

Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. La regionalizzazione degli strumenti per lo sviluppo locale. - 3. Introduzione agli strumenti regionali di sviluppo locale. - 4. Gli strumenti regionali di sostegno alle PMI. - 5. Gli strumenti regionali per lo sviluppo locale. - 6. Gli strumenti di concertazione nella programmazione regionale dei fondi comunitari. - 6.1. La programmazione integrata nelle Regioni obiettivo 1. - 6.2. La concertazione nelle Regioni obiettivo 2. - 7. Considerazioni finali.

1. Premessa

L'attribuzione di competenze in materia di industria e di attività produttive alle Regioni¹, tenendo conto della loro consolidata competenza in materia di territorio e di ambiente, ha rafforzato il loro coinvolgimento nelle politiche di sviluppo attribuendo una rinnovata attualità al legame tra sviluppo economico e governo del territorio. Inoltre la maggiore presenza delle Regioni nei processi di decisione sull'uso delle risorse finanziarie, avviata con la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ha contribuito a spostare ulteriormente l'attenzione delle politiche di sviluppo dalle macroaree, quali il Mezzogiorno o le aree depresse, verso i processi di sviluppo locale, nonostante i ritardi che ancora si manifestano².

Uno dei principali strumenti di questo processo è la programmazione negoziata, la cui architettura affida all'intesa istituzionale di programma l'allocazione concertata delle risorse finanziarie, il cui uso efficiente dovrebbe consentire di sostenere con efficacia il processo di riorganizzazione del territorio. Programma che dovrebbe attuarsi tramite il ricorso allo strumento dell'accordo di programma quadro e al quale concorrono gli ulteriori strumenti

¹ 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, G.U. n. 92 del 21 aprile 1998.*

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

concertativi per lo sviluppo locale, rinnovati a seguito del processo di regionalizzazione.

Nel processo di decentramento decisionale un contributo di particolare rilievo potrebbe essere fornito dalla riforma dei bilanci regionali, che dovrebbe consentire di concertare con le istituzioni locali sia la qualità degli investimenti da realizzare sia la loro articolazione per aree subregionali; tanto più importante nel momento in cui il trasferimento di compiti e competenze dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali ha avviato un contestuale processo di responsabilizzazione di questi ultimi nelle politiche di sviluppo locale, a partire dalla citata attribuzione di competenze in materia di industria che comprendono anche «la determinazione delle modalità di attuazione degli strumenti della programmazione negoziata, per quanto attiene alle relazioni tra Regioni ed Enti locali anche in ordine alle competenze che verranno affidate ai soggetti responsabili».

Si investono così a pieno titolo le Regioni della responsabilità di confrontarsi con la gestione delle procedure negoziali: con lo Stato per il reperimento e l'allocazione delle risorse finanziarie, con gli Enti locali per il loro uso efficiente ed efficace.

2. *La regionalizzazione degli strumenti per lo sviluppo locale*

L'architettura della programmazione negoziata distingue tra gli strumenti finalizzati alla concertazione istituzionale della spesa pubblica (intesa istituzionale di programma ed accordo di programma quadro) e gli strumenti diversamente orientati agli aiuti alle imprese (patto territoriale, contratto d'area e contratto di programma)³.

Il processo di regionalizzazione è avvenuto in riferimento alle politiche di sviluppo locale ed ha riguardato, oltre all'aggiornamento delle procedure del contratto di programma⁴, prevalentemente l'attuazione dei patti territoriali.

Il patto territoriale è sicuramente lo strumento che ha avuto più notorietà, che ha evocato particolari suggestioni, che ha animato molteplici interessi e prodotto una pluralità di iniziative; rimanendo a lungo l'argomento centrale del tormentato dibattito che ha

³ Cfr. R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, Collana SVIMEZ, 2004.

⁴ Cfr. R. Gallia, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, in questa «Rivista», XVII, 2003, n. 4, pp. 1183-1202.

coinvolto in questi ultimi anni le tematiche legate alle politiche dello sviluppo ed al ruolo della programmazione negoziata. È stato anche, tuttavia, lo strumento che ha avuto una vita istituzionale particolarmente travagliata, che ha dovuto registrare una continua modifica ed aggiustamento delle norme e delle procedure di attuazione, che ha vissuto la transizione da strumento per la promozione e la programmazione di interventi di sviluppo locale a metodo per la ripartizione e l'allocazione delle risorse finanziarie disponibili, che ha visto le procedure di attuazione modificare la propria natura da negoziale su base concertativa a valutativa su base concorsuale, che – a seguito dell'attribuzione delle relative competenze al Ministero delle attività produttive – è stato definitivamente ricondotto al ruolo di modulo convenzionale per l'erogazione delle agevolazioni alle imprese, in prevalenza PMI, su base territoriale e/o settoriale.

La regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale è stata formalmente avviata all'interno di un provvedimento di natura finanziaria⁵, che prevede, nella disposizione finale, il riordino delle procedure «al fine di consentire alle Regioni l'esercizio delle funzioni loro conferite in materia dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»; dopo che le Regioni hanno affermato⁶ di ritenere che «il d.lgs. 112/98 non assegni competenze in base ai singoli strumenti di intervento ma attribuisca globalmente al livello regionale la programmazione degli interventi per lo sviluppo locale», e che «la concreta evoluzione delle esperienze di programmazione negoziata abbia superato il dettato normativo originario, antecedente al d.lgs. 112/98, e dimostrato la centralità del ruolo delle Regioni». Considerazioni che hanno indotto le Regioni a chiedere che il riparto delle risorse (per il triennio 2000/2002) sia considerato «soltanto un momento transitorio verso l'attuazione non solo di un riparto regionalizzato ma di una gestione regionale vera degli interventi rispetto la quale il Governo mantiene la sola funzione di coordinamento nazionale», e quindi sia avviato un confronto per ridefinire le intese istituzionali di programma e gli strumenti di programmazione negoziata «alla luce del mutato quadro normativo».

⁵ Punto 6 della delibera CIPE 15 febbraio 2000, n. 14, *Riparto risorse aree depresse 2000-2002. Legge finanziaria 2000 (Tab. D)*, in G.U. n. 96 del 26 aprile 2000.

⁶ Conferenza dei Presidenti, seduta del 10 febbraio 2000, *Documento sulle politiche di coesione* (in *regioni.it*).

Nonostante le polemiche che hanno accompagnato l'avvio del processo⁷, la regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata trova una prima definizione in un atto di indirizzo emanato dal CIPE⁸ di intesa con la Conferenza Stato-Regioni; con il quale, richiamata la ripartizione fra Stato e Regioni delle competenze derivanti dal decreto legislativo 112/1998⁹, si stabilisce la conservazione allo Stato delle competenze relative ai contratti di programma ed il trasferimento alle Regioni delle competenze relative ai patti territoriali ed ai contratti d'area, compresi quelli già approvati; trasferimento che dovrà avvenire tramite la sottoscrizione di uno specifico accordo di programma quadro.

