle agevolazioni in equivalente sovvenzione netto (E.S.N.) o lordo (E.S.L.): costituito da un metodo di calcolo del valore attualizzato degli aiuti pubblici, analogo a

quello adottato dalla Commissione per misurare e confrontare l'intensità degli aiuti pubblici negli Stati membri dell'Unione europea¹⁷;

- d) progetto da finanziare: deve essere accompagnato da un organico e funzionale programma di investimento, atto cioè a conseguire gli obiettivi produttivi, economici ed occupazionali prefissati.

12. Il finanziamento del sistema di interventi

Il sistema degli interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale, così come disegnato dal decreto n. 96/1993, non dispone di una propria dotazione finanziaria. Il provvedimento delegato si limita a stabilire che le Amministrazioni competenti devono provvedere con le risorse finanziarie derivanti dalle leggi n. 64/1986 e n. 488/1992 – in via prioritaria – al completamento dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali della Comunità europea, al finanziamento degli interventi per l'occupazione giovanile, nonché alla definizione degli impegni assunti dai soppressi organismi del cessato intervento straordinario.

Il provvedimento in questione tuttavia stabilisce l'istituzione nel bilancio del Ministero del Tesoro di un apposito Fondo per gli interventi nelle aree depresse, da ripartire tra le Amministrazioni competenti, nel quale confluiscono le disponibilità di bilancio destinate a tali finalità, nonché le disponibilità di tesoreria relative alle competenze trasferite.

Per consentire la realizzazione di interventi per grandi opere infrastrutturali il decreto legge n. 244/1995 ha poi autorizzato il Ministro del Tesoro a contrarre mutui con ammortamento a totale carico dello Stato, per un ammontare complessivo che nella relazione tecnica al disegno di legge si stimava in circa 5.000 miliardi. Tale finanziamento era prioritariamente destinato agli interventi di completamento funzionali, agli investimenti cofinanziati dalla comunità europea, agli interventi cofinanziati da soggetti privati ed infine ad investimenti immediatamente eseguibili.

Il decreto legge n. 244/1995 si è anche dato carico di accelerare l'attuazione degli interventi ammissibili al cofinanziamento dei Fondi strutturali della Comunità europea e di assicurare, almeno in parte, la quota di finanziamento nazionale per la realizzazione dei programmi regionali previsti nel Q.C.S. 1994 – 99.

¹⁷ Tale metodo suddivide e/o scompone gli aiuti in diverse tipologie e/o componenti fondamentali, individuando per ciascuno di essi i criteri di calcolo, rapportati, comunque, non al valore nominale dell'aiuto, ma alla sua incidenza, in termini di valore attuale, sulla componente considerata. Per un approfondimento di tale argomento si veda ancora Chiri, Pellegrini (1995).

Relativamente al finanziamento degli istituti della programmazione negoziata, va invece ricordato che per i Patti territoriali finanziati dal CIPE, cioè quelli sottoscritti per le aree degli obiettivi 1, 2 e 5b, l'ammontare massimo di risorse stanziato dallo Stato (mediante la Cassa Depositi e Prestiti) per ognuno di essi è pari a 100 miliardi, di cui il 70 % destinati agli investimenti produttivi e il rimanente 30 % alle infrastrutture connesse (prospetto 6). Ulteriori risorse da destinare agli investimenti produttivi possono essere recuperate attraverso Istituti di credito, Consorzi di garanzia fidi ed imprenditori privati; invece, per la realizzazione delle infrastrutture possono essere utilizzati gli stanziamenti previsti da leggi nazionali di spesa, i fondi propri degli Enti locali ed infine i fondi strutturali comunitari previsti dai Programmi Operativi Plurifondo (per le regioni dell'obiettivo 1) o dai Documenti unici di programmazione (per le zone degli obiettivi 2 e 5b)¹⁸.

