

La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il regionalismo italiano. - 3. La dimensione territoriale delle politiche regionali. - 4. Il Quadro di Sostegno Nazionale 2007-2013 e la politica regionale unitaria. - 5. La programmazione delle risorse aggiuntive nazionali. - 6. Il Fondo per la competitività e lo sviluppo. - 7. Lo sviluppo locale. - 8. Alcune considerazioni.

1. *Premessa*

Il 21 dicembre 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di disegno di legge per l'attribuzione (ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione) di una «autonomia ampliata» alle singole Regioni (che ne facciano richiesta), devolvendo poteri e competenze sulla base di una intesa (da sottoporre a verifica decennale) che disciplini anche i rapporti finanziari ed indichi «le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili nei confronti della Regione interessata».

Questa singolare ipotesi di regionalismo «a geometria variabile» è stata forse dettata dal tentativo di arginare l'estrema conflittualità istituzionale, tra lo Stato le Regioni e le Autonomie locali, che si è registrata nell'ultimo decennio e che, in luogo di trovare una soluzione nell'assetto derivabile dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, da questa riforma ha tratto origine, confermando la rilevante confusione politica e culturale del periodo. Conflittualità istituzionale che fino ad oggi non ha prodotto una degenerazione centrifuga di tipo balcanico solo grazie alla difesa dei principi e della legalità operata dalla Corte Costituzionale, la cui giurisprudenza ha supplito alla latitanza di chi ha avuto responsabilità di governo (sia in sede nazionale sia in sede regionale) di fronte ai problemi posti dalla definizione della nuova architettura istituzionale, nei confronti della quale sono stati rivendicati poteri e competenze evitando spesso l'assunzione delle relative responsabilità.

Nella costruzione della nuova architettura istituzionale un posto

di rilievo assumono le problematiche connesse al coordinamento della spesa pubblica ai fini dello sviluppo, alla luce della autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli Enti locali riconosciuta dalla nuova formulazione dell'art. 119 Costituzione, che si intrecciano con le problematiche poste dal federalismo fiscale¹ e dalla armonizzazione dei bilanci pubblici²; problematiche che hanno trovato ostacolo anche in alcune iniziative legislative assunte in maniera sconsiderata e/o contraddittoria, riferite a tematiche specifiche, quali la regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale³, il finanziamento delle infrastrutture locali⁴ o la politica industriale⁵.

Inoltre non è risultato particolarmente significativo che da oltre un decennio siano stati introdotti nell'ordinamento gli strumenti della concertazione istituzionale della spesa pubblica (intesa istituzionale di programma e accordo di programma quadro), e che da oltre un lustro il CIPE li abbia indicati ed assunti quale metodo ordinario di programmazione delle risorse finanziarie.

Si intende quindi proporre una riflessione sulle opportunità offerte dalla pluralità dei livelli di governo in una prospettiva di sviluppo, ed in merito ai ritardi che si registrano nell'attuazione di una coerente politica per lo sviluppo a partire dall'uso della spesa pubblica per investimenti.

2. *Il regionalismo italiano*

Il processo di valorizzazione dell'istituto regionale e delle autonomie locali, approdato nella riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, supera, alla fine di un lungo percorso⁶,

¹ E. Buglione, *Per un federalismo sostenibile*, in questa «Rivista», XX, 2006, n. 2-3, pp. 289-313.

² P. De Joanna e L. Rizzuto, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico*, in questa «Rivista», XX, 2006, n. 4, pp. 665-685.

³ R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in questa «Rivista», XIX, 2005, n. 4, pp. 655-686.

⁴ R. Gallia, *Riflessioni in merito a recenti provvedimenti di finanziamento di infrastrutture di interesse locale*, in questa «Rivista», XIX, 2005, n. 2-3, pp. 231-246.

⁵ R. Gallia, *Il Fondo per la competitività e lo sviluppo*, in questa «Rivista», XXI, 2007, n. 2, pp. 265-277.

⁶ L'ordinamento definito dalla Costituzione della Repubblica Italiana, promulgata il 27 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, nella versione originaria, precedente alle modifiche apportate nel 2001 al Titolo V della parte seconda, stabilisce che «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni» (art. 114), indicando una supremazia

il modello di regionalismo delineato dalla Costituzione del 1948, caratterizzato da una autonomia finanziaria esercitabile nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge statale, da una autonomia legislativa esercitabile nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti o ricavabili dalle leggi statali, dal parallelismo di funzioni legislative e funzioni amministrative.

La riscrittura dell'art. 114 Costituzione, che attualmente recita «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», conferisce una pari dignità costituzionale allo Stato ed alle istituzioni territoriali. A queste ultime viene attribuita l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119 Costituzione), che comporta non solo una riduzione dei trasferimenti di risorse finanziarie dallo Stato centrale alle Regioni ed agli Enti locali, ma soprattutto richiede una verifica più stringente sia dei criteri di allocazione della spesa pubblica sia dell'efficienza e dell'efficacia degli investimenti realizzati.

Questi aspetti hanno suscitato meno interesse e minore attenzione di quanto riservato alla distinzione tra legislazione esclusiva dello Stato e legislazione concorrente (art. 117 Costituzione), che

dello Stato unitario temperata da forme e condizioni di autonomia particolare concessa alle Regioni a statuto speciale e dall'attribuzione dell'esercizio di funzioni, prevalentemente amministrative, decentrate o anche delegate, alle Regioni a statuto ordinario ed agli Enti locali.

L'attuazione dell'istituto regionale, pur previsto dalla Costituzione, non è stata immediata. La legge 62/1953 definisce la «Costituzione e funzionamento degli organi regionali», ma solo in prossimità della elezione dei primi Consigli regionali, nel 1970, nell'ambito dei provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario (legge 281/1970) viene data delega al Governo per definire il passaggio delle funzioni attribuite alle Regioni medesime dall'art. 117 della Costituzione, stabilendo che «l'emanazione di norme legislative da parte delle regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 della costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti» e che le Regioni eserciteranno la propria potestà legislativa a seguito dell'emanazione di specifici decreti delegati. Con D.P.R. 8/1972 il Governo provvede a trasferire alle Regioni le funzioni amministrative nelle materie previste; con il D.P.R. 616/1977, emanato a seguito della delega conferita dalla legge 382/1975 nell'ambito del riordino della pubblica amministrazione, vengono trasferite ulteriori funzioni.

Tappa fondamentale del lungo processo di attuazione dell'istituto regionale, affiancato dal contestuale processo di delegificazione delle norme e di semplificazione amministrativa, è costituita dal decreto legislativo 112/1998 che, in attuazione della legge delega 59/1997, provvede a «trasferire, delegare o comunque attribuire alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali» tutte le funzioni amministrative non espressamente mantenute allo Stato. Il medesimo provvedimento impone (art. 3) alle Regioni di determinare, a loro volta, «le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali», prevedendo «strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze».

attribuisce alla piena potestà regionale tutto quanto non previsto in tali definizioni. Questa maggiore attenzione ha indotto una lunga e faticosa conflittualità sull'attribuzione dei poteri e delle competenze; che continua ancora a far registrare – da una parte – una interpretazione restrittiva ed irragionevole dell'attribuzione alla potestà legislativa regionale esclusiva di tutto ciò che non rientra espressamente nelle due elencazioni, e – dall'altra – una permanente inerzia nel determinare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (una per tutte: il governo del territorio).

Più volte, come già detto, la Corte Costituzionale è intervenuta per dirimere le controversie nelle relazioni tra i diversi livelli di governo, definendo una giurisprudenza che fa riferimento alla leale collaborazione nei processi decisionali, con una encomiabile costanza che tuttavia non trova un unanime apprezzamento⁷. Appare opportuno richiamare in questa sede alcune sentenze che (ad una visione assolutamente arbitraria di chi scrive) si ritiene abbiano la capacità di influire sulla definizione delle politiche per lo sviluppo; a partire dall'interrogativo se la individuazione dei principi fondamentali delle leggi possa costituire oggetto di una delega legislativa.

In base all'orientamento che la determinazione dei principi fondamentali non richiede necessariamente la predisposizione di una legge cornice, in quanto i medesimi possono essere desunti anche dalla legislazione statale vigente, la legge 131/2003 ha dato delega al Governo per adottare – per le materie concorrenti – decreti legislativi *meramente ricognitivi* dei principi fondamentali desumibili dalle leggi vigenti, e decreti legislativi con i quali raccogliere in testi unici *meramente compilativi* le disposizioni legislative non aventi carattere di principi fondamentali. L'attuazione della delega (i cui termini per l'esercizio sono stati più volte prorogati) spesso non ha trovato accoglienza positiva da parte della Conferenza

⁷ La rivista *federalismi.it* ha sovente commentato severamente alcune sentenze della Corte. Da ultimo (n. 18/2007) l'intervento di Marcello Cecchetti e Simone Pajno (*Il diritto delle autonomie territoriali negli apporti «conformativi» della giurisprudenza costituzionale: la difficile ricerca del migliore equilibrio tra soluzioni di caso concrete e coerenza di sistema*) lamenta che l'assunzione del principio di sussidiarietà quale parametro di costituzionalità delle scelte di allocazione delle funzioni non assuma un contenuto sostantivo, e venga piuttosto declinato quale collaborazione ai processi decisionali: «Non sono poche le decisioni in cui la Corte prova ad utilizzare la sussidiarietà come parametro autonomo, facendo leva soprattutto sul principio di adeguatezza. Si tenta, in altre parole, di costruire criteri per individuare i casi che, essendo caratterizzati dalla inadeguatezza del livello inferiore allo svolgimento della funzione, giustificano la avocazione di quest'ultima dal livello superiore».

delle Regioni, la quale ha eccetto il carattere innovativo, e non meramente ricognitivo, di alcune norme inserite nei provvedimenti delegati (per cui il Parlamento sarebbe stato espropriato della propria ed esclusiva potestà legislativa). In merito, la Corte Costituzionale (sent. 280/2004) ha ricordato che l'elaborazione giuridica dei decreti legislativi richiede un adeguato controllo sia sulle innovazioni introdotte rispetto alla disciplina previgente sia sull'attività di ricognizione effettuata per le disposizioni di dettaglio, evitando un'attività di ridisegno di disposizioni oggi sottratte alla competenza statale; ha quindi ricordato che i decreti legislativi devono operare il coordinamento di disposizioni preesistenti e che le norme vigenti, qualora «non abbiano la natura di principio fondamentale», non possono introdurre innovazioni (azione riservata al Parlamento) al fine di orientare la legislazione regionale nelle materie della legislazione concorrente. Con la successiva sentenza 50/2005, ricordando che «il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte», stabilisce che «la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali».

