

La programmazione negoziata

1. LA LEGGE 7 APRILE 1995, N. 104

La transizione dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse del Paese¹ coincide con il recepimento delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato alle attività produttive.

La disciplina dei moduli convenzionali si evolve nella nuova definizione di «programmazione negoziata», intesa sia come confronto fra le parti, pubblica e privata, su precisi programmi di investimento, sia come accordo fra soggetti istituzionali diversi, per programmare l'utilizzo più proficuo delle risorse finanziarie.

L'introduzione nell'ordinamento della programmazione negoziata avviene con la legge 104/1995², che la definisce quale

¹ Decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, *Trasferimento delle competenze dei soppressi Dipartimenti per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, a norma dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992, n. 488, G.U. n. 79 del 5 aprile 1993*. Al Ministero del bilancio viene attribuita la competenza per «la stipulazione di contratti di programma, di impresa, di intese di programma» nell'ambito dell'attività di coordinamento, programmazione e vigilanza «sul complesso dell'azione di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale»; al CIPE viene attribuita la competenza per l'emanazione delle direttive per la promozione e il coordinamento «dell'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici ed al razionale utilizzo delle risorse pubbliche».

² Legge 7 aprile 1995, n. 104, di conversione del decreto legge 8 febbraio

«regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza».

La programmazione negoziata conserva sostanzialmente il precedente impianto dei moduli convenzionali previsti dalla normativa di attuazione dell'intervento straordinario. Essi sono l'*accordo di programma*³, concluso da un'amministrazione centrale con i soggetti pubblici e privati interessati; il *contratto di programma*⁴, stipulato tra l'amministrazione ed una grande impresa o un gruppo o un consorzio di PMI; l'*intesa di programma*⁵, definita fra soggetti istituzionali competenti ciascuno in uno specifico settore. Viene in seguito aggiunto il *patto territoriale*⁶, quale accordo fra soggetti pubblici e privati per l'attuazione di interventi di diversa natura nelle aree depresse, finalizzato alla promozione dello sviluppo locale nell'ambito degli obiettivi e degli indirizzi definiti nel Quadro comunitario di sostegno⁷.

1995, n. 32, *Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché dell'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale*, G.U. n. 84 del 10 aprile 1995; ultimo di una serie di decreti legge successivamente reiterati e modificati a partire dal decreto legge 4 gennaio 1994, n. 4.

³ Articolo 1, comma 1, lettera c): «con l'accordo si attua il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, si definiscono le modalità di esecuzione da parte di ciascuna amministrazione partecipante, il controllo dell'attuazione degli interventi, la verifica del rispetto delle condizioni fissate, la individuazione di eventuali ritardi o inadempienze, l'eventuale revoca del finanziamento totale o parziale e l'attivazione di procedure sostitutive».

⁴ Articolo 1, comma 1, lettera d): «contratto stipulato... per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata».

⁵ Articolo 1, comma 1, lettera e): «... per la realizzazione di una serie di azioni e di interventi specifici, collegati funzionalmente in un quadro pluriennale, anche se non ancora globalmente definiti in tema di fattibilità».

⁶ Introdotto dall'art. 8 della legge 8 agosto 1995, n. 341, di conversione del decreto legge 23 giugno 1995, n. 244, *Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse, nonché disposizioni in materia di lavoro ed occupazione*, G.U. n. 224 del 25 settembre 1995.

⁷ Delibera CIPE 13 aprile 1994, *Quadro comunitario di sostegno delle re-*

2. LA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662

Le procedure per l'attuazione⁸ degli strumenti della programmazione negoziata, come definiti dalla legge 104/1995, non sono ancora sperimentate quando l'impianto dei moduli convenzionali è oggetto di una nuova disciplina introdotta dalla legge 662/1996⁹, che amplia la portata degli strumenti negoziati, estendendo la loro operatività all'intero territorio nazionale.

La nuova disciplina mantiene la definizione della programmazione negoziata¹⁰ coincidente con la precedente¹¹ che viene, peraltro, abrogata. I nuovi strumenti della programmazione negoziata, non più individuati «ai fini dell'attuazione della politica di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale», come recita la legge 104/1995, nelle definizioni dettate dalla legge 662/1996 si estendono sia geograficamente, all'intero territorio nazionale e non più solo alle aree depresse, sia concettualmente a tutti «gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle Province autonome nonché degli enti locali».

La struttura della programmazione negoziata è oggetto di un sostanziale aggiornamento, che ne modifica radicalmente l'orientamento rispetto ai moduli convenzionali della normativa sull'intervento straordinario.

gioni dell'obiettivo 1 per il periodo 1994-1999 - Regolamento CEE n. 2052/88 modificato dal regolamento n. 2081/1993 - Stato del negoziato e provvedimenti di attuazione, G.U. n. 156 del 6 luglio 1994.

⁸ Delibera CIPE 20 novembre 1995, *Criteri ed indirizzi per il coordinamento, nelle aree depresse, degli investimenti pubblici oggetto delle singole forme di programmazione negoziata ...*, G.U. n. 47 del 26 febbraio 1996 (riprodotta al n. 7 della Normativa allegata).

⁹ Art. 2, commi 203-214, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, Supplemento ordinario alla G.U. n. 303 del 28 dicembre 1996 (riportata al n. 9 della Normativa allegata).

¹⁰ Legge 662/1996, art. 2, comma 203, lettera a).

¹¹ Legge 104/1995, art. 1, comma 1, lettera b).

Viene introdotta l'*intesa istituzionale di programma*¹² quale «accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle Province autonome» per collaborare, in base ad «una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti», al fine di realizzare «un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati». Le differenze con l'intesa di programma, come definita nella precedente normativa¹³, sono riscontrabili nella individuazione dei possibili contraenti, precedentemente individuati genericamente quali «soggetti istituzionali competenti in un determinato settore», e nel vincolo di una precisa individuazione delle risorse e degli obiettivi, che in precedenza avrebbero potuto essere «non ancora globalmente definiti in tema di fattibilità».

L'*accordo di programma quadro* viene poi definito¹⁴ dalla legge quale «accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati», promosso da un'amministrazione centrale, o regionale o dalle Province autonome «in attuazione di un'intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati». Questo strumento non presenta quindi una autonoma capacità di iniziativa in assenza della propedeutica definizione di un'intesa; viene inoltre meno l'autonoma capacità operativa dell'istituto dell'accordo di programma, come definito sia nella precedente legislazione¹⁵ sia nella legge 104/1995¹⁶, che gli assegnavano l'obiettivo della realizzazione di una «iniziativa integrata e coordinata (di soggetti pubblici e privati) per l'attuazione di interventi programmati».

Il patto territoriale viene definito¹⁷ quale «accordo, promosso

¹² Legge 662/1996, art. 2, comma 203, lettera b).

¹³ Legge 104/1995, art. 1, comma 1, lettera e).

¹⁴ Legge 662/1996, art. 2, comma 203, lettera c).

¹⁵ Si fa riferimento alla legislazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, alle norme di accelerazione delle procedure amministrative e alla legislazione dei lavori pubblici.

¹⁶ Legge 104/1995, art. 1, comma 1, lettera c).

¹⁷ Legge 662/1996, art. 2, comma 203, lettera d).

da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati, ... relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale». Rispetto alla precedente definizione viene eliminato ogni riferimento agli obiettivi ed indirizzi del Quadro comunitario di sostegno (QCS) e vengono indicate le parti sociali quali possibili promotori.

La definizione del *contratto di programma*¹⁸ rimane sostanzialmente analoga alla precedente¹⁹, salvo la specificazione che il contratto è stipulato dall'amministrazione *statale competente*, e che soggetti contraenti possono essere anche le rappresentanze di distretti industriali²⁰. Le procedure di attuazione del contratto di programma²¹, precedentemente definite dal CIPE, resteranno in vigore fino alla definizione del processo di regionalizzazione della programmazione negoziata, del quale si dirà in seguito.

Viene poi introdotto il *contratto d'area*²², già previsto dal-

¹⁸ Quale «contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata» (legge 662/1996, art. 2, comma 203, lettera e).

¹⁹ Legge 104/1995, art. 1, comma 1, lettera d).

²⁰ L'inserimento delle rappresentanze dei distretti industriali fra i possibili soggetti contraenti ha conferito a questo strumento una rilevanza di intervento definibile anche territorialmente, per la realizzazione di un progetto di investimenti attuati da una pluralità di soggetti localizzati sul medesimo territorio; capacità che in precedenza risultava limitata, tanto è vero che per l'area torrese-stabiese il CIPE aveva dovuto assumere un'apposita delibera (delibera CIPE 8 agosto 1996, *Programma di interventi in favore dell'area torrese-stabiese*, G.U. n. 246 del 19 ottobre 1996), con la quale autorizzava il ricorso agli strumenti di programmazione negoziata per promuovere la realizzazione di iniziative produttive proposte da imprese aventi forma di società di capitali, anche con la partecipazione di minoranza della GEPI. Gli interventi, promossi dalla società di sviluppo locale TESS, sono successivamente confluiti nel relativo contratto d'area.