Analogamente, per i Contratti d'area previsti per le aree di crisi e quelle di sviluppo industriale rientranti negli obiettivi 1, 2 e 5b (prospetto 8), il finanziamento è assicurato dallo Stato senza alcun massimale, utilizzando anche risorse provenienti dai fondi strutturali, con la sola limitazione di destinarlo alla realizzazione di investimenti produttivi.

13. Considerazioni riepilogative sui principi ispiratori del sistema

I principi ispiratori del sistema delineato dal decreto legislativo n. 96/1993 che sono coerenti con l'impostazione comunitaria, possono essere così sinteticamente ribaditi (Annesi, 1997):

- a) rifiuto di ogni diversificazione organizzativa e procedimentale per la realizzazione degli interventi nelle diverse aree depresse;
- b) incorporazione dell'intervento straordinario negli interventi istituzionali di talune Amministrazioni dello Stato;
- c) individuazione di tali Amministrazioni in via principale in alcuni Ministeri centrali e in alcuni Dipartimenti della Presidenza del consiglio dei Ministri;
- d) attribuzione al CIPE della funzione di programmazione degli interventi per le aree depresse;
- e) attribuzione al Ministero del Bilancio dei compiti di coordinamento, programmazione e vigilanza sugli interventi e di coordinamento con le politiche comunitarie, nonché di

¹⁸ Per il finanziamento dei P.T. realizzati in zone diverse da quelle di cui agli obiettivi comunitari, si veda il corrispondente prospetto 7.

compiti di amministrazione attiva relativamente alla stipula dei contratti di programma e degli altri strumenti di programmazione negoziata;

f) costante verifica e monitoraggio di tutti gli interventi attraverso un apposito organo (la Cabina di Regia nazionale), titolare anche di un potere di proposta.

In conclusione, si deve convenire con coloro – come Annesi (1997) – che hanno affermato che con la serie di provvedimenti qui citati, tra cui per ultima la legge n. 341/1995 con cui è stato convertito il d. l. n. 244, si è progressivamente realizzato l'obiettivo della definizione organica dell'intervento ordinario nelle aree di cui agli obiettivi 1, 2 e 5b dei Fondi strutturali comunitari.

Va peraltro sottolineato che tali provvedimenti sono volti ad un rafforzamento sia dell'istanza di concertazione sia delle stesse strutture amministrative che debbono gestire la politica d'intervento nelle aree depresse. Si osserva, in proposito, che tali strutture sono prevalentemente quelle centrali (CIPE, Ministeri, ecc.), lasciando alle Amministrazioni regionali e locali un ruolo abbastanza marginale e ciò in netto contrasto con quanto previsto dai meccanismi di concertazione definiti a livello comunitario, nel cui ambito alle Regioni interessate spetta un ruolo di fondamentale importanza come quello della elaborazione del piano di sviluppo regionale nel quale vanno indicati gli obiettivi e le connesse misure d'intervento (prospetto 9).

L'unica eccezione di qualche rilievo è quella rinvenibile nei moduli di intervento degli istituti riconducibili alla programmazione negoziata; tali istituti, infatti, configurano modalità di programmazione e di realizzazione degli interventi che implicano, innovando rispetto al passato, una complessiva partecipazione di tutti i soggetti istituzionali e produttivi e delle parti sociali¹⁹, nonché l'assunzione di impegni comuni per il perseguimento degli obiettivi programmati. Appare evidente da quanto in precedenza rilevato, però, che in questo caso le Amministrazioni decentralizzate implicate sono più quelle strettamente locali, come i Comuni, che quelle regionali, alle quali dovrebbero far capo tutte le altre iniziative finalizzate al riequilibrio territoriale e, pertanto, cofinanziate dai fondi strutturali comunitari. Ci si può chiedere in proposito quale possa essere l'effettiva capacità di attivazione delle locali forze produttive messa in campo da una singola Amministrazione comunale che, oltre ad operare in una zona sottosviluppata, depressa o in declino industriale, potrebbe soffrire di una carenza progettuale ed organizzativa, anche in seguito alle limitate dimensioni demografiche e territoriali, posto che gran parte dei Comuni a cui è destinata la normativa non sono

¹⁹ Una più ampia analisi del ruolo svolto dai vari soggetti, con particolare riferimento a quelli locali, nella programmazione negoziata è quella di Di Martino, Paone (1997).

capoluogo di provincia e anche tra questi ultimi le dimensioni prevalenti sono piuttosto limitate.