Nel delineare la ripartizione delle competenze, la giurisprudenza costituzionale ha più volte richiamato la necessità di armonizzare la legislazione nazionale con la normativa comunitaria; in particolare affermando la coincidenza del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione e del principio della legittimità ed efficacia dell'azione amministrativa, propri dell'ordinamento nazionale, con il principio comunitario della tutela della concorrenza (sentenza 401/2007 in materia di Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

In merito alla partecipazione diretta alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, dopo aver chiarito (sent. 258/2004) che le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere accordi di cooperazione transfrontaliera in attuazione di programmi comunitari (ad esempio: INTERREG), in quanto l'atto «trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente ed ob-

bligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri», è intervenuta anche in materia di recepimento della normativa comunitaria⁸. A seguito del ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della legge regionale 11/2005 del Friuli Venezia Giulia, eccedendo la impossibilità per le Regioni di recepire le direttive comunitarie in assenza di una propedeutica normativa unitaria per l'intero territorio nazionale, la Corte Costituzionale si è espressa ricordando che «la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze» (sent. 398/2006, che ribadisce quanto in precedenza già indicato con la sent. 126/1996) e ribadendo che «le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea».

In materia di gestione ed allocazione della spesa pubblica, con ripetute pronunce la Corte Costituzionale ha espresso un preciso orientamento sui «fondi con vincolo di destinazione», inseriti prevalentemente nelle varie leggi finanziarie; la cui istituzione è ritenuta legittima nelle materie di competenza statale e nelle materie nelle quali spetta allo Stato in via esclusiva la determinazione delle norme generali, mentre è ritenuta illegittima se riguarda materie regionali e non sussistono ragioni di gestione unitaria, ovvero qualora riguardi più materie concorrenti o materie che esigono una

⁸ Materia in precedenza riservata allo Stato, che a tal fine ha introdotto lo strumento della «legge comunitaria annuale». La citata legge 131/2003 si è limitata a stabilire le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito della delegazione del Governo italiano, alle attività del Consiglio e della Commissione europea. Successivamente la materia è stata regolamentata più precisamente dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari». Alcune Regioni hanno ritenuto di dover disciplinare, con proprie leggi, l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario e definire le procedure per l'attuazione delle politiche europee; a partire dal Friuli Venezia Giulia (l.r. 10/2004), seguito dall'Emilia Romagna (l.r. 6/2004), dalla Valle d'Aosta (l.r. 8/2006), dalle Marche (l.r. 14/2006) e dalla Calabria (l.r. 3/2007). La prima attuazione di queste disposizioni a livello regionale è avvenuta sempre per iniziativa della Regione Friuli Venezia Giulia, con la l.r. 11/2005 che ha recepito le direttive comunitarie 2001/42/CE (concernente la valutazione ambientale strategica di piani e programmi), 2003/4/CE (concernente l'accesso del pubblico all'informazione ambientale) e 2003/78/CE (concernente metodi di controllo sugli alimenti); legge osservata dal Governo, dalla quale è scaturita la sentenza illustrata nel testo.

disciplina unitaria e non preveda il coinvolgimento delle Regioni⁹. Diverso è il caso dei fondi riferiti agli «interventi speciali», previsti dall'art. 119 della Costituzione, che devono risultare aggiuntivi rispetto al finanziamento delle funzioni ordinarie degli enti locali, riferirsi a finalità di perequazione e di garanzia (promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni¹⁰.

In materia di politica economica, la Corte Costituzionale ricorda (sentt. 14/2004 e 134/2005, in riferimento alle procedure della programmazione negoziata) come lo Stato sia abilitato ad intervenire direttamente sul mercato, perseguendo strategie di politica industriale (materia di competenza regionale a seguito del d.lgs. 112/1998), in virtù della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, la quale, in quanto strumento di politica economica, «non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali». Argomento sul quale la Suprema Corte ritorna nella sentenza 165/2007 (in materia di distretti produttivi ed Agenzia per la diffusione delle tecnologie innovative), con la quale, nel momento in cui ribadisce la legittimità delle «scelte di rilevanza nazionale» operate dal legislatore statale, in quanto «il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso unificare in capo allo Stato strumenti che attengono allo sviluppo dell'intero Paese», contemporaneamente ribadisce la necessità di «recuperare il ruolo delle Regioni in termini di coinvolgimento delle medesime ... [che] ... rende indispensabile ... l'applicazione del modulo della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni dei poteri di tipo normativo o programmatico». In particolare, riferendosi ai decreti che regolamentano l'attuazione delle norme impugnate, dichiara «ineludibile, pertanto, che i decreti ministeriali ... siano adottati di intesa con la Conferenza

⁹ Sulla base di questi orientamenti sono stati così dichiarati illegittimi, fra gli altri, i fondi speciali le cui risorse venivano destinate alla realizzazione di asili nido (sent. 370/2003), alla riqualificazione urbana (sent. 16/2004), alla progettazione ed alla realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sent. 49/2004), alle politiche sociali (sent. 423/2004), al sostegno per l'acquisto della prima casa (sentt. 118/2006 e 137/2007).

¹⁰ Requisiti che sono stati riconosciuti al fondo per l'edilizia a canone sociale destinato ai comuni ad alta tensione abitativa (sent. 451/2006).

Stato-Regioni, in modo di permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di partecipare alle scelte normative o programmatiche». La Corte Costituzionale puntualizza inoltre che, per evitare che le competenze delle Regioni siano vanificate dal «carattere trasversale» della tutela della concorrenza (la quale «avendo ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni»), le norme regionali devono avere «effetti proconcorrenziali... connessi alla specificità dei settori disciplinati, ... e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (sent. 430/2007 in materia di distribuzione commerciale).

In materia di contratti pubblici relativi agli appalti di lavori, forniture e servizi, la Corte Costituzionale ha affermato (sentt. 401/2007 e 431/2007) che la materia risulta di competenza esclusiva statale, in quanto «l'attività contrattuale della pubblica amministrazione inerente agli appalti pubblici consta di due fasi, la prima delle quali, relativa alla scelta del contraente, si articola nella disciplina delle procedure di gara, riconducibile alla tutela della concorrenza; la seconda, che ha inizio con la stipulazione del contratto, corrisponde alla disciplina della esecuzione del contratto e deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile». Pertanto, l'esclusività della competenza del legislatore statale in materia, sia di tutela della concorrenza sia di ordinamento civile, attribuisce al medesimo la facoltà di formulare – in materia di contratti pubblici – una disciplina integrale e dettagliata, le cui disposizioni risultano inderogabili.

Il criterio di proporzionalità ed adeguatezza, già richiamato per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente la «tutela della concorrenza» e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali, viene richiamato (sent. 272/2004) per dichiarare legittimo l'intervento dello Stato nel settore dei servizi pubblici di rilevanza economica (che, precedentemente definiti a carattere industriale, comprendono tutti i servizi pubblici che prevedano una tariffazione all'utenza), mentre ricade nella potestà regionale l'organizzazione dei servizi pubblici non di natura economica.

Si può concludere quindi che l'attuazione delle forme della regolazione è un processo ancora in divenire, nel quale è indispensabile che la leale cooperazione fra le diverse istituzioni alle quali è riconosciuta pari dignità costituzionale (Stato, Regioni, Province

e Comuni), assuma come linee guida i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai quali parimenti è stata attribuita rilevanza costituzionale.

3. *La dimensione territoriale delle politiche regionali*

Le politiche regionali, anche se assumono connotati diversi a seconda del contesto, si basano ormai tutte su teorie dello sviluppo che tendono a superare il concetto di sviluppo quale crescita economica misurata tradizionalmente dal reddito per abitante. Il territorio, pur risultando sempre presente all'interno delle teorie dello sviluppo, viene tuttavia declinato con significati diversi.

Le politiche degli organismi internazionali rivolgono la propria attenzione, prevalentemente, alle condizioni di povertà estrema concentrate nelle regioni rurali più povere del mondo. Per valutare le specifiche condizioni di sviluppo a livello regionale, l'ONU ha adottato un indice di sviluppo¹¹ che alle tradizionali analisi sui divari in termini di reddito (o di PIL) affianca gli indicatori relativi alla speranza di vita ed al livello di istruzione. In occasione del *Millennium summit*, del settembre 2000, i Paesi membri dell'ONU hanno riconosciuto che la lotta alla povertà non si esaurisce nella crescita del PIL, impegnandosi al raggiungimento di otto obiettivi ritenuti essenziali per lo sviluppo¹².

La politica di coesione dell'Unione europea, dopo un lungo percorso¹³, è approdata – nell'attuale periodo di programmazione

¹¹ Con riferimento al metodo della valutazione quantitativa studiato dal premio Nobel Amartya Sen, che abbina crescita economica, sviluppo sociale e libertà.

¹² Individuati in: 1. Eliminare la povertà estrema e la fame; 2. Assicurare l'istruzione elementare universale; 3. Promuovere l'uguaglianza, le capacità e l'opportunità delle donne; 4. Ridurre la mortalità infantile; 5. Migliorare la salute della madre; 6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie gravi; 7. Assicurare la sostenibilità ambientale; 8. Sviluppare un'alleanza globale per lo sviluppo (dal sito un.org/millenniumgoals).

¹³ La politica regionale comunitaria, definita dall'art. 158 del Trattato per «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite», ha per obiettivo il riequilibrio territoriale degli Stati membri in termini di reddito prodotto e disponibile (PIL), da conseguire non solo tramite l'azione dei fondi a finalità strutturale ma anche con il coordinamento dei regimi nazionali di sostegno alle imprese ed alla occupazione. La politica regionale comunitaria ha avuto una lunga evoluzione prima di pervenire ad un esito finale di coordinamento delle politiche nazionali di sviluppo. In origine il Trattato di Roma, con il quale nel 1956 viene istituito il Mercato comune europeo (MEC), affida ad auspicati effetti positivi e automatici del mercato l'obiettivo di colmare le discrepanze a livello di sviluppo economico; di conseguenza, il problema delle aree deboli rimane una competenza esclusiva dei singoli Stati, con l'unica eccezione dell'Italia meridionale, per la quale, grazie all'insistenza dei negozianti italiani, vengono predisposti alcuni specifici strumenti di finan-

2007-2013 – all’obiettivo di «contribuire a potenziare la crescita, la competitività e l’occupazione facendo proprie le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile».