In questo documento trova piena accoglienza il duplice principio di promuovere i processi di sviluppo locale tramite l'individuazione di progetti localizzati in un definito ambito territoriale e il ricorso ad una procedura di concertazione, analogamente a quanto previsto dal FESR per l'attuazione delle azioni di sviluppo locale nel periodo di programmazione 2000-2006. In proposito vengono confermati due orientamenti di fondo:

1. che gli strumenti della programmazione negoziata che saranno trasferiti alla competenza regionale nell'ambito di appositi accordi di programma quadro, diventino parte integrante della programmazione regionale, tenendo conto delle diverse procedure, che le regioni hanno adottato nella direzione comunque della costruzione di progetti di sviluppo territoriale integrato, composti cioè da interventi plurimi (formazione, infrastrutture, servizi, recupero ambientale, legalità, ecc.);
2. che non si disperda, ma anzi si estenda e consolidi, la prassi della concertazione sociale e del partenariato istituzionale.

Su questo documento la Conferenza Stato-Regioni si è successivamente espressa¹⁰ chiedendo che le risorse per la programmazione negoziata venissero attribuite direttamente alle Regioni, e che l'utiliz-

⁷ B. Pagamici, *Patti, tutti allo stato. Le regioni rifiutano altre competenze*, in «Italia Oggi», mercoledì 24 gennaio 2001; B. Fiammeri, *Il decentramento affonda i «patti»*, in «Il Sole-24 Ore», domenica 28 gennaio 2001.

⁸ Documento CIPE 4 aprile 2001, *Atto di indirizzo sulla regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale* (non pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, pubblicato sul sito delle delibere CIPE tesoro.it/delibere/indice_documenti.htm).

⁹ Il comma 1 dell'art. 18 del decreto legislativo 112/1998 prevede il mantenimento allo Stato delle competenze in materia di incentivi all'industria «in caso di attività o interventi di rilevanza economica strategica o di attività valutabili solo su scala nazionale per i caratteri specifici del settore o per l'esigenza di assicurare un'adeguata concorrenzialità fra gli operatori», nonché le competenze in materia di incentivi alle attività di ricerca.

¹⁰ Conferenza dei Presidenti, seduta del 25 ottobre 2001, *Documento delle Regioni concernente la «Regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale»* (nel sito regioni.it).

zazione delle risorse finalizzate a «grandi opere» a carattere regionale fosse decisa nell'ambito delle intese istituzionali di programma.

Tramite verifiche successive fra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive e le Regioni, si è infine pervenuti ad un accordo¹¹ concernente il coordinamento della regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale e una nuova disciplina dei contratti di programma.

Questo accordo, oltre a modificare le procedure di attuazione del contratto di programma, sancisce le modalità operative del trasferimento dei patti territoriali alle Regioni, le quali possono assumerne in proprio la gestione ovvero delegarla «in regime di service» al Ministero delle attività produttive, sottoscrivendo in entrambi i casi «un apposito protocollo di intesa o altro strumento che regoli i diversi rapporti, ivi comprese le eventuali pendenze». Vengono quindi regolate alcune procedure di gestione che, partendo dalla constatazione della «fortissima variabilità nell'efficienza e nell'efficacia» dell'attuazione dei patti, riguardano in particolare i definanziamenti¹² e la riprogrammazione delle risorse¹³, anche a favore di «strumenti regionali di sviluppo locale».

Le modalità attuative di questo accordo sono state successivamente regolamentate dal CIPE¹⁴, definendo uno schema di convenzione per regolamentare i rapporti (fra Ministero delle attività

¹¹ 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'UNCEM per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale: patti territoriali e contratti di programma. Accordo ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, G.U. n. 114 del 19 maggio 2003.*

¹² Il definanziamento delle iniziative non avviate riguarderà i patti che al secondo anno di attività (a partire dalla data della effettiva disponibilità dei fondi) non abbiano rispettato le «soglie minime di performance rispetto ai requisiti minimi di efficienza» riferiti ai parametri delle erogazioni effettuate ($\geq 25\%$) e delle iniziative avviate ($\geq 50\%$). Nulla si dice rispetto ai requisiti di efficacia. I medesimi patti non potranno beneficiare della riprogrammazione delle risorse finanziarie.

¹³ La riprogrammazione delle risorse finanziarie derivanti dalle revoche dovrà essere utilizzata all'interno del medesimo territorio regionale, da parte della stessa Regione (per una quota pari al 60%) «per finanziare azioni di sistema (infrastrutture materiali ed immateriali, con esclusione di regimi di aiuto)» a favore di patti territoriali che abbiano raggiunto i livelli di performance richiesti, ovvero a favore di «strumenti regionali di sviluppo locale, ..., che siano equivalenti, ... assumendo, ove opportuno come riferimento la metodologia europea dei patti territoriali per l'occupazione». Un'altra quota (pari al 40%) verrà utilizzata direttamente dal Ministero delle attività produttive, di concerto con la Regione interessata, a favore di «altri strumenti di programmazione negoziata e altri interventi territorialmente concentrati, ivi comprese le eventuali azioni di sistema».

¹⁴ Delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26, *Regionalizzazione dei patti territoriali e coordinamento Governo, regioni e province autonome per i contratti di programma*, G.U. n. 215 del 16 settembre 2003.

produttive e ciascuna Regione o Provincia autonoma) in merito alla successione nei rapporti giuridici, agli effetti di carattere temporale e finanziario prodotti dal processo di passaggio della gestione, alla disponibilità delle somme derivanti dalle economie. La Regione subentrante «è tenuta ad assicurare l'immissione dei dati da parte dei soggetti responsabili dei patti territoriali nel sistema di monitoraggio in rete del Ministero delle attività produttive», ed è previsto che entro il mese di dicembre di ciascun anno venga presentata al CIPE «una relazione scritta sullo stato di realizzazione della regionalizzazione e dei definanziamenti¹⁵, nonché sullo stato di avanzamento dei patti, secondo uno schema comune che sarà predisposto dal Ministero delle attività produttive, d'intesa con le regioni e le province autonome».

La delibera conferma che le risorse derivanti dai provvedimenti di definanziamento, nella quota a disposizione delle Regioni, 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»¹⁶, dei quali provvede a dare una specifica definizione quale *strumento*:

– fondato sul partenariato istituzionale e sociale attuato dai soggetti interessati tra quelli previsti dall'art. 8 del regolamento CE 1260/1999¹⁷ 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.

¹⁵ Vengono confermati i requisiti di efficienza già definiti in sede di accordo, e si stabilisce che gli stessi trovino applicazione «a partire dal sessantesimo giorno dalla data di pubblicazione della presente delibera».

¹⁶ Merita osservare come ritorni il concetto di «programmazione integrata», evocato anche nel titolo del rapporto di valutazione dell'efficacia dei patti (Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento politiche di sviluppo, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma, 2002); concetto che è stato nei fatti negato nel momento in cui si sono ricondotti i patti territoriali a modalità di attuazione di moduli convenzionali per gli aiuti alle imprese.

¹⁷ Il regolamento di attuazione del FESR, all'art. 8, «Complementarietà e partenariato», prevede che il partenariato comprenda:

- le autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti;
- le parti economiche e sociali;
- gli altri organismi competenti in tale ambito;

ed il suo compito riguarda «la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi».