²¹ Delibera CIPE 25 febbraio 1994, *Disciplina dei contratti di programma*, G.U. n. 92 del 21 aprile 1994 (riprodotta al n. 5 della Normativa allegata).

²² Definito quale «strumento operativo, concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti» (legge 662/1996, art. 2, comma 203, lettera f).

l'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996²³ quale specifico strumento di intervento nelle aree di crisi²⁴.

²³ Nell'Accordo per il lavoro veniva stabilito di attivare un nuovo strumento nelle aree di crisi «nelle quali gli interventi abbiano maggiore probabilità di successo in quanto esse presentino, tra l'altro, l'accertata disponibilità di aree, concreti progetti di investimento, nonché l'azione di un soggetto intermediario che abbia già attivato o possa attivare la Sovvenzione Globale. Per ciascuna delle aree inizialmente prescelte sarà stipulato, entro 60 giorni, un Contratto d'area tra le Amministrazioni centrali e locali coinvolte, le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, le banche ed eventuali altri soggetti interessati». Il contratto d'area deve prevedere, tra l'altro, un accordo di programma quadro fra Amministrazioni e altri soggetti pubblici, che definisca «l'assegnazione unitaria di compiti e responsabilità anche in deroga alla normativa vigente» ed individui «gli atti amministrativi sostituibili con determinazioni convenzionali» ed un'intesa tra le parti sociali mirata «all'obiettivo di concorrere a determinare condizioni vantaggiose per l'attuazione di nuovi investimenti, o ampliamenti di attività produttive esistenti, e di massimizzare gli effetti sull'occupazione» (cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *I contratti d'area. Le prime esperienze*, Supplemento n. 3/1998 a «Vita Italiana», vol. II, pp. 216-219).

²⁴ Nel testo della legge 662/1996, per aree di crisi si intendono le aree che presentano un rilevante squilibrio fra domanda e offerta di lavoro già oggetto dell'attività del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione situati nelle Regioni dell'obiettivo I e le aree industrializzate realizzate a seguito del terremoto nell'Irpinia.

Il Comitato per il coordinamento delle iniziative sull'occupazione è stato istituito nel 1992, a seguito dell'Accordo fra Governo e Parti sociali, con il compito di effettuare il monitoraggio delle risorse disponibili per gli investimenti pubblici e favorirne l'utilizzo attraverso l'accelerazione dell'iter procedurale delle leggi di spesa. A seguito del successivo Accordo del 1994, il Comitato assume il ruolo di specifico strumento governativo per affrontare le emergenze di carattere sociale, di area o aziendale; indirizzando l'attività sia agli interventi nelle cosiddette «aree di crisi» sia agli interventi nelle «crisi di impresa» (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *I contratti d'area*, cit., vol. I, pp. 57-58).

L'attività del Comitato in ciascuna area di crisi è risultata imperniata nella individuazione, tramite il coordinamento fra soggetti pubblici e privati e la mediazione fra le parti sociali, di un piano di azione locale concertato e condiviso tramite la sottoscrizione di un apposito Protocollo d'intesa e rivolto:

- alle problematiche occupazionali, con la definizione degli interventi a tutela dei lavoratori;
- a costituire le premesse per riavviare lo sviluppo, con la realizzazione di interventi infrastrutturali volti a superare le diseconomie dell'area; a promuovere nuove iniziative imprenditoriali, con la costituzione di apposite Società a capitale misto pubblico-privato e con ampia partecipazione dei soggetti ope-

Le innovazioni introdotte hanno inizialmente comportato alcune incertezze interpretative²⁵, non essendo stato esplicitamente indicato che l'obiettivo principale che si intende conseguire è quello di garantire un sistema più efficace e più efficiente di utilizzazione delle risorse finanziarie pubbliche, inquadrato nel processo di trasferimento di compiti e competenze dal Governo centrale al sistema delle autonomie locali²⁶.

Si avvia, nel frattempo, l'esperienza dei patti territoriali che, anche grazie all'azione del CNEL, riscuote un notevole interesse ed alimenta grandi aspettative. Nel susseguirsi di definizioni delle relative procedure²⁷, che incideranno profondamente sulle

ranti nell'area e degli enti di promozione delle ex Partecipazioni Statali (Italia Investimenti, SPI, ENISUD, ecc.).

Merita sottolineare come le «aree di crisi» abbiano riguardato aree nelle quali il volano dello sviluppo si è bloccato per la crisi dei settori produttivi di riferimento o per processi di ristrutturazione e razionalizzazione delle imprese (in particolare a partecipazione pubblica), per cui sono risultate localizzate sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord del Paese, in coincidenza o meno con le «aree depresse».

²⁵ Nessuna specifica indicazione sulle novità introdotte era contenuta nella relazione illustrativa del disegno di legge; solo in ritardo alcuni chiarimenti sono risultati desumibili dal dossier: Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Legge 23 dicembre 1996, n. 662, Schede di lettura dell'articolo 2*, Parte II, n. 118/3, XIII legislatura, marzo 1997, pp. 245-257. Alcune delle perplessità insorte con l'introduzione delle nuove norme sono riscontrabili nel dibattito delle Commissioni parlamentari; in particolare: Camera dei Deputati, Quinta Commissione, Seduta del 16 gennaio 1997, *Audizione del sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica, Isaia Sales, sul funzionamento della cabina di regia e sull'attuazione dei patti territoriali anche in relazione alle modifiche normative introdotte con l'ultima legge collegata*, Atti Parlamentari, pp. 144-146.

²⁶ A. Sartore, *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, Bologna, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 1999.

²⁷ La legge 341/1995, che introduce l'istituto del patto territoriale, è stata approvata nel mese di agosto. In vigenza del decreto legge 123/1995 (non convertito e reiterato con il decreto legge 244/1995, poi convertito con la legge 341/1995), con una sollecitudine che non ha trovato alcun riscontro nell'attuazione di iniziative conseguenti, si provvede a disciplinare le modalità di attuazione dei patti tramite la delibera CIPE 10 maggio 1995, *Regolamentazione dell'istituto del «patto territoriale»* (G.U. n. 220 del 20 settembre 1995; riportata al n. 6 della Normativa allegata); tale delibera è successivamente aggiornata dal CIPE, che (con la delibera 25 novembre 1995), ne modifica i contenuti e le procedure per l'approvazione, attribuendo anche un particolare ruolo alle Regioni.

regolamentazioni successive della programmazione negoziata e sull'operatività dei diversi strumenti, vengono approvati dal CIPE, tra il 1996 e il 1997, i primi dodici patti territoriali²⁸, de-

Durante l'iter di definizione delle procedure di attuazione, due elementi intervengono a modificare il quadro di riferimento normativo. Nella legge finanziaria per l'anno 1996 (legge 549/1995) si stabilisce che per i patti territoriali «non coperti da altri finanziamenti pubblici, il CIPE riserva una quota, sino all'importo di lire 400 miliardi», assegnando quindi ai patti territoriali, di fatto, la funzione di strumento di ripartizione ed erogazione di risorse aggiuntive. Contestualmente, nella legge di bilancio dello Stato per l'anno 1996 (legge 551/1995) la dotazione delle spese di funzionamento del CNEL viene aumentata di due miliardi di lire in ragione della «necessità di procedere alla selezione di principi e alla progettazione di massima dei patti territoriali»; viene quindi assegnata al CNEL, di fatto, una funzione eccedente quella meramente promozionale. Come effetto del «combinato disposto» di queste due ultime novità legislative, si avvia un faticosissimo procedimento di definizione di una nuova normativa di attuazione dello strumento «patto territoriale» (delibera CIPE 12 luglio 1996, *Criteri e procedure per la realizzazione dei patti territoriali*, G.U. n. 70 del 25 marzo 1997; riprodotta al n. 8 della Normativa allegata), dall'iter estremamente tormentato. L'esame del provvedimento, avviato dal CIPE nel marzo 1996 su proposta del Ministro Mario Arcelli (titolare del dicastero del Bilancio negli ultimi mesi del Governo Dini), è concluso dal successivo Governo Prodi, con una delibera del CIPE assunta il 12 luglio 1996, registrata dalla Corte dei Conti – con l'esclusione di alcune parti – il 14 marzo 1997 e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* il 25 marzo 1997; cioè quattro giorni dopo l'approvazione della delibera CIPE del 21 marzo 1997 che, nel disciplinare gli strumenti della programmazione negoziata in attuazione della legge 662/1996, abroga contestualmente tutte le disposizioni previgenti. Nel frattempo, giungono all'approvazione i primi patti territoriali relativi alle Province di Enna e Siracusa, il cui dispositivo contiene anche alcune significative correzioni a quanto previsto dalla delibera in esame in merito ai criteri di erogazione delle agevolazioni. Infatti tali criteri, prevedendo modalità più o meno analoghe a quelle vigenti nel periodo dell'intervento straordinario (un'anticipazione fino al 50%, una o più rate successive a stato di avanzamento lavori, fino al conseguimento del 90%, ed il residuo a saldo), risultavano totalmente incompatibili con la metodologia di calcolo delle agevolazioni del regime comunitario degli aiuti di Stato, recepita ormai da un quinquennio con la legge 488/1992.