Nell’evoluzione della politica comunitaria di coesione, le sovvenzioni alle imprese, finalizzate al sostegno del ciclo produttivo, sono sostituite dagli «aiuti di Stato», riconosciuti per compensare gli svantaggi localizzativi (formula recepita nell’ordinamento nazionale con la legge 488/1992, in contemporanea alla conclusione dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno), e quindi, a partire dal Consiglio europeo di Dublino del 1996, gli Stati membri sono stati invitati a riorientare le politiche di aiuto alle imprese, tradizionalmente incentrate sui trasferimenti diretti, verso gli interventi nelle c.d. «azioni di contesto» finalizzate a rimuovere strutturalmente gli svantaggi localizzativi e quindi garantire le condizioni nelle quali l’impresa e l’occupazione possano svilupparsi. Orientamento al quale l’Italia ha aderito (come illustrato più dettagliatamente nel prosieguo), adeguando le procedure per la finalizzazione e l’allocazione della spesa pubblica, ed individuando le tematiche (infrastrutture materiali e immateriali, ricerca e innovazione, formazione ed aggiornamento) su cui puntare per creare le condizioni favorevoli, che gli economisti chiamano «esternalità positive».

ziamento, la Banca europea degli investimenti e il Fondo sociale europeo, i quali inizialmente svolgono solo una modesta funzione redistributiva. Quando la Gran Bretagna entra nel MEC (1975), per compensarla della perdita di bilancio derivante dalla politica agricola comune (PAC) viene istituito il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR); tramite il quale, con una dotazione finanziaria modesta, vengono finanziati prevalentemente i progetti di investimento in infrastrutture. Nel 1985 avviene una significativa innovazione in materia di fondi per lo sviluppo regionale, con l’adozione dei PIM (Programmi integrati mediterranei; destinati alle regioni mediterranee, accomunate da particolari problemi di sviluppo e dal disinteresse della PAC nei confronti dei loro prodotti agricoli), con i quali dal finanziamento di singoli progetti si passa ad un nuovo sistema basato sul finanziamento di programmi di sviluppo a medio termine; successivamente assunto come modello per la gestione dei fondi strutturali. Il mutamento radicale nella politica di sviluppo regionale europea si ha con la firma dell’Atto unico europeo (AUE) nel 1986, con il quale viene introdotto nel Trattato un paragrafo del tutto nuovo (il Titolo V) dedicato alla coesione economica e sociale, che afferma esplicitamente (art. 130) che «la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite» con riferimento alla utilizzazione dei «fondi a finalità strutturale» (FESR, FSE e FEOGA), da allora detti appunto Fondi strutturali; i quali, con la decisione presa dal Consiglio europeo nel febbraio 1988, vengono dotati di un significativo stanziamento di risorse (primo Pacchetto Delors), che, nell’arco del quinquennio 1989-93, consente al gruppo di Regioni più povere di sperimentare un significativo processo di convergenza in termini di PIL pro capite, colmando il divario con il resto dell’Unione di quasi 3 punti percentuali (cfr. F. Fauri, *L’Italia e l’integrazione economica europea (1947-2000)*, Bologna, Il Mulino, 2001). I successivi periodi di programmazione, 1994-1999 e 2000-2006, consolidano l’utilizzazione dei fondi strutturali per la politica di coesione, ampliandone l’uso alle politiche di prossimità che, dopo aver consentito l’allargamento dell’Unione europea, attualmente sono confluite nella politica europea di vicinato (PEV) con i Paesi circostanti l’UE.

Nel momento in cui il «fattore localizzatore» (che individua e valuta gli svantaggi ovvero i vantaggi di un insediamento produttivo) diviene determinante per la decisione in merito agli investimenti sia pubblici sia privati, alle politiche per lo sviluppo si richiede di indagare sia sugli effetti prodotti sul territorio dai programmi di sviluppo economico sia sull'influenza del territorio quale fattore della competitività economica; riproponendo quindi l'attenzione alla commistione fra sviluppo economico e pianificazione territoriale, che in Italia ha caratterizzato l'intervento straordinario nel Mezzogiorno¹⁴ e in Europa è approdata nella definizione dello «Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo» (SSSE)¹⁵.

In Italia le politiche per lo sviluppo, storicamente caratterizzate dal dualismo del Mezzogiorno rispetto alle restanti regioni, sono tuttora indirizzate a contrastare i divari regionali (e subregionali). In questo contesto i problemi territoriali coincidono sostanzialmente con la localizzazione della spesa pubblica e intercettano la strumentazione urbanistica, alla quale nel dopoguerra è stato affidato il compito di garantire un ordinato insediamento delle attività sul territorio, in un concetto che in tempi più recenti è stato

¹⁴ Oltre alla forte attenzione che la legislazione per il Mezzogiorno ha riservato alla disciplina urbanistica, al fine di garantire l'ordinato insediamento nel territorio (in particolare con i piani di sviluppo dei consorzi industriali, che hanno valore di piano territoriale di coordinamento), rimane valida e di estrema attualità la distinzione (operata dalla cultura urbanistica ed economica nel periodo c.d. «della programmazione») fra l'assetto del territorio (che ha ad oggetto l'utilizzazione del territorio), disciplinato dalla pianificazione urbanistica, e la sistemazione del territorio (che ha ad oggetto l'attuazione degli interventi infrastrutturali ed insediativi), disciplinata dalla programmazione economica (cfr. M. Carabba, *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, SVIMEZ, collana F. Giordani, Roma, Giuffrè, 1970).

¹⁵ La presenza del territorio, urbano e rurale, nelle politiche comunitarie di sviluppo risale alla costituzione nel 1964, nell'ambito del Consiglio d'Europa, della Conferenza europea dei Ministri responsabili dell'Assetto del territorio (CEMAT); la cui attività, partita nel 1968 con l'adozione del rapporto «La pianificazione regionale, un problema europeo», ha portato nel 1988 a definire il «Progetto di schema europeo di assetto del territorio», approvato dal Parlamento europeo. Sono seguiti i documenti della Commissione europea «Europa 2000» (COM 90/544) ed «Europa 2000 +» (COM 94/354) per poi avviare, con il Consiglio di Liegi del 1993, l'elaborazione del progetto dello «Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo» (SSSE), adottato nella versione iniziale a Noordwijk (Olanda) nel 1997 e nella versione definitiva a Potsdam (Germania) nel 1999. Lo SSSE, che si basa su tre principi ispiratori (coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile, competitività equilibrata del territorio europeo), ha come obiettivo non la definizione di un nuovo campo di azione delle politiche comunitarie, bensì il perseguimento di una loro maggiore efficienza, «integrando meglio nel loro ambito la dimensione territoriale» tramite la sistematica e periodica valutazione dell'impatto territoriale delle politiche comunitarie. Per la sua attuazione è stato avviato un programma di studi di pianificazione territoriale a livello europeo (SPESP) e varato un Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE).

ribaltato fino a giungere a considerare la pianificazione urbanistica quale ostacolo allo sviluppo economico ed imprenditoriale.

La contestualizzazione degli aspetti territoriali dello sviluppo non può non tenere conto che dal 2001, con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, non esiste più una organizzazione piramidale dello Stato, nella quale il Governo nazionale opera le scelte finanziarie e localizzative degli investimenti pubblici, trasferendo i fondi alle Regioni e agli Enti locali che li amministrano per l'attuazione di scelte già operate. Le scelte di governo (e quindi anche dell'uso della spesa pubblica) sono attuate oggi dalla pluralità dei soggetti istituzionali, ai quali la Costituzione riconosce pari dignità e attribuisce autonomia economica e finanziaria. Per altro, già prima della riforma costituzionale, con la legge 662/1996 sono stati introdotti nell'ordinamento nazionale gli strumenti di concertazione istituzionale della spesa pubblica (intesa istituzionale di programma e accordo di programma quadro); varati, nell'ambito della programmazione negoziata tra i vari provvedimenti che hanno accompagnato la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con la finalità di contribuire allo sviluppo delle aree depresse¹⁶, e approdati (non senza contraddizioni, come si vedrà nel prosieguo) al coordinamento della spesa aggiuntiva, nazionale e comunitaria, e della spesa ordinaria riservata al Mezzogiorno.

4. *Il Quadro di Sostegno Nazionale 2007-2013 e la politica regionale unitaria*

Il 13 luglio 2007 la Commissione Europea ha approvato la proposta italiana di «Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013» (QSN 2007-2013); previsto dal regolamento comunitario 1083/2006¹⁷, che reca le disposizioni generali per la gestione dei fondi strutturali (Fondo di sviluppo regionale¹⁸,

¹⁶ R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, Collana SVIMEZ, 2004, pp. 25-52.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 1083 dell'11 luglio 2006, che stabilisce le norme generali applicabili ai fondi comunitari che servono a finanziare le azioni «strutturali» dell'Unione, miranti a ridurre i divari di sviluppo tra le regioni.

¹⁸ L'art. 160 del Trattato prevede che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sia destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità. Per il periodo di programmazione 2007-2013 è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1080 del 5 luglio 2006.

Fondo sociale europeo¹⁹ e Fondo di coesione²⁰), quale strumento di programmazione finanziaria delle risorse comunitarie.

A conclusione della fase di elaborazione²¹, il CIPE lo ha approvato quale «strumento di programmazione congiunto delle politiche regionali, comunitaria (politica di coesione) e nazionale (Fondo aree sottoutilizzate in attuazione dell'art. 119, c. 5, della Costituzione) per il periodo 2007-2013, al fine di coniugare la competitività economica, la coesione sociale e la valorizzazione del patrimonio territoriale ... [sulla base delle indicazioni del] Documento di programmazione economica e finanziaria 2007-2011 approvato dal Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2006 e recepito dal Parlamento il 26 luglio 2006 che affida al QSN il compito di indirizzare la spesa in conto capitale diretta ad obiettivi di riequilibrio economico-sociale in particolare nel Mezzogiorno, di ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse nel Mezzogiorno e di contribuire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese».

Si è quindi operata la scelta di far confluire la programmazione delle diverse fonti di finanziamento che hanno come obiettivo finale l'eliminazione dei divari regionali, in una «politica regionale unitaria», finanziata dalle risorse aggiuntive nazionali²² e comuni-

¹⁹ L'art. 149 del Trattato ha istituito il Fondo sociale europeo (FSE) «per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori nell'ambito del mercato interno e contribuire così al miglioramento del tenore di vita». Per il periodo di programmazione 2007-2013 è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1081 del 5 luglio 2006.

²⁰ Istituito dall'art. 161 del Trattato, il Fondo di coesione finanzia, in una prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile, interventi nelle reti transeuropee di trasporto e nei settori ambientali (efficienza energetica, energie rinnovabili, trasporti urbani ed extraurbani sostenibili). Per il periodo di programmazione 2007-2013 è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1084 dell'11 luglio 2006.