Non risulta che la definizione di questo documento sia stata preceduta da una ricognizione degli strumenti di natura concertativa dedicati alla promozione dello sviluppo locale, riferiti o meno alla programmazione negoziata, già presenti nella legislazione regionale.

3. *Introduzione agli strumenti regionali di sviluppo locale*

Antecedentemente all'avvio del processo di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, la competenza di queste ultime in materia di strumenti negoziali per il sostegno alle attività produttive è limitata alla definizione di un contratto di programma con i consorzi industriali di PMI per il finanziamento, da parte delle Regioni medesima, di progetti innovativi concernenti più imprese¹⁸. Norma che è stata successivamente modificata¹⁹, attribuendo alle Regioni la «individuazione dei sistemi produttivi locali nonché il finanziamento dei progetti innovativi e di sviluppo» e provvedendo contestualmente a ribadire la competenza regionale in materia di sistemi produttivi locali, distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale.

Nello stesso periodo le norme relative alla programmazione negoziata ed ai suoi strumenti, con riferimento in particolare ai patti territoriali, trovano episodica ed occasionale accoglienza in leggi regionali che disciplinano singole problematiche settoriali e/o locali; ovvero, all'interno delle leggi di bilancio e delle leggi che prevedono incentivi a specifici settori imprenditoriali, risultano introdotte norme che danno priorità ad interventi inseriti in strumenti di programmazione negoziata e/o che, in riferimento a questi ultimi, introducono procedure speciali.

A seguito sia della legge 662/1996 sia del decreto legislativo 112/1998, la programmazione negoziata ha trovato una collocazione più organica all'interno delle legislazioni regionali, in particolare con riferimento alle norme che disciplinano l'organizzazione delle funzioni e dei compiti per la realizzazione del decentramento amministrativo; anche se a volte in maniera non priva di incertezze e confusioni²⁰.

¹⁸ Art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, *Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese*, Supplemento ordinario alla G.U. n. 237 del 9 ottobre 1991.

¹⁹ Art. 6 della legge 11 maggio 1999, n. 140, *Norme in materia di attività produttive*, G.U. n. 117 del 21 maggio 1999.

²⁰ La Regione Lazio ha adottato una curiosa formula che prevede che «per il coordinamento e l'attuazione degli interventi che implicano decisioni istituzionali e l'impiego integrato di risorse finanziarie a carico di una pluralità di soggetti pubblici e privati, la Regione

La Regione Veneto²¹ e la Provincia autonoma di Trento²² hanno provveduto a definire una propria disciplina per i patti territoriali.

La Regione Lombardia ha provveduto a dotarsi di una legge organica in materia di programmazione negoziata²³, con la quale ha definito quattro strumenti operativi. L'*Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST)* che la Regione può stipulare con le Province e le Autonomie locali e funzionali, comprese le aziende sanitarie, per definire «un programma condiviso di interventi per l'attuazione delle politiche regionali». Il *Programma Integrato di Sviluppo Locale (PISL)* proposto alla Regione da Province, Comunità montane, Autonomie locali e Camere di commercio, per l'attuazione di un programma finalizzato alla realizzazione di «uno o più obiettivi di sviluppo locale di una determinata area omogenea, in coerenza con la programmazione regionale». Il *Contratto di Recupero Produttivo* promosso, nelle aree di crisi, dalle amministrazioni comunali d'intesa con le rappresentanze dei lavoratori e degli imprenditori «per la realizzazione di progetti di investimento che generino una pluralità di nuove iniziative imprenditoriali con immediato effetto di riassorbimento occupazionale». L'*Accordo di programma* promosso dalla Regione «per assicurare il coordinamento delle attività necessarie all'attuazione di opere, interventi e programmi di intervento di interesse regionale».

promuove, tra l'altro, il ricorso agli accordi di programma e agli strumenti di contrattazione programmata, ivi comprese le programmazioni negoziate, le intese istituzionali di programma, gli accordi di programma quadro, i patti territoriali, i contratti di programma, i contratti d'area previsti dall'art. 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662». Così al comma 2 dell'art. 23 (Cooperazione e contrattazione programmata) della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14, *Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo*, B.U.R. Lazio n. 24 del 30 agosto 1999.

²¹ Legge regionale 6 marzo 1999, n. 13, *Interventi regionali per i patti territoriali*, B.U.R. Veneto n. 32 del 9 aprile 1999.

²² Art. 41 della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, *Interventi della Provincia autonoma di Trento per il sostegno dell'economia e della nuova imprenditorialità. Disciplina dei patti territoriali*, Supplemento n. 1 al B.U.R. Trentino Alto Adige n. 56 del 21 dicembre 1999.

²³ Legge regionale 14 marzo 2003, n. 2, *Programmazione negoziata regionale*, Supplemento ordinario n. 1 al B.U.R. Lombardia n. 12 del 18 marzo 2003. Da notare come all'interno di questa legge venga stabilito che, in presenza di una variazione agli strumenti urbanistici resa necessaria per l'attuazione di un intervento inserito in una delle tipologie negoziali descritte, la procedura di approvazione debba comprendere la pubblicità degli atti e l'obbligo di controdedurre alle eventuali osservazioni; eliminando così una delle principali fonti di contenzioso che hanno accompagnato l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area (cfr. R. Gallia, *Negoziato urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, in «Il Sole 24-Ore», Milano 2004).

La Regione Emilia Romagna nella propria legge sulla montagna ha dedicato il Titolo II alla «Programmazione negoziata per lo sviluppo della montagna»²⁴, individuando la *Intesa istituzionale di programma per lo sviluppo della montagna* quale patto locale per lo sviluppo delle zone montane, da attuare tramite il ricorso a specifici *Accordi-quadro per lo sviluppo delle zone montane*, con formule che garantiscano la concertazione istituzionale e la partecipazione della società civile.

4. *Gli strumenti regionali di sostegno alle PMI*

Prima dell'attribuzione alle Regioni delle competenze in materia di attività produttive e di sistemi produttivi locali, quattro Regioni hanno provveduto a recepire e disciplinare le modalità di attivazione dei contratti di programma di cui alla legge 317/1991.

La Regione Lombardia, nell'ambito della definizione dei distretti industriali di piccole imprese, individua nei contratti di programma²⁵ gli strumenti idonei per realizzare specifici programmi di sviluppo «con particolare riferimento alla realizzazione di progetti innovativi concernenti più imprese e alla costituzione e sviluppo dei consorzi e centri di servizio all'innovazione incaricati della relativa realizzazione».

La Regione Liguria, sempre con riferimento ai distretti industriali²⁶, delega alla Giunta l'approvazione dei contratti di programma con i consorzi di sviluppo industriale.

La Regione Piemonte disciplina con più precisione i contratti di programma²⁷, i quali devono avere per oggetto «progetti innovativi di politica industriale concernenti più imprese» ed essere stipulati con entità societarie «aventi finalità statutarie riferibili allo sviluppo dei sistemi locali di imprese».

²⁴ Artt. 4-7 della legge regionale 20 gennaio 2004, n. 1, *Legge per la montagna*, B.U.R. Emilia Romagna n. 9 del 20 gennaio 2004.