C'è solo da sperare che in questi casi si faccia ricorso al famoso principio di sussidiarietà, anch'esso sostenuto in sede comunitaria per lo svolgimento delle politiche finanziate con i Fondi strutturali, individuando nella Amministrazione regionale o, quantomeno, in quella provinciale gli organismi più adatti per svolgere il ruolo di soggetto responsabile dell'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area.

14. Strumenti della programmazione negoziata e sviluppo regionale

Come si è accennato, si ritiene opportuno che, ai fini della definizione ed attuazione delle strategie di sviluppo anche a scala subregionale, il rapporto tra gli strumenti della programmazione negoziata ed il ruolo affidato all'Ente Regione vada rivisitato. Infatti, sebbene la già più volte citata delibera CIPE del marzo 1997 prospetti una soluzione quando individua la definizione di una strategia comune di sviluppo territoriale nell'Intesa Istituzionale Stato-Regione, questo schema presuppone, da un lato, una prassi consolidata di concertazione-cooperazione orientata ad individuare e perseguire, di concerto con le Istituzioni locali, una comune strategia di sviluppo territoriale, prassi che attualmente sembra non esistere; dall'altro, un quadro programmatico definito in ambito regionale con adeguati strumenti di monitoraggio e controllo circa il suo stato di attuazione, che purtroppo in genere manifesta varie carenze ed incongruenze.

Inoltre, attualmente suscitano una particolare preoccupazione le seguenti questioni (Santandrea, 1997):

- il rischio della frammentazione dei patti territoriali su scala territoriale;
- l'esistenza, o meno, di una dimensione ottimale del patto territoriale;
- la non facile soluzione, soprattutto in assenza di una strategia di sviluppo definita a livello regionale, del rapporto tra priorità settoriale e territoriale dello sviluppo regionale e possibilità riconosciuta alle Istituzioni ed agli interessi sul territorio di cooperare a livello subregionale e, talvolta, anche subprovinciale;
- l'impossibilità per il patto territoriale di cogliere e/o favorire le esternalità territoriali, delle quali un organismo "superiore" come la Regione – in base al principio di sussidiarietà – dovrebbe farsene carico, una volta che questo sia stato opportunamente responsabilizzato.

In altre parole, dall'analisi della normativa vigente in materia di programmazione negoziata e dei primi tentativi di sua applicazione in Italia emerge con una certa evidenza il problema del rapporto tra gli obiettivi dei suoi strumenti attuativi e la programmazione regionale, la cui soluzione potrebbe essere trovata facendo riferimento ai seguenti aspetti:

- l'esigenza di sviluppare le iniziative previste da ciascun patto nell'ambito di un quadro strategico di indirizzo e coordinamento, preventivamente concertato con gli Enti locali e gli altri soggetti operanti a livello regionale;
- l'opportunità di promuovere una politica di riequilibrio territoriale, nonché di politiche strategiche di settore e/o di filiera e delle grandi infrastrutture, a rete e puntuali;
- l'evenienza di promuovere un processo di cooperazione interregionale anche in ambito transnazionale per consentire il diffondersi di relazioni istituzionali, imprenditoriali e sociali a livello internazionale tra i diversi soggetti locali.

E' per questi motivi che sembra di dover condividere l'osservazione conclusiva di Santandrea (1997) secondo la quale le politiche di coesione regionale non possono essere realizzate solo ed esclusivamente con gli strumenti della programmazione negoziata, giacché un ruolo rilevante continua a spettare all'Ente Regione, proprio in virtù del principio di sussidiarietà.