²¹ L'elaborazione del QSN 2007-2013 è stata avviata (prima della conclusione del precedente periodo di programmazione 2000-2006) con la predisposizione di un «Documento Strategico Preliminare Nazionale» e dei «Documenti Strategici Regionali», realizzando per il Mezzogiorno un documento denominato «Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno (DSM)»; confluiti nel documento di «Linee guida per l'impostazione del Quadro strategico nazionale», approvato il 3 febbraio 2005 dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali e quindi dal CIPE, con la delibera 15 luglio 2006 n. 77 «Attuazione delle Linee guida per l'impostazione del Quadro strategico nazionale (QSN)» (in G.U. n. 19 del 24 gennaio 2006). Tramite il confronto tra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali, e l'attività di gruppi di lavoro appositamente costituiti, si è giunti alla stesura di una bozza condivisa di QSN 2007-2013, approvata dalla Conferenza Unificata, con l'Intesa del 21 dicembre 2006, e dal CIPE, con la delibera 22 dicembre 2006 n. 174 «Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013» (in G.U. n. 95 del 24 aprile 2007).

²² Con riferimento all'art. 119, comma 5 della Costituzione, che recita: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

tarie²³, che si dichiara di volere differenziare programmaticamente dalla politica ordinaria, con la quale si intende contestualmente mantenere una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività.

La strategia, che sottende la scelta di una politica regionale unitaria, mira a conseguire obiettivi di «produttività, competitività e innovazione»²⁴ tramite un recupero non solo dell'efficienza delle procedure ma anche dell'efficacia degli interventi, con riferimento alla «persistente sottoutilizzazione²⁵ di risorse del Mezzogiorno». A tal fine, oltre a richiamare i principi della programmazione, della sussidiarietà, del partenariato, dell'aggiuntività e della proporzionalità, è stata operata la scelta sia di rafforzare i processi di valutazione per accrescere la selettività dei progetti, sia di attribuire «un ruolo centrale alla produzione ed alla promozione di servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire». Quali «servizi collettivi ed essenziali» sono individuati quelli relativi alla gestione dei rifiuti urbani, alla gestione del servizio idrico, alla qualità dell'istruzione, alla cura dell'infanzia e della popolazione anziana; per essi sono fissati alcuni obiettivi di fruizione e di qualità, e, per incentivare il conseguimento dei risultati indicati (definiti «obiettivi di servizio», anche al fine di «mobilitare su di essi il processo politico di decisione»), è previsto un meccanismo premiale²⁶, che consiste in un accantonamento del 30% delle risorse FAS (riservate al Mezzogiorno nel periodo 2007-2013) da attribuire in base al raggiungimento degli obiettivi stabiliti²⁷.

²³ Con riferimento all'art. 15 «Addizionalità» del regolamento CE 1083/2006, che recita: «1. I contributi dei Fondi strutturali non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, di uno Stato membro».

²⁴ Gli obiettivi del QSN individuano 10 priorità, suddivise in quattro macroobiettivi (Sviluppare i circuiti della conoscenza; Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori; Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; Internazionalizzare e modernizzare). Ad ogni priorità è assegnato un peso percentuale per l'allocazione programmatica delle risorse finanziarie (con una ripartizione che vale per la programmazione nazionale, ma non costituisce obbligo né indicazione per ciascuna programmazione regionale).

²⁵ Occorre notare come il persistente riferimento al sottoutilizzo, di risorse e di potenzialità, fa perdere di vista gli svantaggi localizzativi che una politica di sviluppo dovrebbe compensare, operando contestualmente per la loro rimozione.

²⁶ Partecipano al meccanismo premiale, per tutti e quattro gli obiettivi indicati, le otto Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia), e il Ministero della pubblica istruzione, limitatamente all'obiettivo istruzione.

²⁷ Il CIPE, con la delibera 3 agosto 2007 n. 82 «Quadro strategico nazionale 2007-2013 - Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli "obiettivi di servizio"» (in G.U. n. 301 del 29 dicembre 2007), ha approvato

Un'altra scelta significativa è espressa dalla riduzione del peso degli strumenti di incentivazione diretta alle imprese per riorientare la politica regionale unitaria a favore di interventi di contesto; lasciando alla responsabilità della politica ordinaria gli strumenti di incentivazione automatica alle imprese (di stampo più generalista), e utilizzando le risorse del QSN «come forma complementare di sostegno al sistema delle imprese in presenza di altre modalità di intervento dirette all'incremento della produttività e al miglioramento delle prospettive di investimento», indirizzandole alla promozione di investimenti imprenditoriali nel campo della ricerca, dell'innovazione, delle tecnologie ambientali, della valorizzazione delle risorse umane.

Non si nasconde, infine, come il successo della politica regionale unitaria richieda, quale condizione fondamentale, «una robusta attività di coordinamento che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi», a livello centrale, regionale e locale.

5. *La programmazione delle risorse aggiuntive nazionali*

L'introduzione di criteri mutuati dalla programmazione dei fondi comunitari nella programmazione nazionale delle risorse aggiuntive destinate a conseguire il riequilibrio economico e sociale delle aree depresse²⁸ del Mezzogiorno e del Centro-Nord, avviene con la legge 448/2001, finanziaria per l'anno 2002; la quale stabilisce (al comma 1 dell'art. 73) che i fondi siano assegnati «a progetti selezionati secondo criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica, con particolare riferimento alle priorità della programmazione comunitaria 2000-2006 e con ricorso a metodi premiali»²⁹.

le modalità di verifica (sulla base di undici indicatori statistici) del conseguimento degli obiettivi in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti.

²⁸ Le aree depresse del territorio nazionale sono individuate (dall'art. 1 della legge 104/1995, per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse in sostituzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) in coincidenza con l'elenco delle aree ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari; le medesime aree vengono successivamente definite «aree svantaggiate» dalla legge 388/2000, per la concessione di agevolazioni agli investimenti sotto forma di credito d'imposta. Le risorse aggiuntive vengono stanziati annualmente; in precedenza con un provvedimento legislativo specifico, fino alla legge 208/1998 (alla quale fanno riferimento le delibere CIPE per la programmazione delle risorse aggiuntive), essendo quindi prevalsa la consuetudine di reintegrare i fondi con la legge finanziaria annuale.

²⁹ L'applicazione del metodo comunitario – come verrà esplicitato nella regolamentazione successiva – si fonda su tre principi. Il primo, relativo allo stato di «avanzamento procedurale», prevede la priorità dei progetti che presentano un profilo di spesa anticipato, cioè

Nello stesso anno, in occasione del riparto per il periodo 2002-2004³⁰, anticipando alcuni criteri programmatici che verranno ripresi e puntualizzati nelle delibere dei riparti degli anni successivi, il CIPE attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome le risorse destinate al finanziamento di «spese connesse allo sviluppo»³¹, con l'esclusione dei regimi di aiuto per le attività produttive (per le quali si rinvia al Fondo unico per gli incentivi alle imprese, al quale è assegnato uno stanziamento diretto³²), e istituisce un «Fondo di premialità», ancorato a meccanismi incentivanti. Con l'obiettivo di indurre le Amministrazioni a selezionare con rapidità progetti qualificati, prevedendo profili di spesa avanzati e limiti temporali da rispettare, si stabilisce che le risorse, che devono rivestire «carattere di aggiuntività»³³... rispetto agli altri fondi pubblici per investimenti», vengano assegnate alle Regioni ed alle Province autonome nell'ambito delle intese istituzionali di programma e dei relativi accordi di programma quadro (APQ), i quali costituiscono «modalità ordinaria sia per la programmazione concertata degli interventi sul territorio, sia per la loro realizzazione attraverso la definizione di profili programmatici di spesa degli interventi stessi». In allegato alla delibera sono esplicitati i criteri per il riparto delle

conseguibile entro il triennio successivo alla programmazione. Il secondo è la «coerenza programmatica» dei progetti ai principi della programmazione comunitaria e regionale. Il terzo, relativo alla «premialità», prevede di riservare una quota delle risorse disponibili da attribuire alle Amministrazioni che alla fine del triennio abbiano rispettato il profilo della spesa prevista, e di applicare contestualmente un sistema di sanzioni/decurtazioni alle Amministrazioni in ritardo rispetto all'utilizzazione delle risorse loro destinate.

³⁰ Delibera CIPE 3 maggio 2002, n. 36 «Riparto risorse aree depresse 2000-2004», in *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», in *G.U.* n. 222 del 21 settembre 2002.

³¹ Viene specificato che il relativo aggregato «comprende le spese per beni mobili e beni immobili, la spesa indiretta per trasferimenti di capitali alle imprese e alle famiglie e le spese correnti relative alla formazione professionale in quanto spese in capitale umano». Riguardano quindi gli investimenti in infrastrutture materiali ed immateriali, in sviluppo e ricerca, in formazione e aggiornamento.

³² Ministero delle attività produttive, decreto 28 marzo 2002 «Ripartizione del Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese, di cui all'art. 52 della legge 23 dicembre 1998, n. 448», in *G.U.* n. 81 del 6 aprile 2002.

³³ Il «principio di addizionalità» (previsto dall'art. 11 del regolamento 1260/1999, relativo al periodo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali a finalità regionale) stabilisce che ogni Stato membro, per ciascun obiettivo e per l'insieme dei relativi territori, deve mantenere almeno lo stesso livello della spesa pubblica (o assimilabile) raggiunto nel periodo di programmazione precedente.

risorse³⁴, per l'attribuzione dell'accantonamento per la premialità, per la selezione dei progetti³⁵.

Contestualmente, viene finanziato il rafforzamento dell'attività della rete dei Nuclei regionali «Conti Pubblici Territoriali», istituita³⁶ per colmare uno storico vuoto informativo sulla misurazione dei flussi finanziari pubblici a livello territoriale; con l'obiettivo sia di garantire gli adempimenti procedurali legati alla gestione dei fondi (verifica del principio di addizionalità dei fondi comunitari, del requisito di aggiuntività dei fondi nazionali, dei requisiti per concorrere alla premialità e/o alla decurtazione, ecc.) sia alla costituzione di una banca dati delle «erogazioni finali sul territorio», elaborando i conti consolidati del Settore Pubblico Allargato³⁷ nei singoli territori regionali, a supporto delle analisi e delle scelte programmatiche.

L'architettura finanziaria per gli interventi nelle aree depresse viene ulteriormente rielaborata all'interno della legge 289/2002, legge finanziaria per l'anno 2003; che modifica la definizione delle aree di intervento da «svantaggiate», con riferimento agli svantaggi localizzativi, a «sottoutilizzate», con riferimento alle potenzialità inespresse, e consolida la distinzione delle risorse finanziarie in due

³⁴ La consuetudine nella attribuzione delle risorse prevede la ripartizione tra le Amministrazioni centrali e regionali nella misura, rispettivamente, di circa il 20 e l'80%, e tra le macroaree del Centro-Nord e del Mezzogiorno nella misura, rispettivamente, del 15 e dell'85%. Inoltre le Amministrazioni centrali destinatarie di finanziamenti per infrastrutture devono perseguire l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 30% delle proprie risorse «ordinarie» (come stabilito dall'art. 1, comma 17 della legge 311/2004, legge finanziaria 2005).