²⁸ Nonostante il clima di pesanti incertezze nel quale sono stati definiti ed approvati (cfr. R. Gallia, *Sui patti territoriali approvati dal CIPE*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», XII, 1998, n. 1, pp. 159-181), compresa la competenza per la loro attuazione (non era previsto che la competenza dovesse essere della Direzione generale per la contrattazione programmata del Ministero del bilancio, alla quale fu attribuita solo a seguito della rinuncia da parte della Segreteria generale del CIPE e della Direzione generale per le politiche di coesione), ad una successiva verifica i dodici patti territoriali «di prima ge-

nerazione» hanno dimostrato una loro specifica validità (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento politiche di sviluppo, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma, 2002).

²⁹ Con il documento *Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione* (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 13 giugno 1995, COM (95) 273 def., G.U.C.E. C/265 del 12 ottobre 1995) la Commissione delinea una strategia che accomuna qualità della vita e sviluppo economico nella individuazione dei settori «susceptibili di soddisfare le nuove esigenze e di offrire opportunità di lavoro considerevoli». Successivamente, con il «Patto europeo di fiducia per l'occupazione» (Commissione europea, *Azione per l'occupazione in Europa. Un patto di fiducia*, CSE (96) 1 def., Bollettino dell'Unione europea, Supplemento 4/96), la Commissione propone agli Stati membri «di mettere a punto dei patti territoriali per l'occupazione», rispetto ai quali la Commissione stessa si impegnava «a garantire un uso più efficace dei fondi strutturali destinati all'occupazione». La strategia trova il pieno sostegno da parte degli Stati membri, con l'elaborazione di 89 progetti di patto, la cui sostanziale realizzazione, con risultati ritenuti soddisfacenti, ha portato la Commissione prima ad ipotizzare la programmazione 2000-2006 delle risorse del Fondo strutturale di sviluppo regionale (FESR) orientata verso una strategia *territorially-based* (Commissione europea, *Patti territoriali per l'occupazione. 89 partenariati locali raccolgono la sfida della disoccupazione*, Lussemburgo, ottobre 1999), e quindi a riproporre questo strumento nel regolamento FESR per il medesimo periodo di programmazione (Commissione europea, *Guida ai Patti territoriali per l'occupazione 2000-2006*, documento SEC (99) 1933, novembre 1999). Successivamente la Commissione europea, pur ritenendo che questo strumento possa rappresentare «un metodo efficace per creare valore aggiunto in materia di occupazione e di sviluppo locale», rinvia l'eventuale attuazione di ulteriori strumenti analoghi al periodo di programmazione successivo al 2006, per consentire la definizione degli orientamenti da assumere in merito ad alcune problematiche evidenziate dal rapporto finale di valutazione (ECOTEC Research & Consulting, *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Final Report to Directorate General Regional Policy*, ottobre 2002).

In Italia i patti territoriali per l'occupazione, inseriti nel Programma operativo multiregionale (POM) «Sviluppo locale – Patti territoriali per l'occupazione» (delibera CIPE 15 novembre 2001, n. 104, *Programma operativo multiregionale sviluppo locale – Patti territoriali per l'occupazione*, G.U. n. 261 del 7 novembre 2002; riprodotta al n. 28 della Normativa allegata), coinvolgono 10 ambiti territoriali, e precisamente: Sangro Aventino (Abruzzo), Agro Nocerino Sarnese e Area Nord Est Napoli (Campania), Appennino Centrale (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche), Matese (Molise), Nord Barese Ofantino (Puglia), Oristano (Sardegna), Alto Belice Corleonese, Calatino Sud Si-

contribuirà a definire alcune scelte procedurali degli strumenti della programmazione negoziata.

La legge 662/1996 demanda al CIPE il compito di deliberare «le modalità di approvazione dei contratti di programma, dei patti territoriali e dei contratti d'area»³⁰ nonché il potere di definire «ulteriori tipologie di contrattazione programmata»³¹ disciplinandone le modalità di proposta, di approvazione, di attuazione, di verifica e controllo». Il CIPE ha quindi definito i procedimenti di attuazione³² degli strumenti della programmazione negoziata, con l'obiettivo di accelerare i processi di sviluppo «attraverso una più stretta cooperazione tra Governo, Regioni e Province autonome». Tenendo conto che «il nuovo assetto [legislativo] intende favorire la più estesa applicazione degli istituti negoziali», questi ultimi vengono individuati, pur nella loro articolazione, come «un complesso unitario che concorre alla creazione di condizioni favorevoli ad una nuova crescita economica ed occupazionale» e definiti come lo strumento per «una efficace realizzazione di interventi complessi», da attuarsi «anche attraverso una semplificazione delle modalità operative e una riqualificazione della spesa pubblica e privata», al cui uso orien-

meto e Catania Zona Sud (Sicilia). Ai risultati conseguiti da questi strumenti è stata riconosciuta una notevole importanza, in particolare per quanto riguarda la velocizzazione della spesa attribuita alla maggior snellezza delle procedure in larga parte gestite dal Soggetto Intermediario Locale. A questi stessi patti si è fatto inoltre riferimento per apportare modifiche alle procedure di attuazione della programmazione negoziata (SVIMEZ, *Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 449-450).

³⁰ Legge 662/1996, art. 2, comma 206.

³¹ Con un refuso lessicale si torna a parlare di «contrattazione programmata», definizione legata – come si è visto in precedenza – all'intervento straordinario e superata nella nuova definizione di «programmazione negoziata» dell'intervento ordinario. La possibilità di definire ulteriori strumenti di programmazione negoziata è richiamata dal CIPE in occasione dell'approvazione del DUPIM – Documento unico di programmazione delle isole minori (delibera CIPE 21 dicembre 2000, n. 136, *Riparto dei fondi per le iniziative inserite nel Documento unico di programmazione Isole minori*, G.U. n. 62 del 15 marzo 2001).

³² Delibera CIPE 21 marzo 1997, *Disciplina della programmazione negoziata*, G.U. n. 105 dell'8 maggio 1997 (riprodotta al n. 10 della Normativa allegata).

tare le politiche di intervento nazionali e regionali e «quelle autonomamente decise da altri soggetti pubblici o privati».

La delibera CIPE lascia sostanzialmente inalterate le precedenti procedure di attuazione dei contratti di programma e definisce quelle per l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area, riservando al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il ruolo di «cabina di regia» e demandando a società di servizi l'attività di assistenza per la promozione e la predisposizione dei programmi, agli istituti di credito l'attività istruttoria dei progetti imprenditoriali ed alla Cassa Depositi e Prestiti l'attività istruttoria dei progetti infrastrutturali ed il controllo sullo stato di avanzamento dei programmi e i relativi pagamenti.

Definiti i procedimenti della Cassa Depositi e Prestiti³³, il CIPE provvede alla ripartizione³⁴ delle risorse finanziarie per macroaree (riservando alle aree obiettivo I l'80% delle risorse disponibili), ad estendere³⁵ le nuove procedure istruttorie ai patti territoriali già precedentemente approvati, e ad avviare le procedure per la selezione delle società a cui affidare l'assistenza tecnica e le attività di istruttoria. Tuttavia, la mancata pubblicazione dei disciplinari³⁶ relativi all'attività di assistenza, contribuisce a creare un clima di incertezza nella fase molto delicata di avvio dei nuovi strumenti, ritardandone notevolmente il decollo.

³³ Ministro del tesoro, decreto 4 agosto 1997, *Modalità di pagamento da parte della Cassa depositi e prestiti delle somme destinate all'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area*, G.U. n. 207 del 5 settembre 1997.

³⁴ Delibera CIPE 26 febbraio 1998, n. 19, *Criteri per il finanziamento di patti territoriali e contratti d'area*, G.U. n. 109 del 13 maggio 1998 (riprodotta al n. 11 della Normativa allegata).

³⁵ Delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 65, *Accelerazione attività istruttorie dei dodici patti territoriali approvati il 18 dicembre 1996, il 23 aprile 1997 e il 26 giugno 1997*, G.U. n. 207 del 5 settembre 1998.

³⁶ Gli schemi di convenzione, per la regolamentazione dei rapporti tra il Ministero ed i soggetti selezionati, assumono una particolare rilevanza in quanto al loro interno si provvede a definire le regole e le modalità di istruttoria dei progetti sia imprenditoriali sia infrastrutturali, fissando anche i criteri e le norme per l'ammissibilità alle agevolazioni (cfr. R. Gallia, *La regolamentazione di patti territoriali e contratti d'area*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XI, 1997, n. 4, pp. 1469-1511).