Prospetto 1: Caratteristiche fondamentali dei Patti territoriali ex Delibera CIPE 21 marzo

1997

Obiettivi	<ul style="list-style-type: none">- Promozione dello sviluppo locale- Implementazione del partenariato sociale
Finalità ed oggetto	- Attivazione di un programma integrato di iniziative imprenditoriali e di infrastrutture funzionali all'insediamento ed allo sviluppo delle stesse
Settori interessati	<ul style="list-style-type: none">- Iniziative produttive (Industria, Agroindustria, servizi, Turismo)- Progetti infrastrutturali
Aree territoriali interessate	<ul style="list-style-type: none">- Tutto il territorio nazionale- Aree obiettivo 1, 2 e 5b per ottenere il finanziamento CIPE
Finanziamento	Max 100 miliardi, di cui: <ul style="list-style-type: none">- 70 per le iniziative produttive- 30 per le infrastrutture
Beneficiari	<ul style="list-style-type: none">- Imprese private- Soggetti pubblici (Enti locali ed altri)

Prospetto 2: Fasi procedurali di attivazione dei Patti territoriali

Imprese	Promozione del Patto	Enti locali
	Progettazione	
	Valutazione	
	Decreto Min. Bilancio	
Banche locali	Sottoscrizione Patto	
	Costituzione Soggetto responsabile	
Mediocredito Centrale	Finanziamenti ai Soggetti beneficiari	Cassa Depositi e Prestiti

Prospetto 3: Specificazione della fase di costituzione del Soggetto responsabile di un Patto Territoriale

Forma	Società mista (nuova o preesistente) ex art. 22 della l. 142/1990
Soci	<ul style="list-style-type: none"> - Soggetti pubblici, Regione, Consorzi A.S.I. - Soggetti privati, Banche e Società finanziarie, Consorzi di Garanzia collettiva fidi
Compiti	<ul style="list-style-type: none"> - Rappresentare in modo unitario gli interessi dei sottoscrittori - attivare le risorse finanziarie messe a disposizione - attivare risorse tecniche ed organizzative - assicurare il monitoraggio e la verifica dei risultati - verificare il rispetto degli impegni/obblighi dei soggetti sottoscrittori - verificare e garantire la coerenza di nuove iniziative con l'obiettivo dello sviluppo locale

Prospetto 4: Caratteristiche fondamentali dei Contratti d'area ex Delibera CIPE 21 marzo 1997

Aree territoriali interessate	<ul style="list-style-type: none"> - Aree di crisi - Aree di Sviluppo Industriale
Settori interessati	<ul style="list-style-type: none"> - Industria - Agroindustria - Servizi - Turismo
Attivazione e coordinamento	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Finanziamento	Ministero del Bilancio (senza alcun limite)
Soggetti beneficiari	Imprese private

Prospetto 5: Fasi procedurali di attivazione dei contratti d'area

Ass. Industriali	Coordinamento Presidenza del Consiglio	Sindacati
	Assistenza alla progettazione	
	Valutazione	
	Sottoscrizione	
Banche	Finanziamento alle imprese beneficiarie	Cassa Depositi e Prestiti

Prospetto 6: Finanziamento dei Patti territoriali nelle aree obiettivo 1, 2 e 5b

Investimenti produttivi	Cassa Depositi e Prestiti (70% con un massimo di 70 mld.)
	Banche
	Consorzi garanzia fidi
	Altre risorse private
Infrastrutture	Cassa Depositi e Prestiti (30 % con un massimo di 30 mld.) Programmi Operativi Plurifondo (aree ob.1) oppure Documenti unici di programmazione (aree ob. 2 e 5b) Fondi propri Enti locali Stanziamenti leggi nazionali di spesa

Prospetto 7: Finanziamento dei patti territoriali in zone “fuori obiettivo”

Investimenti produttivi	Banche
	Consorzi garanzia fidi
	Altre risorse private
Infrastrutture	Fondi propri Enti locali Stanziamenti leggi nazionali di spesa

Prospetto 8: Finanziamento dei Contratti d'area nelle aree di crisi e nelle A.S.I.