³⁵ Nell'area «Servizi/Risorse aree sottoutilizzate» del sito *cipecomitato.it* è riportata tutta la documentazione per l'attuazione della delibera, nonché gli elenchi dei progetti.

³⁶ Il progetto, predisposto dall'Osservatorio delle politiche regionali (istituito dall'art. 4 del d.lgs. 96/1993, in materia di trasferimento delle competenze dei soppressi organismi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), è stato dapprima trasferito alla Cabina di regia nazionale (con la legge 341/1995, che sopprime l'Osservatorio) e quindi al neoistituito Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (1998), che lo ha affidato all'Unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

³⁷ Il Settore Pubblico Allargato (SPA) include negli aggregati di contabilità pubblica, oltre la Pubblica Amministrazione, anche le imprese pubbliche nazionali e le imprese pubbliche locali. Scelta operata «in primo luogo perché tale aggregato consente di cogliere come erogazioni finali sul territorio, quindi non solo come trasferimenti tra amministrazioni, quelle proprie di numerosi soggetti operanti in settori chiave per lo sviluppo, quali le ferrovie, le poste, i servizi pubblici locali; in secondo luogo perché la loro spesa influenza molto i rapporti relativi tra Mezzogiorno e Centro-Nord; infine perché anche agli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico si applicano alcuni principi programmatici volti a garantire un adeguato volume di risorse alle aree sottoutilizzate, come quello di destinare al Mezzogiorno almeno il 30% delle proprie risorse ordinarie» (Uval, *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, Materiali Uval, 2007, n. 14, p. 16).

fondi³⁸: il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), presso il Ministero dell'economia e delle finanze, e il Fondo per gli incentivi alle imprese³⁹, presso il Ministero delle attività produttive. Viene inoltre stabilito che le risorse finanziarie vengano ripartite dal CIPE «sulla base del criterio generale di destinazione territoriale delle risorse disponibili e per finalità di riequilibrio economico e sociale», e che, in relazione «allo stato di attuazione degli interventi finanziati o alle esigenze espresse dal mercato in merito alle singole misure di incentivazione», le risorse disponibili nei due fondi possano risultare intercomunicanti.

Nel 2003, con la delibera che alloca i finanziamenti per il triennio 2003-2005⁴⁰, il CIPE individua programmaticamente gli obiettivi degli investimenti pubblici realizzabili tramite le «risorse aggiuntive nazionali concentrate nei due fondi intercomunicanti». I finanziamenti per le infrastrutture dovranno essere finalizzati a:

- riequilibrare progressivamente la spesa in conto capitale fra investimenti pubblici in infrastrutture e incentivi, a favore dei primi;

- rendere predominante il finanziamento a favore delle Regioni, per consentire di adeguare la dotazione infrastrutturale delle diverse aree, con l'uso sinergico delle risorse finanziarie aggiuntive nazionali e comunitarie;

- accrescere il finanziamento degli interventi di ricerca e nella società dell'informazione;

- costituire una *cospicua riserva* da distribuire con criteri premiali sulla base dell'efficienza nell'attuazione degli interventi o delle esigenze espresse dal mercato;

- finanziare le infrastrutture inserite nei patti territoriali approvati.

Per i finanziamenti destinati alle imprese si indica la necessità di razionalizzare le finalità delle diverse modalità di erogazione, ripartite fra:

³⁸ Artt. 61 e 62, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», in *Supplemento ordinario* alla G.U. n. 305 del 31 dicembre 2002.

³⁹ La disponibilità del Fondo per le imprese nelle aree sottoutilizzate è limitata alle risorse finanziarie destinate agli incentivi erogabili in base alla legge 488/1992 ed agli strumenti di programmazione negoziata.

⁴⁰ Delibera CIPE 9 maggio 2003, n. 16, «Allocazione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate. Triennio 2003-2005 (Artt. 60 e 61 della legge n. 289 del 27/12/2002, Legge finanziaria 2003)», in G.U. n. 156 dell'8 luglio 2003.

- strumenti fortemente automatici, per ridurre il costo del capitale o del lavoro;
- strumenti a bando, per compensare il razionamento del credito da parte del sistema finanziario;
- strumenti volti a favorire, in territori predeterminati, l'attrazione degli investimenti (contratti di programma e di filiera) o il rafforzamento dell'imprenditoria locale (strumenti di sviluppo locale concertato).

Contestualmente, al fine di migliorare la base conoscitiva per l'assunzione di decisioni, viene approvato uno schema di ricognizione delle risorse, affidando alla rete dei Nuclei di valutazione⁴¹ (delle amministrazioni centrali e regionali) il compito di promuovere la valutazione dell'efficacia economico-sociale degli investimenti. Le procedure di monitoraggio vengono approvate con la contestuale delibera⁴² di ripartizione delle risorse per gli interventi infrastrutturali, che ribadisce il ruolo preminente degli accordi di programma quadro (APQ) quale «modalità ordinaria sia per la programmazione concertata degli interventi sul territorio sia per la loro realizzazione attraverso la definizione di profili programmatici della spesa degli interventi stessi».

I criteri programmatici illustrati precedentemente vengono ripresi e puntualizzati nelle delibere degli anni successivi.

Nel 2004, in occasione del riparto delle risorse per il quadriennio 2004-2007⁴³, vengono disposti accantonamenti per specifici obiettivi⁴⁴, viene ribadito che gli interventi finanziati devono essere «attuati nell'ambito e secondo le procedure previste dagli Accordi di programma quadro», e – al fine di assegnare le risorse in relazione all'effettivo stato di avanzamento dei progetti – si stabilisce che le Amministrazioni centrali e le Regioni debbano presentare i

⁴¹ Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, Accordo 24 ottobre 2002, *Comitato tecnico paritetico dei Nuclei di valutazione e verifica. Proposta di «Protocollo d'intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, per la costituzione e l'avvio della rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici»*, non pubblicato in G.U.

⁴² Delibera CIPE 9 maggio 2003, n. 17, «Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate. Rifinanziamento legge n. 208/1998, triennio 2003-2006. Legge finanziaria 2003, art. 61», in G.U. n. 155 del 7 luglio 2003.

⁴³ Delibera CIPE 29 settembre 2004, n. 19, «Ripartizione generale delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate. Quadriennio 2004-2007», in G.U. n. 254 del 28 ottobre 2004.

⁴⁴ Fra i quali l'assegnazione di una riserva premiale «per le Regioni, nel cui territorio ricadano aree sottoutilizzate, che conseguono obiettivi di riequilibrio del disavanzo economico finanziario del settore sanitario»; riserva disposta dall'art. 51 della legge 326/2003, in materia di correzione dell'andamento dei conti pubblici.

progetti «indicandone i risultati economico-sociali attesi e i cronoprogrammi di attività e di spesa» e debbano fornire una informativa semestrale contenente «non solo i dati sugli interventi effettuati con i finanziamenti originati dal Fondo aree sottoutilizzate, ma anche quelli sullo stato complessivo delle risorse loro assegnate». Per gli interventi finanziabili nello stesso periodo con le risorse attribuite al FAS, vengono specificati⁴⁵ ulteriori criteri per ripartire la premialità⁴⁶ e operare i definanziamenti e/o le decurtazioni⁴⁷, per la destinazione straordinaria di fondi per le aree urbane⁴⁸, per fronteggiare situazioni di emergenza e calamità naturali, per il finanziamento di infrastrutture complementari alla realizzazione dei contratti di localizzazione. Una quota delle risorse attribuite ai programmi regionali viene resa disponibile per il finanziamento di studi di fattibilità (riferiti sia ad opere pubbliche sia a programmi regionali di intervento) e per il finanziamento di «azioni di carattere innovativo finalizzate all'efficace raggiungimento degli obiettivi degli APQ e di attività preparatorie, di sorveglianza, di valutazione e di controllo».

Nel 2005, in occasione del riparto delle risorse per il quadriennio 2005-2008⁴⁹, richiamando gli indirizzi politici contenuti nel

⁴⁵ Delibera CIPE 29 settembre 2004, n. 20, «Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate. Rifinanziamento legge 208/1998 periodo 2004-2007», in *G.U.* n. 265 del 29 settembre 2004.

⁴⁶ Per l'attribuzione della riserva di premialità vengono definiti cinque indicatori, riferiti agli obiettivi di qualità del sistema di monitoraggio, di efficienza finanziaria, di sana gestione finanziaria, di informazione su interventi cofinanziati dal FSE, di informazione sull'articolazione territoriale.

⁴⁷ Viene inoltre prevista «la possibilità di inserire in APQ interventi già avviati e con anticipazione finanziaria da parte delle stazioni appaltanti, a condizione che la spesa non sia anteriore alla data del 1° gennaio 2004»; introducendo così la possibilità di ricorrere ai c.d. «progetti sponda» per avviare alle lentezze del ciclo programmazione-realizzazione-rendicontazione delle opere.

⁴⁸ Per il finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno (al fine di «accrescerne le potenzialità competitive», come previsto dall'art. 5, comma 2, della legge 80/2005, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale) «le Regioni meridionali sono chiamate a programmare tali risorse aggiuntive in consonanza con le priorità strategiche e i criteri di selezione, coerenti con la programmazione comunitaria per le aree urbane, che garantiranno la qualità strategica degli interventi, il carattere aperto della fase istruttoria per la loro selezione, nonché la valorizzazione della capacità propositiva dei Comuni». A tal fine viene istituito un «Tavolo inter-istituzionale» tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, le Regioni, i Comuni interessati e il partenariato istituzionale ed economico-sociale a livello nazionale; che produce un documento di «Priorità e criteri per la selezione degli interventi» e un documento di orientamenti per «I Piani strategici per le città e aree metropolitane» (entrambi nell'area Documenti del sito cipecomitato.it).

⁴⁹ Delibera CIPE 27 maggio 2005, n. 34, «Ripartizione generale delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate. Quadriennio 2005-2008», in *G.U.* n. 235 dell'8 ottobre 2005.

DPEF 2004-2007 e ribaditi nel DPEF 2005-2008, si avvia concretamente il riequilibrio progressivo della spesa in conto capitale fra investimenti pubblici in incentivi e investimenti pubblici in infrastrutture, riconoscendo a questi ultimi «un peso crescente in sede di riparto». La riduzione quantitativa degli incentivi viene equilibrata con l'accelerazione dei finanziamenti a favore di specifici strumenti⁵⁰; per gli investimenti infrastrutturali vengono indicati gli indirizzi settoriali prioritari⁵¹, stabilendo inoltre che la ricognizione del grado di attuazione degli interventi abbia cadenza trimestrale. Per gli interventi finanziabili nello stesso periodo con le risorse attribuite al FAS⁵², vengono ribadite le procedure già definite, confermando l'APQ⁵³ quale modalità ordinaria di programmazione, all'interno del quale le Amministrazioni destinatarie delle risorse «potranno assumere, sin dall'inizio, impegni pluriennali di spesa per l'intero importo delle singole assegnazioni disposte a loro favore». Il finanziamento degli interventi nelle città e nelle aree metropolitane viene esteso alle Regioni del Centro-Nord, e vengono stabilite specifiche procedure per il monitoraggio degli APQ, attribuendo ai Nuclei di valutazione il compito di accompagnare ogni intervento con una specifica relazione tecnica⁵⁴.