²⁵ Art. 3 (Distretti industriali di piccole imprese) della legge regionale 22 febbraio 1993, n. 7, *Attuazione regionale della legge 5 ottobre 1991, n. 317*, Supplemento ordinario n. 1 al B.U.R. Lombardia n. 8 del 27 febbraio 1993.

²⁶ Art. 4 (Distretti industriali) della legge regionale 9 agosto 1994, n. 43, *Norme di attuazione della legge 5 ottobre 1991 n. 317 ed interventi per il sostegno alle piccole e medie imprese*, B.U.R. Liguria n. 19 del 24 agosto 1994.

²⁷ Art. 3 (Contratti di programma) della legge regionale 12 maggio 1997, n. 24, *Interventi per lo sviluppo dei sistemi locali di imprese nei distretti industriali del Piemonte*, B.U.R. Piemonte n. 19 del 14 maggio 1997.

La Regione Puglia, anch'essa con riferimento ai distretti industriali²⁸, delega alla Giunta la determinazione dei criteri di priorità degli interventi innovativi e l'approvazione dei contratti di programma con i consorzi di sviluppo industriale.

Successivamente altre Regioni hanno provveduto a regolamentare la propria politica di aiuti alle attività produttive, con riferimento alla programmazione negoziata piuttosto che allo strumento del contratto di programma.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, nella disciplina dei distretti industriali²⁹, attribuisce al *Programma di sviluppo* la definizione delle linee strategiche dell'operato del distretto e l'indicazione delle specifiche iniziative da realizzare, affidando al Comitato di distretto il compito di «assicurare la più ampia partecipazione delle realtà sociali ed economiche operanti nello stesso». Compito non attribuito all'Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale, che sostituisce il Comitato nell'adozione ed attuazione del programma di sviluppo³⁰.

La Regione Toscana, nella disciplina delle attività produttive³¹, ha introdotto il *Piano regionale per lo sviluppo economico (PRSE)*, i cui interventi possono essere articolati «per ambiti di intervento settoriale, intersettoriale e territoriale, compresa l'articolazione a livello di distretti industriali e dei sistemi economici locali» e, per quanto riguarda procedimenti e moduli organizzativi, fa riferimento agli istituti ed agli strumenti della programmazione negoziata.

La Regione Molise affida al «Programma triennale per l'industria»³² «le modalità di attuazione delle funzioni di programmazione negoziata per lo sviluppo del sistema produttivo».

La Regione Abruzzo individua³³ quali «clienti idonei all'acquisto di energia» le imprese i cui consumi siano ubicati all'interno di un

²⁸ Art. 3 (Distretti industriali) della legge regionale 15 gennaio 1999, n. 3, *Norme di attuazione della legge 5 ottobre 1991 n. 317*, B.U.R. Puglia n. 6 del 20 gennaio 1999.

²⁹ Legge regionale 11 novembre 1999, n. 27, *Per lo sviluppo dei Distretti industriali*, B.U.R. Friuli-Venezia Giulia n. 46 del 17 novembre 1999.

³⁰ Capo II – Artt. 13-24 della legge regionale 4 marzo 2005, n. 4, *Interventi per il sostegno e lo sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese*, *Supplemento straordinario* n. 7 al B.U.R. Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 9 marzo 2005.

³¹ Legge regionale 20 marzo 2000, n. 35, *Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive*, B.U.R. Toscana n. 13 del 30 marzo 2000 (In particolare: art. 2 – Piano regionale per lo sviluppo economico, ed art. 5 – Procedimenti e moduli organizzativi).

³² Art. 4 (Programma triennale per l'industria) della legge regionale 14 aprile 2000, n. 27, *Riordino della disciplina in materia di industria*, B.U.R. Molise n. 8 del 15 aprile 2000.

³³ Art. 2 della legge regionale 12 gennaio 2001, n. 1, *Attuazione del disposto dell'art. 14, comma 2, lettera b) del D.Lgs 79/99 – Disciplina di identificazione di clienti idonei all'acquisto di energia*, B.U.R. Abruzzo n. 2 del 31 gennaio 2001.

distretto industriale o all'interno di aree interessate da strumenti di programmazione negoziata «istruiti, approvati o siglati». La medesima Regione, nell'istituire³⁴ il Comitato di distretto agroindustriale della Marsica, delega il Presidente della Giunta regionale a sottoscrivere «il contratto di programma contenente il Piano pluriennale di iniziative di investimenti atti a generare significative ricadute sul piano produttivo del Distretto agroindustriale».

La Regione Sicilia ha istituito i *Contratti di programma regionali*³⁵ utilizzabili per «la realizzazione di grandi investimenti legati allo sviluppo integrato del territorio o comunque aventi contenuto innovativo», disciplinandone i contenuti.

La Regione Basilicata, nel definire le modalità di incentivazione al sistema delle imprese regionali³⁶, stabilisce che il Documento annuale di programmazione economica e finanziaria (DAPEF) venga accompagnato da un «Programma di incentivazione alle attività produttive» che definisca anche «forme, modalità e tempi per l'attivazione di procedure negoziali di evidenza pubblica», ed introduce la figura del Responsabile Unico delle Procedure Negoziali.

La Regione Veneto, in relazione alla disciplina dei distretti produttivi, individua nel *Patto di sviluppo distrettuale*³⁷ lo strumento in grado di esprimere la progettualità strategica del sistema delle imprese e delle istituzioni locali, rimandando la definizione dei criteri di redazione alla Giunta regionale sentita la Commissione consiliare competente.

La Regione Puglia ha inserito³⁸, fra le misure di attuazione del POR 2000-2006, il contratto di programma quale «strumento per realizzare una efficace armonizzazione tra la contrattazione programmata e la pianificazione territoriale attraverso nuove iniziative produttive o ampliamenti di iniziative esistenti articolati in piani organici».

³⁴ Legge regionale 16 marzo 2001, n. 8, *Modifiche e integrazioni alla L.R. 18 maggio 2000, n. 97 recante: Individuazione, delimitazione, istituzione del distretto agroalimentare della Marsica – legge 317/1991*, B.U.R. Abruzzo n. 7 del 28 marzo 2001.

³⁵ Art. 118 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, *Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001*, B.U.R. Sicilia n. 21 del 7 maggio 2001.

³⁶ Legge regionale 4 gennaio 2002, n. 4, *Disciplina dei regimi regionali di aiuto*, B.U.R. Basilicata n. 2 dell'8 gennaio 2002 (In particolare: art. 3 – Programma di incentivazione alle attività produttive, e art. 33 – Responsabile Unico delle Procedure Negoziali).

³⁷ Art. 5 della legge regionale 4 aprile 2003, n. 8, *Disciplina dei distretti produttivi ed interventi di politica industriale locale*, B.U.R. Veneto n. 36 dell'8 aprile 2003.

³⁸ Regione Puglia, deliberazione Giunta regionale 26 settembre 2003, n. 1414, D.G.R. n. 1134 dell'8/08/02: *POR Puglia 2000-2006 – Misura 4.18 «Contratti di Programma»*. Approvazione schema di avviso pubblico, B.U.R. Puglia n. 114 del 9 ottobre 2003.