Investimenti produttivi	P.O.P. (ob. 1) o Docup (ob. 2, 5b)
	Banche
	ConSORZI garanzia fidi
	Risorse private

Prospetto 9: I meccanismi di concertazione previsti nell'ambito delle politiche strutturali comunitarie

Stato membro e Regione interessata presentano:	Stato membro e Regione interessata presentano:
Piano di sviluppo regionale Alla Commissione europea	Proposta di Docup Alla Commissione europea
La Commissione europea esamina ed approva il Quadro comunitario di sostegno	La Commissione europea esamina Ed approva il Docup
La Regione interessata definisce, di concerto con lo Stato membro, i P.O.P., le Sovvenzioni globali e i Grandi progetti	Regione interessata realizza le azioni e le misure previste dal Docup
La Regione interessata realizza le azioni e le misure previste dal Q.C.S.	

Patti territoriali: Normativa ragionata di riferimento

Appendice normativa a cura di Giorgio Salmaso ^(^{oo})

La normativa di riferimento in materia di Patti territoriali è già piuttosto nutrita. Qui di seguito si riporta un breve *exkursus* utile per approfondire l'argomento costituito dai Patti, dalla loro nascita all'attuale assetto normativo, peraltro forse in fase di ennesima modifica. Va tuttavia aggiunto che, con la cessazione delle competenze di approvazione da parte del CNEL, ora prevalentemente affidate alle strutture del Ministero del Bilancio ed al CIPE, la normativa tende a snellirsi, con la loro definitiva assegnazione agli Istituti di credito convenzionati con lo stesso Ministero.

Le Delibere CIPE e le leggi di finanziamento dei Patti vengono tralasciate; si cita soltanto l'ultimo provvedimento di una certa importanza: la legge n. 208 del 30 giugno 1998 che stanzerà altri 3.000 miliardi da aggiungere ai 1.000 già stanziati e spesi nel corso del 1997.

Legge 19.12.1992, n. 488

E' la legge che avvia una politica industriale, dopo la nota legge "Prodi" sulla riconversione e ristrutturazione industriale, con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle attività produttive (in particolare a favore delle piccole e medie imprese) site nelle aree depresse del Paese seguendo una logica programmatica che definisce strumenti e norme d'efficacia. Questi strumenti successivamente sono stati meglio definiti con altri provvedimenti legislativi e delibere CIPE.

Legge 23.12.1992, n. 498

L'art.12 consente la possibilità di costituire società miste tra soggetti pubblici e privati - anche mediante accordi di programma - per la realizzazione di infrastrutture, applicabile anche ai Patti territoriali.

Delibera CIPE 25.2.1994

Questo provvedimento, intitolato "Disciplina dei contratti di programma relativi ai centri di ricerca e ai progetti di ricerca", offre un primo esempio di contrattazione programmata.

^(^{oo}) Dirigente Regione Veneto.

D.M. Industria e Commercio n. 527 del 20.10.1995

E' il provvedimento riferito alla Legge 488 con cui sono state introdotte le procedure per la concessione delle agevolazioni alle varie attività produttive. Per la prima volta appare il riferimento alla metodologia di valutazione dell'investimento, il *business plan*, introdotto solo di recente, sempre con un dispositivo ministeriale.

D.L. 4.1.1994, n.4; D.L. 8.3.1994, n.155; D.L. 6.5.1994, n.270; D.L. 9.12.1994, n.675; D.L. 8.2.1995, n.32 convertito in Legge 7.4.1995, n.104

Questa serie di disposizioni legislative offre un quadro di riferimento della evoluzione del concetto di programmazione negoziata, dalla sua embrionale concezione applicativa nel Mezzogiorno alla sua estensione a strumento di controllo delle risorse, diffuso su tutto il territorio nazionale.

D.L. 24.4.1995, n. 123

Questo testo, all'art. 7, introduce l'istituto del Patto territoriale nell'ambito delle misure per promuovere lo sviluppo delle aree depresse e del Mezzogiorno, tralasciato nella legge 104.

D.L. 23.6.1995, n.244, convertito in legge 8.8.1995, n.341

All'art. 8 si fornisce una definizione di Patti territoriali, nella logica di cui sopra.