3. IL DECRETO LEGISLATIVO 31 MARZO 1998, N. 123

Nel frattempo con il decreto legislativo 123/1998³⁷ vengono apportate modifiche sostanziali alle procedure di attuazione degli interventi di sostegno alle imprese. In particolare, l'articolo 6 del decreto legislativo, nel disciplinare la procedura negoziale, dedicata ad «interventi di sviluppo territoriale o settoriale», stabilisce che il soggetto competente per l'attuazione debba acquisire le manifestazioni di interesse delle imprese sulla base di criteri di selezione individuati preventivamente e pubblicizzati tramite la pubblicazione di appositi bandi³⁸. Malgrado la defini-

³⁷ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, *Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59* (G.U. n. 99 del 30 aprile 1998) che provvede ad individuare e disciplinare le procedure di concessione ed erogazione degli aiuti, suddivise in automatica, valutativa e negoziale. La procedura automatica (art. 4) si applica «qualora non risulti necessaria, per l'attuazione degli interventi, un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario del programma di spesa. L'intervento è concesso in misura percentuale, ovvero in misura fissa di ammontare predeterminato, sulle spese ammissibili sostenute, successivamente alla presentazione della domanda ovvero nel corso dell'esercizio precedente». La procedura valutativa (art. 5) si applica a «progetti o programmi organici e complessi», tramite un procedimento a graduatoria nel quale «la selezione delle iniziative ammissibili è effettuata mediamente valutazione comparata, nell'ambito di specifiche graduatorie, sulla base di idonei parametri oggettivi predeterminati», ed un procedimento a sportello nel quale «è prevista l'istruttoria delle agevolazioni secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande, nonché la definizione di soglie e condizioni minime, anche di natura quantitativa, connesse alle finalità dell'intervento e alle tipologie delle iniziative, per l'ammissibilità all'attività istruttoria». La procedura negoziale (art. 6) si applica agli «interventi di sviluppo territoriale o settoriale» tramite un procedimento a bando che individui «i criteri di selezione con riferimento agli obiettivi territoriali e settoriali, alle ricadute tecnologiche e produttive, all'impatto occupazionale, ai costi dei programmi e alla capacità dei proponenti di perseguire gli obiettivi fissati».

³⁸ I bandi devono determinare «le spese ammissibili, le forme e le modalità degli interventi, la durata del procedimento di selezione delle manifestazioni di interesse, la documentazione necessaria per l'attività istruttoria e i criteri di selezione». Nonostante il bando sia finalizzato alla selezione dei «contraenti», non si vede quali accordi – non meramente formali – possano essere sottoscritti su proposte di investimento selezionate con una attività istruttoria «condotta sulla base delle indicazioni e dei principi applicati per il procedimento valutativo»; non in grado, quindi, di far emergere le specifiche opportunità di sviluppo, che è l'obiettivo di una procedura negoziale assunta quale metodo di

zione risulti in contraddizione sia con la filosofia della cosiddetta «programmazione dal basso» – propria dei patti territoriali – sia con il contenuto fondamentale della programmazione negoziata, costituito dai reciproci impegni assunti fra parte pubblica e parte privata e da tempo sperimentato nell'attuazione dei contratti di programma³⁹, il CIPE⁴⁰ stabilisce anche per i patti territoriali una procedura a bando, in base alla quale predisporre una apposita graduatoria per l'accesso ai finanziamenti, definendo così una metodologia per la valutazione della loro efficacia.

Con procedura insolita, le modalità ed i criteri relativi all'attività di assistenza tecnica (per i patti territoriali) e all'attività di istruttoria (per i patti territoriali e i contratti d'area) formano oggetto di una comunicazione⁴¹ finalizzata a modificare alcuni profili delle procedure di attuazione o ad ovviare ad alcune incongruenze operative emerse nell'avvio della nuova procedura.

condivisione delle decisioni. Inoltre l'attivazione di un bando presuppone la determinazione di una scadenza temporale precisa per la presentazione delle proposte: l'esperienza dimostra che programmi complessi di sviluppo territoriale o settoriale hanno propri tempi di maturazione, dei quali il bando non può tenere conto, determinando una artificiosa accelerazione o un ritardo dei medesimi.

³⁹ La possibilità di uno snaturamento procedurale degli strumenti negoziali era stata già esaminata in occasione dell'elaborazione, su specifica direttiva del Ministro Rainer Masera (titolare del Ministero del bilancio nel Governo Dini), di un modello di valutazione delle proposte di accesso ai contratti di programma, in particolare dei programmi inoltrati dai consorzi di PMI. La proposta elaborata non è stata mai ufficializzata, né tantomeno adottata, in quanto è prevalso il criterio di sottoporre comunque all'esame del CIPE, per l'approvazione e l'eventuale finanziamento, tutti i progetti ritenuti validi a seguito di una specifica istruttoria negoziale.

⁴⁰ Delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 70, *Riparto risorse di cui all'art. 1, comma 1, della legge 30 giugno 1998, n. 208*, G.U. n. 195 del 22 agosto 1998, successivamente modificata dalla delibera CIPE 19 febbraio 1999, n. 11, *Assegnazione di risorse per il finanziamento di nuovi patti territoriali*, G.U. n. 78 del 3 aprile 1999 (riprodotta entrambe, al n. 14 e al n. 17 della Normativa allegata).

⁴¹ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Comunicato rivolto ad assicurare trasparenza e pubblicità alle modalità ed ai criteri relativi alle attività di assistenza tecnica e di istruttoria dei patti territoriali e contratti d'area*, G.U. n. 175 del 29 luglio 1998 (riprodotto al n. 12 della Normativa allegata).

Sulla base delle nuove procedure sono approvati sia i contratti d'area⁴² sia i patti territoriali⁴³ di «seconda generazione», ai quali fanno ricorso in misura significativa le aree del Centro-Nord⁴⁴, diversamente da quanto si era verificato con i patti di prima generazione, tutti localizzati nel Mezzogiorno.

Alla fine del 1998, nell'ambito della disposizione che ha esteso gli strumenti di programmazione negoziata anche ai settori dell'agricoltura e della pesca⁴⁵ (le cui modalità operative ver-

⁴² Le dieci aree definite di crisi (Manfredonia, Crotone, Torrese-Stabiese, Sassari-Alghero-Porto Torres, Gela, Airola, Terni-Narni-Spoleto, Crema, La Spezia, Montalto di Castro-Tarquini), che alla data del 15 giugno 1997 hanno sottoscritto il relativo protocollo di intesa, e quindi risultano eleggibili alla definizione di un contratto d'area, sono state individuate con D.P.C.M. 15 aprile 1998, *Individuazione delle aree di crisi ai fini della localizzazione degli investimenti produttivi da realizzare mediante contratti d'area*, G.U. n. 179 del 3 agosto 1998 (riportata al n. 13 della Normativa allegata). L'area di Crema non è pervenuta alla sottoscrizione di un contratto d'area. Altri contratti riguardano le aree di Ottana, Gioia Tauro, Agrigento, Messina, Molise Interno, Potenza, Sulcis Iglesiente, Salerno, Avellino (SVIMEZ, *Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno*, cit., pp. 451-457).

⁴³ A seguito di un primo bando (scadenza del 30/11/1998) vengono finanziati 24 patti, di cui 13 nel Mezzogiorno ed 11 nelle aree del Centro-Nord (Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Rapporto di sintesi sugli Interventi nelle Aree depresse 1998-1999*, Roma, 1999, pp. 58-64, Tav. III.7).

⁴⁴ I patti approvati precedentemente dal CIPE riguardano esclusivamente i territori dell'obiettivo 1, per una scelta di continuità della politica meridionalistica, sostenuta dal CNEL che – come si è visto – ha avuto un ruolo determinante nella loro elaborazione ed approvazione. In questa nuova fase la presenza significativa di aree del Centro-Nord è legata, probabilmente, agli esiti della intensa attività di promozione e di animazione attuata dal CNEL medesimo (cfr. CNEL, *I patti territoriali*, Roma, 1996; CNEL, *I patti territoriali: quattro anni di esperienze del CNEL*, Roma, 1997). Prima del processo di regionalizzazione, vengono approvati in totale 220 patti, dei quali 153 localizzati nel Mezzogiorno e 67 nelle aree del Centro-Nord (SVIMEZ, *Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno*, cit., pp. 445-451).

⁴⁵ Delibera CIPE 11 novembre 1998, n. 127, *Estensione degli strumenti previsti dalla programmazione negoziata all'agricoltura e alla pesca. Attuazione dell'art. 10 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173*, G.U. n. 4 del 7 gennaio 1999 (riportata al n. 16 della Normativa allegata). A seguito di questa disposizione, nel corso del 2002 il Ministero delle attività produttive ha sottoposto al CIPE i primi contratti di programma relativi al settore agricolo ed agroindustriale, relativi agli investimenti proposti da Biofata (delibera CIPE 28 marzo 2002, n. 33, G.U. n. 285 del 5 dicembre 2002), Nuova Biozenit (delibera CIPE 14 giugno 2002, n. 53, G.U. n. 29 del 5 febbraio 2003) e Consor-

rano definite a distanza di un anno⁴⁶), si provvede a correggere e/o specificare alcune norme procedurali⁴⁷ e, soprattutto, ad autorizzare il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica a redigere il testo unificato delle deliberazioni a carattere normativo in materia di programmazione negoziata.