La Regione Piemonte ha individuato³⁹ una pluralità di strumenti di intervento per il sostegno delle attività produttive, fra i quali la «programmazione negoziata»⁴⁰, riservandosi di individuare nel DPFR e/o nei documenti di programmazione regionale «un programma pluriennale d'intervento che indica gli strumenti da attivare nel periodo di riferimento e quantifica le relative risorse finanziarie», impegnandosi a rendere conto al Consiglio, tramite una relazione annuale, dei risultati ottenuti (per ciascun strumento e in un contesto ecosostenibile) in termini di sviluppo del sistema produttivo e dell'occupazione.

5. *Gli strumenti regionali per lo sviluppo locale*

Il CIPE, come già visto, ha provveduto a dettare una propria definizione degli strumenti regionali di sviluppo locale equivalenti ai patti territoriali «in base a caratteristiche di concertazione sociale e integrazione territoriale degli interventi».

In attesa del processo di regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale, le Regioni hanno introdotto, soprattutto nell'ambito delle leggi riferite alla programmazione regionale, procedure di concertazione e/o ulteriori strumenti negoziali di sviluppo locale diversamente denominati.

Fra le regioni meridionali, la Regione Sardegna ha introdotto i *Programmi integrati d'area*⁴¹, finalizzati allo sviluppo locale ed occupazionale, da attuarsi mediante la stipula di accordi di programma, i quali possono anche individuare «le modalità entro le quali possono essere definiti contratti di programma tra le amministrazioni pubbliche e le imprese partecipanti ai programmi integrati d'area».

³⁹ Legge regionale 22 novembre 2004, n. 34, *Interventi per lo sviluppo delle attività produttive*, B.U.R. Piemonte n. 47 del 25 novembre 2004.

⁴⁰ *Ibidem*, Allegato 1: «m) programmazione negoziata: azioni ed interventi di promozione e sviluppo del territorio, che coinvolgano una molteplicità di soggetti pubblici e privati e comportino attività decisionali complesse nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie, da realizzarsi mediante intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area, progetti integrati di sviluppo socio-economico di area, patti per la competitività nonché altre forme di intervento basate su accordi di concertazione tra Enti pubblici, imprese ed altri soggetti privati».

⁴¹ Legge regionale 26 febbraio 1996, n. 14, *Programmi integrati d'area*, B.U.R. Sardegna n. 8 del 5 marzo 1996.

La Regione Basilicata ha previsto, fra gli atti che costituiscono la programmazione negoziata⁴², anche i *Programmi integrati d'area* promossi da enti locali e finalizzati a realizzare «ben definite condizioni di sviluppo locale sostenibile» attraverso l'attivazione di risorse proprie degli enti promotori e di provenienza regionale, nazionale e comunitaria, per la realizzazione di investimenti produttivi, infrastrutture e servizi.

La Regione Abruzzo ha individuato i *Contratti di sviluppo*⁴³ quale strumento per l'attuazione della programmazione negoziata. Ha quindi previsto che la promozione dei distretti rurali⁴⁴ possa avvenire anche con l'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata e che il «piano di distretto» venga elaborato con il ricorso a strumenti permanenti di concertazione istituzionale.

La Regione Puglia fra gli strumenti di programmazione negoziata ha incluso i *Programmi integrati territoriali*⁴⁵, con l'obiettivo di superare «carenze e ostacoli allo sviluppo in determinate aree della Regione», e gli *Accordi di programma regionali*⁴⁶, con la finalità di «assicurare il coordinamento di tutte le attività necessarie alla realizzazione di opere e di programmi di intervento di prevalente competenza regionale e che richiedono l'azione integrata e coordinata di enti locali e altri soggetti pubblici, agenzie e società a partecipazione pubblica, imprese e altri soggetti privati».

La Regione Calabria ha individuato i *Programmi d'area*⁴⁷ quale «ulteriore modalità di programmazione intercomunale negoziata», promuovibili previo assenso degli Enti locali interessati e la loro partecipazione alla predisposizione, per «realizzare le condizioni per lo sviluppo locale sostenibile, in coerenza con gli strumenti della programmazione regionale e sub-regionale».

⁴² Art. 8 (Programmazione negoziata) della legge regionale 24 giugno 1997, n. 30, *Nuova disciplina degli strumenti e delle procedure di programmazione regionale*, B.U.R. Basilicata n. 33 del 1° luglio 1997.

⁴³ Art. 23 (Disposizioni in materia di programmazione negoziata) della legge regionale 9 febbraio 2000, n. 6, *Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione*, B.U.R. Abruzzo n. 15 del 18 febbraio 2000.

⁴⁴ Legge regionale 3 marzo 2005, n. 18, *Istituzione dei distretti rurali*, B.U.R. Abruzzo n. 15 del 18 marzo 2005.

⁴⁵ Art. 11 (Programmi integrati territoriali) della legge regionale 16 novembre 2001, n. 28, *Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli*, Supplemento al B.U.R. Puglia n. 169 del 20 novembre 2001.

⁴⁶ Art. 12 (Strumenti di programmazione negoziata) della medesima legge regionale.

⁴⁷ Art. 39 (Finalità dei programmi d'area) della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19, *Norme per la tutela, governo e uso del territorio – Legge Urbanistica della Calabria*, Supplemento straordinario n. 3 del 23 aprile 2002 al B.U.R. Calabria n. 7 del 16 aprile 2002.

La Regione Campania, nel definire i *Piani attuativi della programmazione regionale*⁴⁸, stabilisce che gli stessi «possono costituire strumento di programmazione negoziata e possono disciplinare l'entità delle risorse finanziarie che ciascuno dei soggetti partecipanti all'accordo è tenuto a destinare alla loro realizzazione».

Fra le regioni del centro-nord, la Regione Emilia-Romagna ha introdotto i *Programmi speciali d'area*⁴⁹, al fine di «accrescere l'integrazione fra gli Enti locali, il coordinamento delle iniziative, l'impiego integrato delle risorse finanziarie»; la cui operatività è stata successivamente estesa⁵⁰ agli interventi per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari.

La Regione Toscana ha introdotto i *Programmi locali di sviluppo sostenibile*⁵¹, promossi dalle Province, secondo forme e modalità di redazione la cui specifica è demandata alla Giunta regionale; strumento successivamente confluito negli atti della programmazione regionale⁵² quale strumento di programmazione integrata finalizzato allo sviluppo complessivo dei sistemi locali. Infine ha introdotto il *Progetto economico territoriale del distretto rurale*⁵³, che definisce processi concertativi ed azioni integrate per il coordinamento e l'implementazione dei piani e dei programmi del territorio distrettuale, ed il *Patto per lo sviluppo locale*⁵⁴ quale strumento di natura negoziale ad adesione volontaria fra soggetti pubblici e privati per il coordinamento e l'integrazione delle rispettive determinazioni programmatiche e progettuali.

La Regione Piemonte, fra le norme per la promozione della montagna, ha indicato i *Progetti integrati*⁵⁵ predisposti dalle Co-

⁴⁸ Art. 19 (Piani attuativi della programmazione regionale) della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, *Ordinamento contabile della Regione Campania – Art. 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76*, B.U.R. Campania n. 23 del 6 maggio 2002.