Delibera CIPE 19.5.1995

E' il testo di riferimento per la procedura di formazione dei Patti territoriali.

Legge 23.12. 1996, n. 662

Il comma 203 dell'art. 2 ridefinisce l'intera disciplina della contrattazione programmata delle risorse per investimenti (Programmazione negoziata, Patti territoriali, ecc.); il testo demanda, tra l'altro, al CIPE l'ulteriore specificazione della disciplina.

Delibera CIPE 21.3.1997

E' attualmente la normativa di riferimento per tutta la programmazione negoziata, con particolare riferimento ai seguenti strumenti negoziali: Intesa istituzionale di programma, Patti territoriali, Contratti d'area e Contratti di programma.

D.M. Tesoro 4.8.1997

Il provvedimento definisce le modalità di trasferimento delle risorse concesse dal CIPE tramite la Cassa Depositi e Prestiti ai soggetti attuatori dei Patti territoriali.

D. lgs. 28.8.1997, n. 281

Questo è il provvedimento che riordina le competenze della Conferenza Stato-Regioni, Stato-Città e la Conferenza Unificata; dal testo si ricavano anche le competenze in materia di programmazione negoziata.

Circolare Ministero Industria e Commercio n. 234363 del 20.11.1997

Questo provvedimento contiene gli schemi e la metodologia per la redazione del *business plan* da utilizzare obbligatoriamente nella redazione dei Patti territoriali.

Riferimenti bibliografici.

- Annesi M. (1997), "Il Sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale", in Annesi M., Piazza D. (a cura di), *Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale. Normativa coordinata*, SVIMEZ, Bologna, il Mulino.
- Brunetta R., Tronti A. (1995), *Beni relazionali e crescita endogena*, Fondazione Brodolini, Roma.
- Cafiero S. (1998), "L'efficacia degli incentivi agli investimenti disposti dalla legge n. 488 del 1992", *Rassegna economica*, n. 1.
- Chiri S., Pellegrini G., Sappino C. (1998), "L'attuazione dell'intervento per lo sviluppo degli investimenti nelle aree depresse", *Rassegna economica*, n. 1.
- Chiri S., Pellegrini G. (1995), "Gli aiuti alle imprese nelle aree depresse", *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3.
- Coppola F.S. (1996), "Una sfida per il Sud: i Patti Territoriali", *Rassegna economica*, n. 4.
- Del Monte A., Giannola A. (1997), *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Di Martino L., Paone M., "Il ruolo degli attori nella programmazione negoziata", *Rassegna economica*.
- Di Martino L., Panaro A. (1997), "Caratteristiche e modalità di attivazione della programmazione negoziata", *Rassegna economica*, n. 1 – 4.
- Lembo M., Negrini V., Coppola F.S. (1997), "Le politiche di sviluppo a sostegno del Mezzogiorno: le occasioni mancate e l'approdo a nuovi indirizzi", *Rassegna economica*, n. 1 – 4.
- Pagliuca A. (1998), "I nuovi strumenti di semplificazione: sportelli unici, procedure abrogate e riduzione di controlli", *Comuni d'Italia*, n. 6.
- Panaro A. (1997), "Caratteristiche e modalità di attuazione dei 'Patti territoriali per l'occupazione' dell'Unione europea", *Rassegna economica*, n. 1 – 4.
- Reviglio F. (1994), *Meno Stato più mercato. Come ridurre lo Stato per risanare il Paese*, Milano, Mondadori.
- Rosa G. (1997), *Patti territoriali e contratti d'area: nuove opportunità per il Mezzogiorno*, CSC Ricerche, n. 116.
- Santandrea R.V. (1997), "I patti territoriali in Puglia", *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4.

Servidio G. (1997), “I nuovi incentivi finanziari per le aree depresse nel primo anno di attuazione”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1.

Vitale R., Padovani R., Servidio G. (1995), “L’ambito territoriale degli interventi di politica regionale in Italia”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4.