Nell'ambito di una successiva assegnazione di risorse⁴⁸, parte dei fondi viene riservata ai patti territoriali specializzati nei settori del turismo, dell'agricoltura e della pesca⁴⁹. Contestualmente si definiscono⁵⁰ nuove modalità attuative dei patti di pri-

zio Progetto Agricoltura (delibera CIPE 14 giugno 2002, n. 54, G.U. n. 36 del 13 febbraio 2003). La legge finanziaria per l'anno 2003, al fine di favorire l'integrazione del sistema agricolo ed agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentari, ha istituito il nuovo strumento del «contratto di filiera» (art. 66 della legge 289/2002) promosso dal Ministro delle politiche agricole e forestali, nel rispetto della programmazione regionale, secondo modalità e procedure stabilite con decreto del medesimo Ministro sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni. Per l'attuazione di questo strumento il CIPE, in occasione dell'allocatione delle risorse per il triennio 2003-2006 (delibera CIPE 9 maggio 2003, n. 16), ha assegnato una significativa dotazione finanziaria pur in assenza delle previste norme di attuazione, emanate successivamente (decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 1° agosto 2003 *Criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera*, G.U. n. 226 del 29 settembre 2003, e modificate con decreto 3 febbraio 2004, G.U. n. 64 del 17 marzo 2004).

⁴⁶ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, decreto 1° dicembre 1999, *Modalità applicative per l'estensione al settore agricolo dei patti territoriali e dei contratti d'area*, G.U. n. 287 del 7 dicembre 1999, rettificato con comunicato in G.U. n. 298 del 21 dicembre 1999 (ri-prodotto al n. 20 della Normativa allegata).

⁴⁷ In particolare vengono definite le attività (che includono il confezionamento e la movimentazione delle merci) e le spese ammesse a contributo nei patti territoriali (si specifica l'ammissibilità delle spese di investimento sostenute nel semestre precedente alla domanda di ammissione all'istruttoria, termine esteso a dodici mesi per le spese di progettazione ed acquisto del suolo) e vengono specificati i settori di intervento dei contratti di programma.

⁴⁸ Delibera CIPE 9 giugno 1999, n. 77, *Assegnazione di risorse per il finanziamento di nuovi patti territoriali*, G.U. n. 182 del 5 agosto 1999.

⁴⁹ Tramite l'allocatione delle risorse finanziarie con logiche settoriali (che più propriamente avrebbero potuto impegnare il contratto di programma) piuttosto che territoriali, viene accentuata nel patto territoriale la funzione di sostegno alle imprese.

⁵⁰ Delibera CIPE 9 giugno 1999, n. 78, *Patti territoriali approvati dal CIPE: integrazione modalità attuative*, G.U. n. 183 del 6 agosto 1999 (riportata al n. 19 della Normativa allegata).

ma generazione e nuove regole per la gestione dei contratti d'area⁵¹ equivalenti, nella sostanza, ad un loro congelamento.

Le competenze relative all'erogazione delle agevolazioni vengono successivamente trasferite⁵² dalla Cassa Depositi e Prestiti al responsabile unico dei contratti d'area e al soggetto responsabile del patto territoriale, «che provvedono ai... pagamenti... anche avvalendosi, per la gestione di dette risorse, di istituti bancari allo scopo convenzionati»⁵³. I criteri di attuazione di questa disposizione, stabiliti oltre un anno dopo⁵⁴, prevedono modalità di controllo e di rendicontazione della gestione delle risorse stanziare a favore dei soggetti beneficiari delle agevolazioni. Il disciplinare che regola compiti gestionali e relative responsabilità viene predisposto⁵⁵ solo dopo il trasferimento al Ministero delle attività produttive delle competenze relative all'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata.

Nell'ambito del riparto delle risorse finanziarie 2000-2002⁵⁶

⁵¹ Delibera CIPE 9 giugno 1999, n. 81, *Contratti d'area: integrazione direttive e criteri*, G.U. n. 163 del 14 luglio 1999 (riportata al n. 18 della Normativa allegata).

⁵² Art. 43, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144, *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione...* (Supplemento ordinario n. 99 alla G.U. n. 118 del 22 maggio 1999), che ha modificato il comma 207 dell'art. 2 della legge 662/1996.

⁵³ Tale scelta è fatta derivare dall'esperienza positiva dei Patti europei per l'occupazione, attribuita in particolare alla maggior snellezza delle procedure in larga parte gestite dal Soggetto Intermediario Locale (cfr. SVI-MEZ, *Rapporto 2001 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 729).

⁵⁴ Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, decreto 31 luglio 2000, n. 320, *Regolamento concernente: «Disciplina per l'erogazione delle agevolazioni relative ai contratti d'area e ai patti territoriali»*, Supplemento ordinario n. 182 alla G.U. n. 260 del 7 novembre 2000 (Riportato al n. 23 della Normativa allegata).

⁵⁵ *Disciplinare concernente i compiti gestionali e le responsabilità del Responsabile unico di contratto d'area e del Soggetto responsabile di patto territoriale, ai sensi del regolamento approvato con D.M. n. 320 del 31 luglio 2000 (G.U. n. 260 del 7 novembre 2000)*, non pubblicato in G.U., reperibile sul sito internet *minindustria.it* nell'area «Servizi all'utenza: Interventi di programmazione negoziata».

⁵⁶ Delibera CIPE 15 febbraio 2000, n. 14, *Riparto risorse aree depresse 2000-2002. Legge finanziaria 2000 (tabella D)*, G.U. n. 96 del 26 aprile

viene stabilito di procedere, entro il 31 dicembre 2000, al riordino delle procedure relative agli strumenti di programmazione negoziata⁵⁷; termine successivamente anticipato al 30 giugno 2000, con una delibera⁵⁸ che provvede a disciplinare la fase transitoria, con modalità che vengono subito dopo modificate⁵⁹

2000. La ripartizione viene articolata diversamente nella quota destinata al Mezzogiorno ed alle regioni del Centro-Nord, pari rispettivamente all'85% e al 15%.

⁵⁷ Il riordino delle procedure della programmazione negoziata è rimasto inattuato, nonostante sia previsto anche dalla legge di semplificazione 1999 emanata a fine 2000 (legge 24 novembre 2000, n. 340, *Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999*, G.U. n. 275 del 24 novembre 2000), che ribadisce (art. 7) la necessità di provvedere alla redazione di un testo unico relativo ai contratti di programma, ai patti territoriali e ai contratti d'area, mantenendo contestualmente «l'attribuzione al CIPE della competenza ad emanare le deliberazioni attuative ed integrative al fine di ulteriormente semplificare, riordinare e coordinare la disciplina di settore»; testo unico che comprenda (art. 17) le deliberazioni in materia già prodotte dal CIPE «previo coordinamento formale fra le norme legislative e regolamentari che disciplinano la materia».

⁵⁸ Delibera CIPE 17 marzo 2000, n. 31, *Disposizioni transitorie in materia di programmazione negoziata e velocizzazione dei contratti d'area*, G.U. n. 125 del 31 maggio 2000 (riportata al n. 21 della Normativa allegata). Vengono stabiliti i termini entro i quali i soggetti convenzionati per l'attività istruttoria bancaria potranno accettare nuove richieste di patti territoriali, per altro limitati ai patti specializzati nei settori dell'agricoltura e della pesca, ed i termini entro i quali dovranno concludere tutte le istruttorie in essere. Per i contratti d'area si disciplinano le modalità di definizione dei protocolli aggiuntivi e di ammissione a finanziamento anche degli ampliamenti delle attività esistenti. Si stabiliscono inoltre le modalità per il finanziamento dei soggetti responsabili dei patti territoriali e dei responsabili unici dei contratti d'area; nonché le procedure provvisorie per la revoca delle agevolazioni alle iniziative non avviate.

⁵⁹ Delibera CIPE 22 giugno 2000 n. 69, *Disposizioni in materia di programmazione negoziata e modifiche alle delibere n. 16 del 15 febbraio 2000 e n. 31 del 17 marzo 2000*, G.U. n. 195 del 22 agosto 2000 (riportata al n. 22 della Normativa allegata). Merita notare alcuni punti singolari contenuti in questa, come anche nella precedente delibera 31/2000, relativi all'uso del termine «contrattazione programmata» in luogo di programmazione negoziata, ed al riferimento (incomprensibile) ai criteri ed alle procedure per la realizzazione dei patti territoriali dettati dalla delibera CIPE 12 luglio 1996; delibera che, oltre ad aver emanato norme controverse riferite ai patti territoriali di prima generazione, come illustrato in precedenza, è stata esplicitamente abrogata dal Punto 6 *Norme finali* della delibera CIPE 21 marzo 1997 di disciplina della programmazione negoziata.

emanando nuove norme di attuazione⁶⁰, successivamente integrate⁶¹.