⁵⁰ Vengono indicati: credito d'imposta investimenti, fiscalità di vantaggio a favore delle imprese per nuove assunzioni, Fondo rotativo per il sostegno agli oneri finanziari, attrazione investimenti produttivi, programmi per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, contratti di filiera e di distretto agroalimentare, investimenti in campagne pubblicitarie localizzate, pacchetti integrati di agevolazioni (PTA), sospensione contributi imprese agricole.

⁵¹ Individuati in: progetti di attrazione sia di capitali sia di risorse umane, completamento programma banda larga, ricerca nel settore agricolo, protezione e tutela delle risorse idriche, premialità destinata agli Enti locali che risultino aver affidato e reso operativo il servizio idrico integrato.

⁵² Delibera CIPE 27 maggio 2005, n. 35, «Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate. Rifinanziamento legge 208/1998, periodo 2005-2008 (Legge finanziaria 2005)», in *G.U.* n. 237 dell'11 ottobre 2005.

⁵³ Strumento rafforzato e reso cogente dall'art. 4, commi 130 e 131, della legge 350/2003, finanziaria 2004.

⁵⁴ La relazione tecnica deve contenere:

«a) elementi di valutazione circa la rispondenza della proposta ai criteri di coerenza programmatica, la coerenza interna (la coerenza dell'insieme della proposta formulata) ed esterna (la coerenza della proposta rispetto agli altri strumenti con cui si attua la politica di sviluppo di quella Amministrazione);

b) elementi informativi sui principali effetti economico-sociali attesi dalla proposta;

c) una sintesi delle valutazioni di fattibilità esistenti per gli interventi proposti;

d) l'indicazione degli interventi di importo superiore a 10 milioni di euro (quando reputato opportuno dalla Regione anche al di sotto) per i quali appaiono opportuni, ai fini dell'attuazione amministrativa, approfondimenti relativi alla fattibilità tecnica, procedurale e/o economico-finanziaria prima della firma dell'APQ, al fine di assicurare più adeguate condizioni di realizzazione».

Nel 2006, in occasione del riparto delle risorse per il quadriennio 2005-2008⁵⁵, non vengono introdotte innovazioni significative. Si dà conto delle intervenute riduzioni alle autorizzazioni di spesa; nel finanziamento dei programmi nazionali (che non comprendono più gli interventi nelle città e nelle aree metropolitane) vengono compresi anche gli interventi nel campo della sicurezza, nei settori culturali e turistico, le iniziative di riduzione del disagio sociale femminile, e interventi straordinari nella Regione Calabria e nella Regione Sicilia. Nella contestuale delibera, che individua gli interventi finanziabili nello stesso periodo con le risorse attribuite al FAS⁵⁶, non sono indicati ulteriori criteri e procedure; per i quali si rimanda alla delibera, assunta nella medesima seduta, concernente il rafforzamento e la semplificazione delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di programma quadro⁵⁷.

La nuova regolamentazione delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di programma quadro, strumenti di programmazione negoziata dedicati alla concertazione istituzionale della spesa pubblica⁵⁸, introduce – innanzitutto – specifici organi per il loro governo (rispettivamente il «Comitato Intesa Paritetico» ed il «Tavolo dei sottoscrittori»), e definisce una procedura per la stipula e l'aggiornamento degli APQ, suddivisa in quattro fasi (Informativa delle Amministrazioni centrali, Riparto settoriale, Definizione del Quadro strategico dell'APQ, Stipula dell'APQ⁵⁹). Vengono quindi disciplinate le modalità di istruttoria e di selezione dei progetti, che verranno inseriti in una «Sezione attuativa», che comprende gli interventi immediatamente attivabili, ed in una «Sezione programmatica», che comprende gli interventi «coerenti con gli obiettivi e criteri dell'accordo ma che non dispongono delle condizioni tecnico-finanziarie (ad esempio, copertura finanziaria non completa) per essere immediatamente attivati»; contestualmente si stabilizzano

⁵⁵ Delibera CIPE 22 marzo 2006, n. 2, «Ripartizione generale del Fondo per le aree sottoutilizzate ex art. 61 della legge n. 289/2002 – Periodo 2006-2009», in *G.U.* n. 143 del 22 giugno 2006.

⁵⁶ Delibera CIPE 22 marzo 2006, n. 3, «Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – Rifinanziamento legge 208/1998 periodo 2006-2009 (Legge finanziaria 2006)», in *G.U.* n. 144 del 23 giugno 2006.

⁵⁷ Delibera CIPE 22 marzo 2006, n. 14, «Programmazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate mediante le Intese istituzionali di programma e gli Accordi di programma quadro», in *G.U.* n. 256 del 3 novembre 2006.

⁵⁸ R. Gallia, *La nuova disciplina della «Programmazione Negoziata»*, in questa «Rivista», XI, 1997, n. 1, pp. 7-27.

⁵⁹ Per la stipula degli APQ viene previsto che ciascuna proposta di intervento sia accompagnata da una relazione tecnica del Nucleo di valutazione contenente gli elementi già definiti dalla delibera CIPE 35/2005, dei quali si è già detto.

i c.d. «progetti sponda», prevedendo la possibilità di «finanziare interventi per i quali l'aggiudicazione dei lavori – ovvero dei servizi o delle forniture nel caso non si tratti di lavori pubblici – sia avvenuta dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria che stanziava le risorse del FAS interessate». Vengono infine disciplinate le modalità di trasferimento e attribuzione delle risorse, nonché le procedure per l'attuazione dei metodi premiali; rispetto ai quali merita notare che il definanziamento opera se «non si sia raggiunto l'obiettivo di aggiudicare i lavori – ovvero i servizi o le forniture nel caso non si tratti di lavori pubblici – entro il 31 dicembre del terzo anno successivo alla pubblicazione della delibera CIPE di riferimento», e che il medesimo periodo temporale («entro il 31 dicembre del terzo anno dalla stipula degli APQ») è assunto per il conseguimento di un incentivo premiale al raggiungimento di «un obiettivo di costo realizzato pari al 35% del costo totale».

Nell'anno 2007, il risanamento finanziario e la pulizia dei conti operata dalla legge 296/2006, legge finanziaria 2007, non consente una ulteriore attribuzione di risorse; il CIPE provvede quindi ad una rimodulazione temporale delle risorse disponibili⁶⁰, senza incidere sulle regole e i metodi già fissati per conseguire gli obiettivi dell'accelerazione della spesa e della premialità.

6. Il fondo per la competitività e lo sviluppo

Alla programmazione delle risorse finanziarie per la politica regionale unitaria sfugge il «Fondo per la competitività e lo sviluppo», istituito dalla legge finanziaria 2007⁶¹ al fine di definire indirizzi di politica industriale nell'ambito dei provvedimenti di sostegno allo sviluppo. Questo fondo, che assorbe i preesistenti fondi per gli incentivi alle imprese⁶² (che vengono contestualmente soppressi), tramite l'uso delle proprie disponibilità finanziarie e delle risorse del FAS assegnate per le medesime finalità, deve anche

⁶⁰ Delibera CIPE 28 giugno 2007, n. 50, «Assorbimento dei tagli e degli accantonamenti apportati dalla legge finanziaria 2007 al fondo aree sottoutilizzate ex art. 61 l.f. 2003, riassegnazione parziale revocata ex delibera n. 179/2006 e nuove assegnazioni», in *G.U.* n. 253 del 30 ottobre 2007.

⁶¹ Art. 1, commi 842-846, legge 27 dicembre 2006 n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», in *Supplemento ordinario* alla *G.U.* n. 299 del 27 dicembre 2006.

⁶² Il Fondo unico incentivi alle imprese, di cui all'art. 52 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 (finanziaria 1999) e il Fondo di cui all'art. 60, comma 3, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria 2003).

finanziare «progetti di innovazione industriale», che devono riguardare la «realizzazione integrata» di una o più azioni⁶³ nell'ambito di specifiche aree tematiche indicate dalla legge⁶⁴.

I progetti di innovazione industriale possono essere cofinanziati da parte di altre amministrazioni centrali e regionali, tramite modalità che prevedono la stipula di «appositi Accordi di Programma Quadro ovvero ... altre forme di cooperazione istituzionale con le Amministrazioni centrali, regionali o locali coinvolte»; a tal fine, presso il Ministero dello sviluppo economico è istituita una «sede stabile di concertazione» tra i rappresentanti delle Regioni e delle amministrazioni centrali dello Stato, che si dovrebbe pronunciare in merito al monitoraggio dello stato di attuazione, alle proposte per il riordino degli incentivi, alle proposte per la finanza di impresa.

In merito alle perplessità suscitate dalla prevista «realizzazione integrata» di una o più azioni da parte dei progetti di innovazione industriale, si è già detto⁶⁵. Merita tuttavia richiamare l'attenzione sulle previste «azioni di contesto» da attivare in connessione agli investimenti imprenditoriali, la cui declinazione («forme di sostegno alla domanda, servizi complementari e collegati») si differenzia sostanzialmente dalle «esternalità positive» richiamate dalle procedure di attuazione degli APQ, la cui articolazione (infrastrutture materiali ed immateriali, ricerca e innovazione, formazione ed aggiornamento) risulta sostanzialmente ricompresa nelle ulteriori azioni da realizzare in connessione ai progetti di innovazione industriale.

Poiché non è previsto che la programmazione del Fondo per la competitività e lo sviluppo confluisca nella politica regionale unitaria, così come definita dal QSN 2007-2013, si pone quindi il problema di quali procedure di concertazione istituzionale attivare; argomento in merito al quale risultano sfuggenti sia il regolamento di attuazione⁶⁶ sia il sito web dedicato (*industria 2015.ipi.it*). In particolare, non è possibile ravvisare alcun raccordo in atto o in

⁶³ Le azioni devono essere riferite a:

«a) iniziative di rilievo nazionale, sviluppate da una pluralità di soggetti, che comprendano attività di ricerca, sviluppo sperimentale e investimenti produttivi;

b) infrastrutture materiali e immateriali;

c) misure di regolamentazione e semplificazione amministrativa;

d) azioni di contesto (forme di sostegno alla domanda, servizi complementari e collegati)».