⁴⁹ Legge regionale 19 agosto 1996, n. 30, *Norme in materia di programmi speciali d'area*, B.U.R. Emilia-Romagna n. 96 del 23 agosto 1996.

⁵⁰ Art. 7 (Interventi nell'ambito della programmazione negoziata) della legge regionale 28 dicembre 1999, n. 39, *Interventi per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari*, B.U.R. Emilia-Romagna n. 152 del 31 dicembre 1999.

⁵¹ Legge regionale 29 luglio 1998, n. 41, *Incentivi a sostegno dei programmi locali di sviluppo sostenibile*, B.U.R. Toscana n. 28 del 7 agosto 1998.

⁵² Art. 12 (Programmi locali di sviluppo) della legge regionale 11 agosto 1999, n. 49, *Norme in materia di programmazione regionale*, B.U.R. Toscana n. 26 del 20 agosto 1999, successivamente modificato dall'art. 13 della legge regionale 15 novembre 2004, n. 61, *Modifiche alle leggi regionali 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale)*, B.U.R. Toscana n. 46 del 24 novembre 2004.

⁵³ Art. 5 della legge regionale 5 aprile 2004, n. 21, *Disciplina dei distretti rurali*, B.U.R. Toscana n. 14 del 14 aprile 2004.

⁵⁴ Art. 14 della legge regionale 15 novembre 2004, n. 61, *citata*.

⁵⁵ Art. 29 (Progetti integrati) della legge regionale 2 luglio 1999, n. 16, *Testo unico delle leggi sulla montagna*, Supplemento ordinario n. 1 al B.U.R. Piemonte n. 3 del 19 gennaio

munità montane in coerenza con il piano pluriennale di sviluppo economico, alla cui realizzazione possono concorrere altri enti e privati, regolando i reciproci impegni tramite la stipula di una apposita convenzione. Nell'ambito delle politiche locali per la sicurezza viene previsto il ricorso a *Progetti di riqualificazione urbana*⁵⁶ che utilizzino strumenti di programmazione negoziata.

La Regione Lazio ha istituito⁵⁷ le *Aree di programmazione integrata* per la valorizzazione ambientale, culturale e turistica del territorio, ai fini della programmazione e del razionale e coordinato utilizzo delle risorse finanziarie locali, regionali, nazionali e comunitarie all'interno di ambiti territoriali sovracomunali. A queste aree sono state successivamente riservate le risorse finanziarie della Misura 2 «Valorizzazione delle aree di pregio turistico, culturale e ambientale» dell'Asse 3 «Valorizzazione dei sistemi locali» del DOCUP ob.2 2000-2006.

La Regione Umbria ha incluso fra gli strumenti di programmazione negoziata gli *Accordi di programma regionali*⁵⁸, promossi su iniziativa degli Enti locali o della Regione medesima; affidando «di norma» agli strumenti di programmazione negoziata la definizione e l'attuazione del piano triennale di sviluppo turistico⁵⁹.

La Regione Lombardia, oltre agli strumenti definiti con la disciplina organica della programmazione negoziata regionale, dei quali si è detto, nell'ambito degli interventi a favore dell'agricoltura ha individuato il *Contratto territoriale*⁶⁰ quale «accordo volto ad attuare un programma di intervento coordinato riguardante l'insieme delle attività agricole o di una filiera e, in particolare, condizioni concordate di produzione, il contributo dell'attività agricola alla conservazione delle risorse naturali, la salvaguardia delle forme del paesaggio agricolo e delle relative strutture ed infrastrutture,

2000; modificato dall'art. 20 della legge regionale 22 luglio 2003, n. 19, *Modifiche alla legge regionale 2 luglio 1999, n. 16*, B.U.R. Piemonte n. 30 del 24 luglio 2003.

⁵⁶ Art. 9 della legge regionale 23 marzo 2004, n. 6, *Politiche regionali integrate in materia di sicurezza*, B.U.R. Piemonte n. 12 del 25 marzo 2005.

⁵⁷ Legge regionale 22 dicembre 1999, n. 40, *Programmazione integrata per la valorizzazione ambientale, culturale e turistica del territorio*, Supplemento ordinario n. 7 al B.U.R. Lazio n. 36 del 30 dicembre 1999.

⁵⁸ Art. 13 (Strumenti di programmazione negoziata) della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13, *Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria*, B.U.R. Umbria n. 11 del 2 marzo 2000.

⁵⁹ Legge regionale 19 novembre 2001, n. 29, *Disciplina dell'organizzazione turistica regionale*, Supplemento ordinario n. 2 al B.U.R. Umbria n. 58 del 28 novembre 2001.

⁶⁰ Art. 21 (Programmazione negoziata) della legge regionale 7 febbraio 2000, n. 7, *Norme per gli interventi regionali in agricoltura*, Supplemento ordinario n. 1 al B.U.R. Lombardia n. 6 del 11 febbraio 2000.

la produzione di servizi collettivi, nonché lo sviluppo di progetti collettivi di produzione o di sviluppo del territorio». Successivamente ha esteso⁶¹ agli enti gestori delle aree naturali protette la possibilità di partecipare ai contratti territoriali riguardanti il settore agro-forestale «con particolare riferimento alla conservazione e allo sviluppo della vegetazione naturale e alla salvaguardia del paesaggio agricolo».

La medesima Regione Lombardia, nell'ambito degli interventi a favore delle PMI commerciali⁶², ha individuato quali strumenti di programmazione negoziata l'*Accordo di programma*, il *Contratto di recupero*, il *Contratto di sviluppo*.

La Regione Veneto, all'interno della disciplina delle funzioni trasferite in materia di incentivi alle imprese⁶³, ha individuato i *Programmi integrati di sviluppo* quale strumento di programmazione negoziata.

6. *Gli strumenti di concertazione nella programmazione regionale dei fondi comunitari*

Uno degli elementi di novità introdotti nella programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, anche a seguito delle esperienze condotte con l'attuazione dei patti territoriali per l'occupazione⁶⁴,

⁶¹ Art. 2, comma 45, della legge regionale 22 luglio 2002, n. 15, *Legge di semplificazione 2001, Supplemento ordinario n. 1 al B.U.R. Lombardia n. 30 del 26 luglio 2002.*

⁶² Art. 4 (Contributi regionali) della legge regionale 21 marzo 2000, n. 13, *Interventi regionali per la qualificazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese commerciali*, B.U.R. Lombardia n. 12 del 24 marzo 2000.

⁶³ Art. 8 (Disposizioni per l'esercizio di compiti e funzioni in materia di incentivi alle imprese) della legge regionale 11 settembre 2000, n. 19, *Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali ...*, B.U.R. Veneto n. 83 del 15 settembre 2000.