Ulteriori provvedimenti innovano le procedure di attuazione dei patti territoriali. Con una delibera⁶², che ribadisce il ricorso allo strumento del patto territoriale per finanziare programmi riferiti a specifici settori produttivi e non più ad un territorio, si prevede contestualmente la partecipazione delle Regioni al finanziamento delle opere infrastrutturali connesse all'attuazione dei patti, utilizzando i fondi assegnati dal CIPE⁶³. Successivamente si stabilisce che i patti territoriali possano essere localizzati anche in aree alluvionate o di dissesto idrogeologico⁶⁴ (in-

⁶⁰ Relative alla conclusione delle istruttorie dei patti territoriali, alle revocazioni delle iniziative non avviate, all'attuazione dei patti territoriali di prima generazione, alla rimodulazione delle risorse, alle modalità operative del programma aggiuntivo dei patti territoriali per l'occupazione, a modifiche ed integrazioni nel riparto delle risorse, alla disciplina di ammissibilità delle spese sostenute per l'acquisizione di beni in locazione finanziaria, per gli oneri fiduciosi e per gli accertamenti finali.

⁶¹ Delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 123, *Utilizzo disponibilità di cassa ex lege 488/1992 per spese connesse a patti territoriali e contratti d'area*, G.U. n. 88 del 15 aprile 2002 (riportata al n. 29 della Normativa allegata). In particolare si dispone il pagamento dei contributi di funzionamento a favore dei soggetti responsabili dei patti territoriali e dei responsabili unici dei contratti d'area, dei compensi per lo svolgimento di attività istruttorie o di supporto ai patti territoriali e contratti d'area, della commissione onnicomprensiva alla Cassa depositi e prestiti.

⁶² Delibera CIPE 4 agosto 2000, n. 96, *Disposizioni in tema di programmazione negoziata e modifiche alle delibere CIPE 15 febbraio 2000 n. 14 e 22 giugno 2000 n. 69*, G.U. n. 268 del 16 novembre 2000 (riportata al n. 24 della Normativa allegata). Con essa vengono assegnate le risorse necessarie per finanziare le iniziative di 25 patti generalisti (di fatto riferiti al settore manifatturiero) e di tre patti settoriali (turismo), in riferimento alla graduatoria del 10 ottobre 1999, il cui termine delle relative istruttorie viene prorogato al 30 novembre 2000.

⁶³ Con la contestuale delibera CIPE 4 agosto 2000, n. 84, *Legge 488/1999. Riparto e finalizzazione di quote di cui al punto 1 e delle risorse di cui al punto 3 della delibera n. 14/2000*, G.U. n. 268 del 16 novembre 2000.

⁶⁴ Nelle more dell'approvazione della legge finanziaria per l'anno 2001, il CIPE, in occasione della ripartizione delle risorse disponibili per le aree depresse nel triennio 2001-2003, procede ad un accoglimento generalizzato di tutte le proposte inoltrate (in previsione, probabilmente, della regionalizzazione dei patti territoriali), stabilendo di finanziare tutti i patti generalisti con istruttoria conclusa entro il 1999, tutti i patti settoriali per l'agricoltura e la

introducendo così una nuova casistica territoriale⁶⁵), che possano essere utilizzati in casi di crisi aziendale⁶⁶ e che i programmi di investimento possano essere localizzati anche al di fuori delle aree definite depresse⁶⁷.

Per quanto riguarda i contratti d'area, con uno specifico

pesca nonché i patti generalisti con istruttoria avviata entro il 31 maggio 2000 e «il cui territorio sia stato interessato dagli eventi sismici del 1997 o successivamente dichiarato rientrate tra le aree alluvionate o di dissesto idrogeologico» (delibera CIPE 21 dicembre 2000, n. 138, *Riparto risorse aree depresse per il triennio 2001-2003*, G.U. n. 34 del 10 febbraio 2001).

⁶⁵ I territori colpiti dagli eventi alluvionali e dal dissesto idrogeologico sono individuati con ordinanze del Ministro dell'interno, delegato al coordinamento della protezione civile. Successivamente la delibera CIPE 4 aprile 2001, n. 48, *Modifica riparto risorse aree depresse 2001-2003*, Delibera n. 138 del 21 dicembre 2000 (G.U. n. 142 del 21 giugno 2001) ha specificato che i territori colpiti dagli eventi alluvionali e dal dissesto idrogeologico sono quelli individuati dalle ordinanze n. 3090 del 18 ottobre 2000 (G.U. n. 246 del 20/10/2000), n. 3092 del 27 ottobre 2000 (G.U. n. 257 del 3/11/2000), n. 3093 dell'8 novembre 2000 (G.U. n. 266 del 14/11/2000), n. 3094 del 10 novembre 2000 (G.U. n. 271 del 20/11/2000), n. 3095 del 23 novembre 2000 (G.U. n. 277 del 27/11/2000), n. 3098 del 14 dicembre 2000 (G.U. n. 299 del 23/12/2000). Ad essi si aggiungono i Comuni indicati nelle tabelle A e B allegata al decreto legge 12 ottobre 2000, n. 279, convertito nella legge 11 dicembre 2000, n. 365, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279, recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato ed in materia di protezione civile, nonché a favore delle zone della regione Calabria danneggiate dalle calamità idrogeologiche di settembre ed ottobre 2000* (G.U. n. 88 dell'11 dicembre 2000).

⁶⁶ Delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 122, *Utilizzo fondi legge n. 488/1992 per integrare le disponibilità del patto territoriale di Vibo Valentia*, G.U. n. 87 del 13 aprile 2002.

⁶⁷ La legge finanziaria per l'anno 2001 concede finanziamenti ai patti territoriali specializzati nei settori dell'agricoltura e della pesca, a valere sulle risorse per le aree depresse e per le intese istituzionali di programma, alla cui attuazione le Regioni possono contribuire concorrendo al finanziamento delle infrastrutture (articolo 124 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2001)*, Supplemento ordinario alla G.U. n. 302 del 29 dicembre 2000). L'utilizzazione di queste risorse è stata successivamente estesa, con la legge finanziaria per l'anno 2002, alle iniziative imprenditoriali ed infrastrutturali previste da ciascun patto anche se «attuabili parzialmente all'esterno delle aree classificate depresse» (art. 67, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*, Supplemento ordinario n. 285 alla G.U. n. 301 del 29 dicembre 2001).

provvedimento⁶⁸ si anticipa il previsto trasferimento delle competenze sulla gestione degli strumenti negoziali per il sostegno alle imprese al Ministero dell'industria, il quale viene autorizzato ad utilizzare una quota delle risorse disponibili per attribuire finanziamenti sulla base di una graduatoria disposta per ciascuna area; compito al quale il medesimo Ministero ha adempiuto con sollecitudine attivando i relativi bandi⁶⁹.

⁶⁸ Delibera CIPE 2 novembre 2000, n. 120, *Disposizioni in materia di contratti d'area e protocolli aggiuntivi* (G.U. n. 17 del 22 gennaio 2001), successivamente sostituita dalla delibera CIPE 4 aprile 2001, n. 53, *Nuove disposizioni in materia di contratti d'area e di protocolli aggiuntivi*, G.U. n. 183 dell'8 agosto 2001 (riportate ai nn. 24 e 25 della Normativa allegata).

⁶⁹ Ministero dell'industria, Circolare 15 gennaio 2001, n. 19, *Modalità e procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni per il completamento dei contratti d'area ai sensi delle deliberazioni CIPE del 22 giugno 2000 e del 2 novembre 2000*, G.U. n. 26 del 1° febbraio 2001.

Recenti assetti della programmazione negoziata

Con l'attribuzione al Ministero delle attività produttive delle competenze relative all'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata (contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area)¹ e l'avvio del processo di regionalizzazione², si pone il problema di una ulteriore definizione e specializzazione dei moduli convenzionali nelle politiche di sviluppo.

Al riguardo, nel corso dell'elaborazione dell'*Indagine conoscitiva sul sistema Paese*³ emerge una valutazione critica dell'esperienza: «In generale si può comunque ritenere che la specificità degli interventi di programmazione negoziata giustifichi il ricorso ad essi per realizzare progetti particolarmente qualificati o per favorire l'attuazione di spiccate potenzialità di sviluppo già presenti nella situazione e nel tessuto produttivo di un determinato territorio (sotto questo profilo il raggiungimento di risultati positivi dipende in parte importante dall'appropriata de-

¹ Decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 175, *Regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive*, Supplemento ordinario alla G.U. n. 114 del 18 maggio 2001.

² Documento CIPE 4 aprile 2001, *Atto di indirizzo sulla regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale* (non pubblicato in G.U.; riportato al n. 27 della Normativa allegata).

³ Camera dei Deputati, Commissione V - Bilancio, *Indagine conoscitiva sul sistema Paese. Proposta di documento conclusivo predisposta dal relatore Fantozzi*, Allegato al verbale della seduta del 20 febbraio 2001, Atti parlamentari, pp. 109-139.

finizione dell'ambito geografico di intervento). In assenza di queste condizioni, le procedure di programmazione e di coinvolgimento di una varietà di soggetti rischiano, per la loro stessa complessità, di risultare inefficaci».