⁶⁴ Relative a: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il *made in Italy*, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali.

⁶⁵ R. Gallia, *Il Fondo per la competitività e lo sviluppo*, cit.

⁶⁶ Ministero dello sviluppo economico, decreto 23 febbraio 2007 (non pubblicato in G.U.).

programma con la più generale esperienza della gestione degli Accordi di programma quadro (APQ), istituiti con la legge 662/1996 al fine della «riqualificazione dell'uso delle risorse ordinarie previste dal bilancio a legislazione vigente»⁶⁷ e successivamente indicati dal CIPE – come già detto – quale modalità ordinaria per la programmazione concertata degli interventi sul territorio.

7. Lo sviluppo locale

La politica regionale di sviluppo e la programmazione unitaria delle risorse finanziarie ad essa dedicate non possono non tenere conto dei processi di sviluppo locale; ai quali attualmente viene riservata una attenzione sostanzialmente marginale, dopo il grande interesse suscitato nell'ultimo decennio del secolo scorso, a seguito della conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, dall'esperienza dei patti territoriali, con una attenzione che appare esaurita a seguito del processo di regionalizzazione⁶⁸. Attenzione che non sembra sia stata particolarmente contaminata dalla contestuale attribuzione di competenze in materia di industria e di attività produttive alle Regioni⁶⁹; che, tenendo conto della loro consolidata competenza in materia di territorio e di ambiente, avrebbe dovuto rafforzare il loro coinvolgimento nelle politiche di sviluppo attribuendo una rinnovata attualità al legame tra sviluppo economico e governo del territorio.

Il lungo processo di regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo locale, avviato con un atto di indirizzo emanato dal CIPE⁷⁰ di intesa con la Conferenza Stato-Regioni e infine pervenuto ad un accordo⁷¹ le cui modalità

⁶⁷ G. Macciotta, *Riqualificazione della spesa in conto capitale per l'anno finanziario 1999*, in A. Sartore, *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, Bologna, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 1999, p. 312.

⁶⁸ R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, cit.

⁶⁹ Capo III «Industria» del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», in *G.U.* n. 92 del 21 aprile 1998.

⁷⁰ Documento CIPE 4 aprile 2001, «Atto di indirizzo sulla regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale» (non pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*).

⁷¹ Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Accordo 15 aprile 2003, «Schema di accordo tra i Ministeri dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, le regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCHEM per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale: patti territoriali e

attuative sono state regolamentate dal CIPE⁷², ha previsto che le relative risorse possano 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»⁷³.

Non risulta che il processo di regionalizzazione sia stato accompagnato da una ricognizione degli strumenti di natura concertativa dedicati alla promozione dello sviluppo locale, pur presenti nella legislazione regionale; il cui stato si presenta piuttosto complesso, regolato da una strumentazione normativa plurima, elaborata in un arco temporale molto ampio, che ha prodotto recenti aggiornamenti, la cui articolazione (sintetizzata nella tab. 1) può portare a distinguere fra programmi di sostegno alle imprese e programmi di sostegno al territorio, la cui attività non risulta sia stata oggetto di monitoraggio e valutazione.

Le caratteristiche di concertazione sociale e integrazione territoriale degli interventi, richiamate in relazione ai programmi di sviluppo locale, sono rintracciabili anche all'interno delle procedure di programmazione dei fondi comunitari, influenzate dall'esperienza dei «Patti territoriali per l'occupazione»⁷⁴.

contratti di programma. Accordo ai sensi dell'art. 9, c. 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», in *G.U.* n. 114 del 19 maggio 2003.

⁷² Delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26, «Regionalizzazione dei patti territoriali e coordinamento Governo, regioni e province autonome per i contratti di programma», in *G.U.* n. 215 del 16 settembre 2003.

⁷³ Il CIPE, nella medesima delibera, definisce quale «strumento regionale di sviluppo locale» uno «strumento:

– fondato sul partenariato istituzionale e sociale attuato dai soggetti interessati tra quelli previsti dall'art. 8 del regolamento CE 1260/1999 [NdR: regolamento di attuazione del FESR per il periodo di programmazione 2000-2006, che all'art. 8 definisce le caratteristiche del partenariato] 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».

⁷⁴ 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., in *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 «suscettibili 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 impegna «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

Nel periodo di programmazione 2000-2006, le Regioni meridionali ricadenti in obiettivo 1 (e la Regione Molise, in sostegno transitorio) hanno avviato una intensa sperimentazione dello strumento denominato «Programma integrato territoriale» (PIT), che ha usufruito di una attenzione particolare e i cui risultati vengono valutati in maniera non omogenea⁷⁵. Nello stesso periodo le Regioni del Centro-Nord ricadenti in obiettivo 2, all'interno dei rispettivi Documenti unici di programmazione (DOCUP), hanno indicato e definito strumenti di natura concertativa che hanno assunto denominazioni diverse («Progetto integrato» nelle Regioni Piemonte, Liguria, Veneto e Umbria; «Programma integrato di sviluppo locale» nelle Regioni Lombardia e Toscana; «Programma di sviluppo d'area» nella Regione Emilia Romagna; «Piano d'area» nella Regione Lazio).

Nel periodo di programmazione 2007-2013, la «Progettazione integrata» è prevista all'interno dei Piani operativi regionali (POR); i quali risultano costruiti con un medesimo indice, che di norma le dedica il paragrafo 5.4.7.

Le Regioni meridionali coinvolte nell'esperienza dei PIT della precedente programmazione, per il nuovo periodo di programmazione differenziano i propri orientamenti. La Regione Molise affianca al PIT (finalizzato alla realizzazione di «interventi pubblici prevalentemente infrastrutturali raccordati con iniziative private su uno speci-

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).

⁷⁵ Il FORMEZ, nell'ambito del progetto SPRINT (Sostegno alla Progettazione Integrata), ha pubblicato una serie di rapporti regionali (nel sito sviluppolocale.formez.it/progettazione_integrata.html) che evidenziano una situazione piuttosto articolata. Il Rapporto 2006 del DPS, nel rilevare un divario nell'attuazione dei PIT sbilanciato a favore della realizzazione delle infrastrutture materiali ed immateriali, fornisce una valutazione che può apparire come un giudizio negativo: «I PIT, rispetto a precedenti forme di progettazione per lo sviluppo locale, al di là dei loro enunciati strategici, focalizzano il loro impatto trasformatore su una serie di modifiche nel paesaggio edificato e nell'infrastrutturazione fisica del territorio. Questo si deve, a detta di molti, al fatto che questa modalità attuativa trasferisce larga parte della responsabilità di scelta ai Comuni, le cui esperienze e capacità pregresse consistono nella progettazione e realizzazione di questo genere di opere».

TAB. 1. *Gli strumenti per lo sviluppo locale presenti nelle legislazioni regionali*

Regione	Tipologia			
	Sostegno alle imprese		Sviluppo territoriale	
	Denominazione	Fonte	Denominazione	Fonte
Valle d'Aosta				
Piemonte	Contratto di programma	L.r. 24/1997 art. 3	Progetto integrato per la promozione della montagna	L.r. 16/1999 art. 29
Liguria	Contratto di programma	L.r. 43/1994 art. 4	Programmi Regionali di Intervento Strategico (PRIS)	L.r. 39/2007
	Patto di sviluppo distrettuale	L.r. 8/2003 art. 5		
Lombardia	Programma di sviluppo dei consorzi e società consortili tra piccole imprese	L.r. 7/1993 art. 2	Accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST)	L.r. 2/2003 art. 3
	Contratto territoriale nel settore agricolo	L.r. 7/2000 art. 21	Programma integrato di sviluppo locale (PISL)	L.r. 2/2003 art. 4
	Contratto di recupero/contratto di sviluppo nel settore commerciale	L.r. 13/2000 art. 4		
	Contratto di recupero produttivo	L.r. 2/2003 art. 5		
	Programma di sviluppo della competitività	L.r. 1/2007 art. 3 c. 5		
Veneto	Patto territoriale	L.r. 13/1999		
	Programma integrato di sviluppo (PIS)	L.r. 19/2000 art. 8		
P.A. Bolzano				
P.A. Trento	Patto territoriale	L.p. 6/1999 art. 41		
Friuli Venezia Giulia			Progetto integrato	L.r. 72/1982 art. 2
	Programma speciale d'area per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari	L.r. 39/1999 art. 7	Programma speciale d'area	L.r. 30/1996
Emilia Romagna			Intesa istituzionale di programma per lo sviluppo della montagna	L.r. 1/2004 art. 4
			Accordi-quadro per lo sviluppo delle zone montane	L.r. 1/2004 art.6

TAB. 1. (segue)

Regione	Tipologia			
	Sostegno alle imprese		Sviluppo territoriale	
	Denominazione	Fonte	Denominazione	Fonte
Toscana			Programma locale di sviluppo sostenibile	L.r. 41/1998
			Programma locale di sviluppo	L.r. 49/1999 art. 12
			Patto per lo sviluppo locale (PASL)	L.r. 61/2004 art. 14
Marche			Progetti integrati delle Comunità Montane	L.r. 35/1997 art. 19, c. 1, lett. c)
Umbria			Programma integrato d'area	L.r. 13/2000 art. 12
Lazio			Programma integrato d'area	L.r. 40/1999
Abruzzo	Contratto di programma distretto agroindustriale	L.r. 97/2000 art. 3 c. 6	Contratto di sviluppo territoriale	L.r. 11/1999 art. 13
Molise				
Campania			Piano attuativo della programmazione regionale	L.r. 7/2002 art. 19
Puglia	Contratto di programma	L.r. 3/1999 art. 3	Programma integrato territoriale	L.r. 28/2001 art. 11
Basilicata			Programma integrato d'area	L.r. 30/1997 art. 8 c. 1 lett. c)
Calabria			Programma d'area	L.r. 19/2002 art. 39
			Piano di gestione integrata (per lo sviluppo delle coste)	L.r. 13/2005 art. 10
Sicilia	Contratto di programma regionale	L.r. 6/2001 art. 118		
Sardegna			Programma integrato d'area	L.r. 14/1996

fico territorio») il PISU (Progetto integrato di sviluppo urbano). La Regione Campania, illustrando una posizione critica sulla precedente esperienza, dichiara di volere utilizzare la progettazione integrata per la valorizzazione del sistema dei parchi. La Regione Puglia omette qualsiasi valutazione e indicazione in merito. La Regione Basilicata dichiara di voler superare la connotazione prevalentemente terri-

toriale della precedente esperienza per assumere un orientamento prevalentemente settoriale, e di volere indirizzare la progettazione integrata alla valorizzazione turistica delle risorse territoriali, allo sviluppo urbano sostenibile dei capoluoghi (Matera e Potenza), alla promozione di una rete integrata di servizi pubblici e collettivi. La Regione Calabria utilizzerà la progettazione integrata per attuare sia Progetti integrati di sviluppo urbano sia Progetti integrati di sviluppo regionali e locali, dei quali delinea le linee guida. La Regione Sicilia dichiara di non voler ricorrere in modo diffuso alla progettazione integrata (come avvenuto nel precedente periodo di programmazione), alla quale eventualmente può essere affidato il compito di perseguire l'integrazione e la complementarietà tra i fondi. La Regione Sardegna dichiara di voler ricorrere all'integrazione progettuale, per meglio sfruttare le numerose fonti di finanziamento, nei sistemi produttivi locali, nei sistemi rurali, nei sistemi urbani e nei settori della valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali.