⁶⁴ Con il documento *Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione*, (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 13 giugno 1995, COM (95) 273 def., G.U.C.E. C/265 del 12 ottobre 1995) la Commissione delinea una strategia che accomuna qualità della vita e sviluppo economico nella individuazione dei settori «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 FESR 2000-2006 orientata verso una strategia «territorially-based» (Commissione europea, *Patti territoriali per l'occupazione. 89 partenariati locali raccolgono la sfida della disoccupazione*,

è l'introduzione del principio dell'integrazione tra gli interventi al fine di aumentare l'efficacia delle politiche strutturali, con modalità di attuazione affidate al partenariato economico e sociale.

In Italia il QCS 2000-2006 per le Regioni obiettivo 1 ha affidato al *Progetto integrato*, inteso non quale nuovo strumento bensì quale modalità operativa di attuazione, l'obiettivo di «massimizzazione dell'efficacia delle azioni di sviluppo favorendo, all'interno dei singoli Programmi operativi, la programmazione, il finanziamento e l'attuazione di progetti integrati di sviluppo», fornendo successivamente delle linee guida omogenee per tutte le Regioni.

Le Regioni italiane obiettivo 2 hanno invece provveduto, individualmente, all'interno dei propri Documenti unici di programmazione (DOCUP) e dei relativi Complementi di programmazione (CdP), ad adottare formule di attuazione analoghe ai PIT anche se diversamente denominate.

6.1. *La programmazione integrata nelle Regioni obiettivo 1*

Per quanto riguarda le Regioni obiettivo 1, il Piano per lo sviluppo del Mezzogiorno (PSM)⁶⁵ ha individuato i *Programmi integrati di sviluppo (PIS)* quale strumento per assicurare «la celere attuazione di programmi e progetti ritenuti prioritari a livello locale e con forte impatto di sviluppo sul territorio»; successivamente disciplinati sotto la formula di *Progetti integrati territoriali (PIT)* da un documento ministeriale⁶⁶ che ne indica le modalità di attuazione per concorrere al cofinanziamento ed alla riserva premiale di risor-

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). Tuttavia, a seguito del rapporto di valutazione (ECOTEC Research & Consulting, *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Final Report to Directorate General Regional Policy*, October 2002; disponibile in lingua inglese nel sito europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/tep_report1.pdf), prima di inserire questo modello nei successivi periodi di programmazione si è ritenuto comunque «necessario che la Commissione definisca chiari orientamenti in merito alla finalità generale di un approccio di questo tipo, la selezione dei patti, gli obiettivi da conseguire e le modalità per quantificare e valutare i risultati ottenuti, le scadenze previste, le attività per la loro diffusione e l'integrazione delle buone prassi in altre politiche» (cfr. *Infolegione news*, 106, gennaio 2003).

⁶⁵ Deliberazione CIPE 14 maggio 1999, n. 71, *Orientamenti della programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno*, G.U. n. 161 del 12 luglio 1999.

⁶⁶ Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, UVIP, *I progetti integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, s.d. (reperibile sul sito tesoro.it).

se, e contestualmente chiarisce che possono essere attuati anche ricorrendo agli strumenti esistenti di programmazione negoziata.

Le regioni meridionali, nell'ambito dei propri Programmi operativi regionali (POR), hanno provveduto ad individuare i propri strumenti di programmazione integrata, approfondendone i contenuti e/o delimitando i territori di intervento all'interno dei relativi Complementi di programmazione (CdP), e disciplinandone l'attuazione alcune con provvedimenti di carattere regolamentare, altre con provvedimenti legislativi; prevedendo una pluralità di strumenti⁶⁷, distinguibili in progetti per lo sviluppo di ambiti territoriali subregionali, progetti con un chiaro orientamento tematico (definibili «settoriali»), progetti per lo sviluppo delle città.

La Regione Basilicata, nell'ambito del POR, definisce tre tipologie di programmi integrati:

1. *Progetti integrati territoriali (PIT)*, per la realizzazione di interventi intersettoriali collegati in un contesto territoriale definito;
2. *Progetti integrati settoriali (PIS)*, per la realizzazione di interventi intersettoriali definiti contestualmente, ma non necessariamente delimitati in una localizzazione geografica circoscritta;
3. *Progetti integrati di sviluppo urbano (PISU)*, relativi ai due capoluoghi di provincia, Potenza e Matera.

Il CdP identifica gli ambiti tematici, a seguito di un processo partenariale coordinato dalle Province, assumendo il riferimento dei sistemi territoriali identificati dal Piano di sviluppo regionale (PSR).

La Regione Calabria, nell'ambito del POR, definisce cinque tipologie di programmi integrati:

1. *Progetti integrati strategici (PIS)*, per il conseguimento di obiettivi strategici, di tipo settoriale o multisettoriale, su base regionale o provinciale;
2. *Progetti integrati territoriali (PIT)*, per il conseguimento di precisi obiettivi di sviluppo socio-economico in ambito sub-provinciale;
3. *Progetti integrati delle aree rurali (PIAR)*, operanti in aree ritagliate all'interno dei PIT;

⁶⁷ Una ricognizione è stata effettuata dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (UVAL, *Ricognizione sullo stato di attuazione della Progettazione Integrata nelle Regioni dell'Obiettivo 1*, documento elaborato per la seduta del 17-18 luglio 2002 del Comitato di Sorveglianza del QCS ob.1; in *dps.tesoro.it*) dal quale sono tratte le notizie riportate nel presente paragrafo. Altre informazioni sono rintracciabili nei siti delle Regioni.

4. *Progetti integrati di filiera (PIF)*, per integrare misure FEO-GA;

5. *Programmi di sviluppo urbano (PSU)*, per lo sviluppo e la riqualificazione urbana di grandi centri e reti di centri.

Gli ambiti territoriali della progettazione integrata sono stati individuati tramite delibera di Giunta (354/2001), e per l'attuazione sono state definite apposite linee guida.

La Regione Campania definisce nel POR due tipologie di *Progetti integrati (PI)*, che intervengono in un medesimo ambito territoriale ovvero nel medesimo ambito tematico, e il *Piano di Zona Sociale*, con una specifica procedura. Il CdP ne individua gli ambiti, tematici o territoriali, recependo il Protocollo quadro sottoscritto fra Regione e Province, che istituisce il Tavolo di concertazione. Le linee guida di attuazione sono state approvate con delibera di Giunta⁶⁸.

La Regione Molise definisce nel POR due tipologie di *Progetti integrati territoriali (PIT)*, promuovibili da attori locali ovvero dalla Regione medesima. Il CdP ha individuato gli ambiti territoriali di intervento.

La Regione Puglia, oltre a prevedere il contratto di programma quale strumento per l'attuazione di piani organici di iniziative produttive⁶⁹, definisce nel POR due tipologie di progetti integrati:

1. *Progetti integrati territoriali (PIT)*, per la realizzazione in ambiti delimitati di interventi intersettoriali ad esclusione del turismo e dei beni culturali;

2. *Progetti integrati settoriali (PIS)*, per la realizzazione in ambiti delimitati di interventi nei settori del turismo e dei beni culturali con la valorizzazione delle risorse immateriali (ambiente, cultura, risorse umane).