L'Indagine, nel ribadire che le politiche per lo sviluppo devono mirare, più che al sostegno di specifiche iniziative imprenditoriali, alla «realizzazione delle condizioni nelle quali l'attività imprenditoriale e l'occupazione possano svilupparsi», individua alcune tipologie di intervento di particolare rilievo⁴, che successivamente verranno indicate tra le «azioni di contesto» e/o «azioni di sistema».

Il CIPE, in occasione del riparto per il periodo 2002-2004 delle risorse per le aree depresse⁵ distingue fra quelle destinate alla realizzazione delle infrastrutture materiali ed immateriali, la cui competenza è attribuita al Ministero dell'economia e delle finanze, e le risorse destinate a finanziare gli interventi di incentivazione alle imprese, compresi quelli previsti dagli strumenti negoziali, la cui competenza è attribuita al Ministero delle

⁴ Sintetizzabili in:

- potenziamento della dotazione di infrastrutture materiali e tecnologiche;
- rafforzamento e miglioramento del sistema dell'istruzione e della formazione;
- rafforzamento e miglioramento delle politiche per la ricerca e per l'innovazione;
- raggiungimento, da parte della Pubblica Amministrazione, di più alti livelli di efficienza nell'attività di regolazione e di controllo.

⁵ Delibera CIPE 3 maggio 2002, n. 36, *Riparto risorse aree depresse 2000-2004*, G.U. n. 167 del 18 luglio 2002, successivamente integrata dalla delibera CIPE 6 giugno 2002, n. 39, *Finalizzazione di spesa a carico dell'accantonamento previsto dalla delibera CIPE 3 maggio 2002*, n. 36, G.U. n. 222 del 21 settembre 2002. Come previsto dall'art. 73 della legge finanziaria per il 2002 (legge 448/2001), si introducono criteri mutuati da quelli utilizzati per la ripartizione dei fondi comunitari, la cui applicazione si fonda su tre principi. Il primo è la «coerenza programmatica» dei progetti ai principi della programmazione comunitaria e regionale. Il secondo, relativo allo stato di «avanzamento procedurale», prevede la priorità per i progetti che presentino un profilo di spesa anticipato, cioè - in questo caso - che prevedano la realizzazione di una spesa maggiore entro il 2004. Il terzo, relativo alla «premierità», prevede di riservare una quota del 10% delle risorse disponibili da attribuire alle Amministrazioni che alla fine del triennio abbiano rispettato il profilo della spesa previste, e contestualmente prevede un sistema di sanzioni/decurtazioni da applicare alle Amministrazioni che risultino in ritardo rispetto all'impegno delle risorse loro destinate.

attività produttive. L'architettura finanziaria per gli interventi nelle aree depresse viene ulteriormente rielaborata dalla legge finanziaria per l'anno 2003, la quale stabilisce che le risorse del Fondo unico per gli incentivi alle imprese⁶ possano risultare intercomunicanti con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, «coincidenti con l'ambito territoriale delle aree depresse», istituito⁷ contestualmente. Principio che troverà applicazione nei successivi provvedimenti attuativi⁸.

Successivamente, in un provvedimento di sostegno all'iniziativa privata si provvede⁹ a destinare le economie derivanti dalla revoca delle agevolazioni in forma automatica (di cui all'art. 1 della legge 341/1995 e all'art. 8 della legge 266/1999) al finanziamento di iniziative produttive dei patti territoriali e dei contratti di programma¹⁰; tale disposizione è stata, poi, ribadita nella legge finanziaria per l'anno 2003¹¹.

⁶ Art. 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*, Supplemento ordinario alla G.U. n. 305 del 31 dicembre 2002 (ripubblicata in Supplemento ordinario n. 23 alla G.U. n. 38 del 15 febbraio 2003). La disponibilità del Fondo per le imprese nelle aree sottoutilizzate è limitata alle risorse finanziarie destinate agli incentivi della legge 488/1992 ed agli strumenti di programmazione negoziata.

⁷ *Ibidem*, art. 62. Il CIPE ripartisce le disponibilità del Fondo «sulla base del criterio generale di destinazione territoriale delle risorse disponibili e per finalità di riequilibrio economico e sociale».

⁸ Delibera CIPE 9 maggio 2003, n. 16, *Allocazione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate. triennio 2003-2006 (Articoli 60 e 61 della legge n. 289 del 27/12/2002, Legge finanziaria 2003)*, G.U. n. 156 dell'8 luglio 2003; e delibera CIPE 9 maggio 2003, n. 17, *Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate. Rifiinanziamento legge n. 208/1998, triennio 2003-2006. Legge finanziaria 2003, art. 61*, G.U. n. 155 del 7 luglio 2003.

⁹ Art. 3 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, *Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza*, Supplemento ordinario n. 230 alla G.U. n. 293 del 14 dicembre 2002.

¹⁰ Precisamente ai patti territoriali con istruttoria conclusa entro il 28 febbraio 2001 o ai nuovi contratti di programma; a questi ultimi è attribuita inoltre una quota non superiore al 30% delle economie derivanti da revocche di agevolazioni alle imprese, di cui alla legge 488/1992. In entrambi i casi una quota delle economie pari al 70% è riservata alle aree del Mezzogiorno ricadenti nell'obiettivo 1 e una quota del 30% alle aree del Centro-Nord ricomprese nell'obiettivo 2.

¹¹ L'art. 61, commi 9 e 10, della citata legge 289/2002 stabilisce che le ri-

Nello stesso periodo il contratto di programma, già rivalutato in precedenza (non senza contraddizioni, in particolare per quanto riguarda l'uso delle risorse finanziarie¹² e la definizione dei programmi di investimento¹³), assume un ruolo centrale nel-

sorse derivanti dalle revoche degli incentivi della legge 488/1992 e destinate al finanziamento di nuovi contratti di programma debbano essere riservate nella misura dell'85% alle aree del Mezzogiorno ricadenti nell'obiettivo 1 e per una quota del 15% alle aree depresse del Centro-Nord.

¹² A partire dall'anno 2000 viene introdotta la prassi di riservare risorse, sotto la formula della prenotazione dei fondi, a programmi di investimento il cui iter istruttorio risulta non del tutto compiuto. Con delibera CIPE 4 agosto 2000, n. 106, *Contratto di programma E-SUD presentato dalla società ATI S.p.A.* (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2001) si accantona una somma di 10,1 miliardi di lire (pari a circa 5,2 milioni di euro) per un programma di cui «non è ancora definito puntualmente il progetto esecutivo», avendo «ritenuto opportuno agevolare l'attuazione della fase precontrattuale disponendo in via programmatica l'accantonamento delle risorse necessarie al finanziamento dell'investimento». Con delibera CIPE 3 maggio 2001, n. 81, *Finanziamento contratti di programma* (G.U. n. 186 dell'11 agosto 2001) si accantona la somma di 410,8 miliardi di lire (pari a circa 210 milioni di euro) «al fine di fornire un quadro di certezze finanziarie agli operatori interessati» per diverse proposte «in corso di approfondimento».

¹³ A seguito del passaggio delle competenze in materia di programmazione negoziata dal Ministero del tesoro al Ministero delle attività produttive, senza che sia intervenuta alcuna modifica delle norme in vigore (che prevedono che il contratto di programma possa finanziare investimenti limitati al settore industriale solo nel caso di consorzi di PMI, mentre nei programmi proposti da gruppi industriali e/o grandi imprese gli investimenti devono essere integrati fra industria e ricerca) sono avviate prassi diverse, ammettendo la concessione di aiuti in misura ridotta, la concessione di aiuti in un regime di cofinanziamento con le Regioni, l'ammissibilità di programmi riferiti al solo settore industria, l'aggiornamento di precedenti contratti escludendo gli investimenti in ricerca. Trattandosi di decisioni assunte con delibere del CIPE, non esiste un problema di legittimità in quanto la disciplina dei contratti di programma e della programmazione negoziata è stata definita con delibere dello stesso CIPE. Esiste tuttavia un problema di opportunità: le delibere in questo caso assumono indirizzi innovativi limitatamente al programma da approvare, mentre in precedenza (ad esempio in occasione dell'approvazione dell'assetto finale del 1° contratto FIAT; delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 76, riportata al n. 15 della Normativa allegata) vengono individuate procedure da applicare nell'attuazione di tutti i contratti. Inoltre l'esclusione dell'obbligo di integrazione fra investimenti in iniziative industriali ed investimenti in ricerca potrebbe configurarsi come prassi elusiva delle normali procedure di attribuzione delle agevolazioni della legge 488/1992, concesse in base ad una graduatoria, per la formazione della quale sono predisposti indicatori relativi anche al rapporto tra la misura dell'agevolazione richiesta rispetto a quella massima consentita e al rapporto tra il numero di nuovi occupati previsti a regime rispetto all'investimento.

le strategie pubbliche. Il Ministero delle attività produttive attribuisce a questo strumento la duplice finalità di attrarre investimenti e di favorire un processo di delocalizzazione di insediamenti produttivi nelle aree meridionali, attivando contestualmente processi di trasferimento di conoscenze¹⁴; nonostante un'indagine del medesimo Ministero¹⁵ valuti che i contratti di programma abbiano avuto un ruolo limitato nel condizionare le scelte di localizzazione, pur in presenza di una capacità nell'attivare significativi livelli di investimenti. Il «Patto per l'Italia», sottoscritto il 5 luglio 2002 fra il Governo ed alcune parti sociali, indica il contratto di programma quale strumento per l'attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno, come ribadito nel DPEF per gli anni 2003-2006 che ipotizza di attivare a tal fine un forte partenariato istituzionale e finanziario fra Ministeri centrali e Regioni per la costituzione di «contratti di localizzazione»¹⁶.