Più ampiamente articolata risulta la posizione delle restanti Regioni. La Regione Abruzzo dichiara di voler ricorrere alla progettazione integrata per realizzare programmi complessi di valorizzazione turistica e per la competitività dei territori nei settori dell'innovazione e dell'energia. La Regione Lazio dichiara la progettazione integrata «non pertinente», senza alcun riferimento alla precedente esperienza dei piani d'area. La Regione Toscana individua i Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile, delineandone le modalità di attuazione. La Regione Umbria dichiara di voler realizzare progetti integrati e di filiera, in continuità con quanto avviato nel precedente periodo di programmazione. La Regione Marche ricorrerà alla progettazione integrata per valorizzare le proposte che emergono dal territorio. La Regione Emilia Romagna predisporrà specifici Programmi di valorizzazione e promozione dei territori (PVPT). La Regione Liguria promuoverà progetti integrati dedicati sia alla rigenerazione urbana sia alla valorizzazione territoriale, dei quali detta le relative definizioni e procedure. La Regione Piemonte promuoverà la progettazione integrata a livello territoriale, attraverso la cooperazione di Province, Comuni e Comunità montane. La Regione Valle d'Aosta incentiva, con meccanismi premiali, i progetti promossi dai partenariati locali. Il POR della Regione Lombardia non contiene il paragrafo sulla progettazione integrata, tuttavia nel paragrafo relativo al Partenariato si fa riferimento all'attuazione della l.r. 1/2007 (in materia di competitività delle imprese e del territorio), che ha introdotto il Programma di sviluppo della competitività. Nel POR della Regione Veneto non si fa alcun rife-

rimento alla progettazione integrata, pur prevista nel precedente periodo di programmazione. Le Province autonome di Bolzano e di Trento dichiarano entrambe che non intendono ricorrere alla progettazione integrata. La Regione Friuli Venezia Giulia potrà applicare la progettazione integrata per lo sviluppo urbano e/o di specifiche aree territoriali, secondo modalità da specificare.

8. *Alcune considerazioni*

L'elemento comune che ha caratterizzato la recente evoluzione delle politiche di sviluppo regionale va ricercato nel costante richiamo alla dimensione territoriale dei problemi, pur declinata con differenti modalità e riferimenti, a partire dalla duplice definizione delle aree depresse, destinatarie della spesa aggiuntiva.

La definizione di aree svantaggiate, con riferimento all'esistenza di criticità, implica un obiettivo di superamento delle disparità territoriali operando per l'eliminazione degli svantaggi localizzativi; la definizione di aree sottoutilizzate, con riferimento al territorio come sistema di opportunità, implica l'obiettivo di promuovere la competitività dell'area (aumentandone la convenienza) attraendo le risorse mobili (capitale, impresa, lavoro specializzato) attraverso la valorizzazione delle risorse immobili (capitale umano, patrimonio naturale e culturale, rete di infrastrutture, sistema dei servizi, ecc.). Contrapporre i due obiettivi appare incongruo, perché non si tiene conto che criticità ed opportunità non costituiscono sistemi assoluti che si elidono a vicenda, ma possono coesistere nella medesima realtà territoriale. Recenti studi⁷⁶ hanno dimostrato una correlazione tra la densità insediativa e la dipendenza dei bilanci degli Enti locali (province e comuni) dai trasferimenti statali e regionali. Contestualmente, a parità di condizioni demografiche e di bilancio, alcune aree presentano una vivace dinamica socioeconomica mentre altre denunciano ritardi sia nello sviluppo economico sia nella qualità della vita.

Si rende quindi necessaria una politica fondata sulla concertazione istituzionale, che, depurata dalla conflittualità sulle competenze, sulla scorta dei parametri forniti in questi anni dalla giurisprudenza costi-

⁷⁶ Con particolare riferimento al rapporto elaborato dal Censis per conto dell'Unione delle province italiane (Upi, *L'economia della Provincia. La nuova carta socio-economica dei territori italiani*, giugno 2007; all'indirizzo web upinet.it/intranet/allegati/censis%20Sintesi_Upi.pdf).

tuzionale, sappia valorizzare le differenze, sostenendo il protagonismo locale nella costruzione di un progetto unitario di sviluppo. A tal fine è sicuramente da confermare il ricorso agli strumenti dell'Intesa istituzionale di programma e dell'Accordo di programma quadro quale modalità ordinaria di allocare le risorse finanziarie, monitorare l'andamento della spesa e valutare gli obiettivi conseguiti; bisogna tuttavia avere il coraggio di superare l'angusto orizzonte bilaterale, di rapporto dello Stato con la singola Regione (che spesso riduce questi strumenti ad un mero accordo su una lista della spesa), e costituire un tavolo permanente degli organi di governo delle intese istituzionali di programma, per farne strumento di responsabilizzazione sulla soluzione di problemi afferenti materie comuni (come dimostra drammaticamente l'emergenza rifiuti in Campania, irrisolvibile in ambito locale). Si potrebbe partire dagli obiettivi di servizio già individuati dal QSN 2007-2013, corresponsabilizzando unitariamente lo Stato e le Regioni tutte, per il conseguimento di adeguati livelli di fruizione e di qualità nei servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, alla gestione del servizio idrico, alla qualità dell'istruzione, alla cura dell'infanzia e della popolazione anziana.

Il QSN 2007-2013, oltre ad operare la scelta di far confluire le risorse in un'unica politica regionale unitaria, ha deciso – come illustrato in precedenza – la contestuale riduzione del peso degli strumenti di incentivazione diretta delle imprese, lasciando alla responsabilità della politica ordinaria gli strumenti di incentivazione automatica di stampo più generalista, e finalizzando le risorse del QSN alla promozione di investimenti imprenditoriali nel campo della ricerca, dell'innovazione, delle tecnologie ambientali, della valorizzazione delle risorse umane. Sembra quasi scontato che le politiche industriali debbano tenere conto contemporaneamente degli incentivi erogabili con fondi ordinari e con risorse aggiuntive, in sede nazionale e in sede regionale, e delle relative competenze ripartite tra le Regioni e lo Stato. Tuttavia la programmazione del Fondo per la competitività e lo sviluppo esula dalla politica regionale unitaria, non solo per quanto riguarda gli incentivi erogabili direttamente alle imprese, ma anche per le previste realizzazioni di infrastrutture e di attività di sostegno alla politica industriale. Inoltre l'edizione 2007 del rapporto sugli incentivi alle imprese⁷⁷, oltre ad illustrare i provvedimenti assunti sulla base degli indirizzi di «una nuova politica industriale indirizzata allo sviluppo e alla

⁷⁷ Ministero dello sviluppo economico, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma, giugno 2007.

competitività del sistema economico italiano» e la disparità dei risultati conseguiti⁷⁸, evidenza come nel 2006 siano ancora censiti come «attivi» un numero estremamente rilevante di interventi agevolativi (56 nazionali, 15 conferiti, 268 regionali, 315 misure DOCUP/POR), nonostante il 60% delle risorse complessivamente destinate alle imprese siano concentrate su 10 interventi agevolativi nazionali, e nonostante le Regioni, a partire dal 2005, abbiano avviato un processo di ridefinizione del sistema degli interventi mediante l'adozione di proprie leggi di settore. Sarebbe opportuno raccordare la politica industriale all'interno della politica regionale unitaria, con una forte concertazione istituzionale per condividere non solo il riparto delle risorse disponibili, quanto piuttosto gli obiettivi, le strategie, gli strumenti e le procedure.

Infine, da ultimo ma non per ultimo, merita maggiore attenzione il coinvolgimento delle Province e dei Comuni nelle politiche per lo sviluppo, valorizzando la loro esperienza nella infrastrutturazione del territorio, che può essere intesa come risorsa piuttosto che come limite, da non utilizzare per pratiche di appartenenza (attuata nella XIV legislatura⁷⁹ e riproposte, purtroppo, nella XV legislatura⁸⁰), ma da coinvolgere in un coordinamento serio delle opere strategiche in connessione con le opere di interesse locale, per realizzare adeguati livelli di fruizione e di qualità dei servizi sia per i cittadini sia per l'impresa, ribadendo che sviluppo economico e coesione sociale sono due termini inscindibili.

Concludendo, piuttosto che un regionalismo a geometria variabile si auspica un regionalismo forte e solidale, che consenta una crescita equilibrata della società tutta, dove l'incremento del reddito (di pochi) non sia a scapito della qualità della vita (di tutti).

⁷⁸ Con riferimento agli obiettivi, risulta una prevalenza del «riequilibrio territoriale infraregionale» (con oltre il 52% delle agevolazioni concesse), seguito da «ricerca e sviluppo» (oltre il 27%), «nuova imprenditorialità» (circa il 9%) e «internazionalizzazione» (oltre il 6%). Da rilevare infine come nelle aree del Centro-Nord lo strumento agevolativo prevalente sia risultato il «credito all'esportazione» (d.lgs. 143/1998). Per quanto riguarda gli interventi regionali (compresi dei concorrenti fondi strutturali e degli interventi decentrati), i trasferimenti diretti alle imprese indirizzati al consolidamento ed allo sviluppo produttivo (circa due terzi del totale) prevalgono nettamente sugli interventi finalizzati alla ricerca e all'innovazione tecnologica (circa il 20%); la cui ripartizione presenta una situazione più equilibrata in tre Regioni del Centro-Nord (Toscana, Emilia Romagna, Lazio) e in due del Mezzogiorno (Molise e Basilicata).

⁷⁹ R. Gallia, *Riflessioni in merito a recenti provvedimenti di finanziamento di infrastrutture di interesse locale*, cit.

⁸⁰ MEF, decreto 29 novembre 2007 «Individuazione degli enti beneficiari dei contributi statali di cui all'art. 1, c. 28, della legge 20 dicembre 2004, n. 311 e...» (in G.U. n. 295 del 20 dicembre 2007) e decreto 22 dicembre 2007 «Riassegnazione dei contributi statali 2005 e 2006, di cui all'art. 11-bis, c. 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, ...» (in G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007).