Contestualmente arriva a definizione il processo di regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale. Tramite verifiche successive in sede di Conferenza Stato-Regioni si perviene ad un accordo¹⁷ che sancisce le modalità ope-

¹⁴ Ministero delle attività produttive, *Rassegna mensile delle attività produttive*, 1, 2, luglio 2002, p. 4.

¹⁵ Ministero delle attività produttive, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Indagine sui contratti di programma*, Roma, giugno 2002, pp. 32-43.

¹⁶ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2003-2006*, 5 luglio 2002. Per dare attuazione al contratto di localizzazione per l'attrazione degli investimenti, al quale il CIPE (Punto 3 della citata delibera 16/2003) ha successivamente riservato i fondi per attuare un «Progetto pilota di localizzazione», la società Sviluppo Italia dovrebbe stipulare, con la Regione interessata e con i Ministeri delle attività produttive e dell'economia e delle finanze, un apposito accordo di programma quadro che oltre al contratto di programma «contenga, anche attraverso la concertazione con le parti economiche e sociali, accordi operativi per la realizzazione mirata di infrastrutture materiali e immateriali, per la garanzia di servizi amministrativi e di semplificazioni procedurali da parte degli Enti locali, e per il funzionamento più efficiente dei mercati». Vengono quindi delineati contenuti e modalità di attuazione che lo fanno somigliare molto al contratto d'area, strumento in via di dismissione, il cui obiettivo di intervento nelle aree di crisi occupazionali viene sostituito con l'obiettivo di attrazione degli investimenti.

¹⁷ Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, *Accordo 15 aprile 2003. Schema di ac-*

rative del trasferimento dei patti territoriali alle Regioni¹⁸ e le innovazioni alle procedure di attuazione del contratto di programma.

Le modalità attuative di questo accordo vengono successivamente definite dal CIPE¹⁹, che predispose uno schema di convenzione per regolamentare i rapporti fra Ministero delle attività produttive e ciascuna Regione o Provincia autonoma in merito alla successione nei rapporti giuridici, agli effetti di carattere temporale e finanziario prodotti dal passaggio della gestione, alla disponibilità delle somme derivanti dalle economie. Il CIPE ribadisce inoltre che le risorse derivanti da provvedimenti di finanziamento, nella quota a disposizione delle Regioni, possano

cordo tra i Ministeri dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, le Regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale: patti territoriali e contratti di programma. Accordo ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, G.U. n. 114 del 19 maggio 2003.

¹⁸ Le Regioni potranno assumerne in proprio la gestione ovvero delegarla «in regime di service» al Ministero delle attività produttive, sottoscrivendo in entrambi i casi «un apposito protocollo di intesa o altro strumento che regoli i diversi rapporti, ivi comprese le eventuali pendenze». Vengono quindi regolate alcune procedure di gestione che, partendo dalla constatazione della «fortissima variabilità nell'efficienza e nell'efficacia» dell'attuazione dei patti, riguardano in particolare i definanziamenti dei patti che al secondo anno di attività (a partire dalla data della effettiva disponibilità dei fondi) non abbiano rispettato le «soglie minime di performance rispetto ai requisiti minimi di efficienza» riferiti ai parametri delle erogazioni effettuate (25%) e delle iniziative avviate (50%), e la riprogrammazione delle risorse finanziarie derivanti dalle revocche, che dovranno essere utilizzate all'interno del medesimo territorio regionale da parte della stessa Regione (per una quota pari al 60%) «per finanziare azioni di sistema (infrastrutture materiali ed immateriali, con esclusione di regimi di aiuto)» a favore di patti territoriali che abbiano raggiunto i livelli di performance richiesti, ovvero a favore di «strumenti regionali di sviluppo locale, ..., che siano equivalenti, ...assumendo, ove opportuno come riferimento la metodologia europea dei patti territoriali per l'occupazione». Un'altra quota (pari al 40%) verrà utilizzata direttamente dal Ministero delle attività produttive, di concerto con la Regione interessata, a favore di «altri strumenti di programmazione negoziata e altri interventi territorialmente concentrati, ivi comprese le eventuali azioni di sistema».

¹⁹ Delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26, *Regionalizzazione dei patti territoriali e coordinamento Governo, Regioni e Province autonome per i contratti di programma*, G.U. n. 215 del 16 settembre 2003 (riportata al n. 31 della Normativa allegata).

essere utilizzate a favore di strumenti regionali di sviluppo locale che siano equivalenti ai patti territoriali «in base a caratteristiche di concertazione sociale e integrazione territoriale degli interventi»²⁰.

La medesima delibera, in linea con quanto già previsto nell'accordo, modifica le modalità attuative dei contratti di programma attribuendo un ruolo di maggior rilievo alle Regioni.

Infine, con due diversi provvedimenti assunti alla fine del 2003, riferiti entrambi ai contratti di programma²¹, si completa

²⁰ Ritorna il concetto di «programmazione integrata», che, come si è visto, è stato nei fatti negato nel momento in cui si sono ricondotti i patti territoriali a modalità di attuazione di moduli convenzionali per gli aiuti alle imprese. Il CIPE, nella medesima delibera, provvede a definire che per «strumento regionale di sviluppo locale equivalente ai patti territoriali» debba essere inteso uno strumento:

– fondato sul partenariato istituzionale e sociale attuato dai soggetti interessati tra quelli previsti dall'art. 8 del regolamento CE 1260/1999 e ispirato a principi di concentrazione territoriale;

– che preveda l'individuazione di uno specifico e primario obiettivo di sviluppo locale coerente con le linee della programmazione regionale e che individui le attività e gli interventi da realizzare, i soggetti attuatori, nonché le risorse e i tempi.

Nella legislazione regionale tali strumenti esistono già da diverso tempo. Per quanto riguarda le Regioni del Mezzogiorno, in Sardegna (L.R. 14/1996) e in Basilicata (L.R. 30/1997) sotto il nome di «programmi integrati d'area»; in Abruzzo (L.R. 6/2000) sotto il nome di «contratti di sviluppo»; in Puglia (L.R. 28/2001) sotto il nome di «accordi di programma regionali»; in Campania (L.R. 7/2002) sotto il nome di «piani attuativi della programmazione regionale»; in Calabria (L.R. 19/2002) sotto il nome di «programmi d'area». Per quanto riguarda le Regioni del Centro-Nord, in Emilia-Romagna (L.R. 30/1996) vi sono i «programmi speciali d'area»; in Toscana (L.R. 41/1998) i «programmi locali di sviluppo sostenibile»; in Umbria (L.R. 13/2000) gli «accordi di programma regionali»; in Veneto (L.R. 19/2000) i «programmi integrati di sviluppo»; la Lombardia è dotata di una propria legge sulla programmazione negoziata (L.R. 2/2003) che prevede diversi strumenti (accordo quadro di sviluppo territoriale, programma integrato di sviluppo locale, contratto di recupero produttivo, accordo di programma regionale).

²¹ Il primo riguarda la regolamentazione del contratto di programma (Ministero delle attività produttive, decreto 12 novembre 2003, *Modalità di presentazione della domanda di accesso alla contrattazione programmata e disposizioni in merito ai successivi adempimenti amministrativi*, G.U. n. 286 del 10 dicembre 2003; riprodotto al n. 32 della Normativa allegata). Il secondo concerne l'attribuzione al Ministero delle politiche agricole e forestali delle competenze relative ai contratti di programma nei settori agricolo e della pe-

la definizione delle norme di attuazione della programmazione negoziata, nel nuovo scenario di riferimento basato sulla distinzione degli strumenti finalizzati alla ripartizione e all'allocazione della spesa pubblica (intesa istituzionale di programma ed accordo di programma quadro) e dei moduli convenzionali per gli aiuti alle imprese (patto territoriale, contratto d'area e contratto di programma).

Documentazione

sca (art. 4, commi 18 e 19 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)*, Supplemento ordinario n. 196 alla G.U. n. 299 del 27 dicembre 2003). Per la descrizione di questi provvedimenti si rimanda a R. Gallia, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XVII, 2003, n. 4, pp. 1183-1202.