Le procedure di attuazione del POR Puglia, disciplinate con legge regionale⁷⁰, per l'attuazione dei progetti integrati individuano una procedura negoziale per:

a) la realizzazione di impianti ed infrastrutture per il risanamento, la tutela, la manutenzione e la valorizzazione dell'ambiente naturale;

b) gli interventi integrati promossi da consorzi di PMI;

⁶⁸ Regione Campania, delibera di Giunta 12 ottobre 2001, n. 5247, *Linee guida dei Progetti integrati* (in regione.campania.it).

⁶⁹ Vedi precedente nota n. 38.

⁷⁰ Art. 21 (Procedura negoziale) della legge regionale 25 settembre 2000, n. 13, *Procedure per l'attuazione del Programma operativo della Regione Puglia 2000-2006*, Supplemento al B.U.R. Puglia n. 115 del 26 settembre 2000.

c) gli interventi integrati in campo turistico, culturale, ambientale e di riassetto idrogeologico del territorio.

Le linee guida per l'attuazione dei PIT sono definite da un atto di indirizzo approvato con delibera di Giunta⁷¹.

La Regione Sardegna ha definito con legge regionale l'attuazione del POR 2000-2006, affidando⁷² ai *Programmi integrati territoriali (PIT)* le azioni di coordinamento e di gestione della Misura per lo sviluppo integrato d'area, e stabilendo⁷³ che gli investimenti privati inseriti nei PIT approvati dalla Giunta regionale godano della priorità nella concessione di finanziamenti previsti dalla legislazione regionale di incentivazione delle attività produttive.

Il Cdp ha affiancato ai Progetti integrati territoriali (PIT) i *Progetti integrati di filiera (PIF)*, per il rafforzamento delle filiere produttive esistenti e la creazione di nuove filiere produttive a basso impatto ambientale, e i *Progetti integrati individuati con Atto di programmazione*, per l'attuazione settoriale e non necessariamente territoriale delle misure dell'Asse II. L'identificazione degli ambiti tematici e territoriali è scaturita da un processo di concertazione coordinato dalle Province e recepito in un «Documento di indirizzi» approvato dal Comitato di Sorveglianza.

La Regione Sicilia ha disciplinato con legge regionale l'attuazione del POR, individuando⁷⁴ i *Progetti integrati territoriali (PIT)*, ai quali si affiancano i *Progetti integrati regionali (PIR)* promossi dall'Amministrazione regionale, quali strumenti di «sviluppo autopropulsivo fondato su un forte radicamento territoriale e sulla valorizzazione delle identità storico-culturali», da attuare attraverso la stipula di appositi accordi di programma; i cui elementi costitutivi sono:

a) l'individuazione puntuale del risultato finale e dei benefici attesi dalla realizzazione del progetto;

⁷¹ Regione Puglia, deliberazione della Giunta 28 ottobre 2004, n. 1577, *POR Puglia 2000-2006. Atto di indirizzo per l'attuazione dei PIT – Linee guida*, B.U.R. Puglia n. 135 dell'11 novembre 2004.

⁷² Art. 1, comma 36, lettera r), della legge regionale 24 aprile 2001, n. 6, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2001)*, B.U.R. Sardegna n. 13 del 28 aprile 2001.

⁷³ Art. 23, comma 7, della legge regionale 22 aprile 2002, n. 7, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2002)*, Supplemento ordinario n. 1 al B.U.R. Sardegna n. 12 del 22 aprile 2002.

⁷⁴ Art. 7 (Progetti integrati territoriali) della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 32, *Disposizioni per l'attuazione del POR 2000-2006 e di riordino dei regimi di aiuto alle imprese*, Supplemento ordinario al B.U.R. Sicilia n. 61 del 23 dicembre 2000.

b) l'individuazione dei soggetti responsabili per la realizzazione dei diversi progetti;

c) l'analisi dei costi e l'individuazione delle fonti di finanziamento;

d) gli eventuali elaborati tecnici.

Successivamente, nelle more dell'approvazione degli strumenti di pianificazione dei parchi e delle riserve naturali, ha affidato⁷⁵ ai medesimi Progetti integrati territoriali l'individuazione degli interventi che possono essere approvati e realizzati all'interno delle aree naturali protette. Ha quindi stabilito che il «Fondo di rotazione per la progettazione»⁷⁶ venga utilizzato, in sede di prima applicazione, per la progettazione esecutiva delle opere «inserite nei Progetti integrati territoriali (PIT) finanziati dal POR o in altri strumenti di programmazione negoziata».

6.2. La concertazione nelle Regioni obiettivo 2

La programmazione delle risorse comunitarie nelle Regioni del Centro Nord avviene, come noto, con un livello di autonomia propositiva e gestionale, che si riscontra anche nell'individuazione di procedure di concertazione per attivare strumenti di sviluppo locale, diversamente definiti e attivati non da tutte le Regioni⁷⁷.

La Regione Emilia Romagna adotta la programmazione negoziata quale metodo per l'attuazione dell'Asse 2 per lo sviluppo locale, le cui tre misure sono riferite a sistemi territoriali (area orientale, montagna, pianura centrale). Con riferimento ai *Programmi di sviluppo locale (PSL)*, definiti ed approvati su base provinciale, per ogni misura è predisposto un *Programma di sviluppo d'area (PSA)*, accolto nel CdP, che definisce gli obiettivi e le tipologie di intervento delle azioni individuate nel DOCUP.

La Regione Friuli Venezia Giulia richiama nel DOCUP gli strumenti di programmazione negoziata quale metodo per selezionare

⁷⁵ Art. 122 (Progetti integrati territoriali ricadenti nei parchi e riserve naturali) della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, *Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001*, B.U.R. Sicilia n. 21 del 7 maggio 2001.

⁷⁶ Art. 43 della legge regionale 20 marzo 2002, n. 2, *Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002*, B.U.R. Sicilia n. 14 del 27 marzo 2002.

⁷⁷ I DOCUP delle singole Regioni sono reperibili nei relativi siti *web*. Nell'ambito del Progetto Centro Nord-RAP 1000, il Formez ha effettuato una ricognizione del ricorso a strumenti riconducibili alla programmazione negoziata (Progetto Centro Nord, II biennio RAP 1000, *Focus Obiettivo 2*, Roma, giugno 2003; in *formez.it*).

progetti che rientrino in un quadro di forte integrazione territoriale; orientamento per il quale – tuttavia – il CdP non formula dettagli applicativi.

Il DOCUP della Regione Lazio affida alla concertazione istituzionale l'attuazione dell'Asse 3 per lo sviluppo dei sistemi locali, suddivisi in nove ambiti territoriali nei quali definire Intese d'area tramite la sottoscrizione di Protocolli di Intesa tra i soggetti istituzionali, i quali partecipano ai Tavoli del Partenariato che definiscono i rispettivi *Piani d'Area*. Le relative procedure sono definite in parte nel CdP e in parte tramite specifiche delibere di Giunta.

Il DOCUP della Regione Liguria prevede il ricorso alla concertazione per l'attuazione di iniziative di sviluppo locale tramite la definizione di *Progetti Integrati*, caratterizzati da elementi ricorrenti nella programmazione negoziata (idea guida condivisa, ambito territoriale o tematico delimitato, soggetto responsabile identificato).

La Regione Lombardia affida al principio del partenariato locale l'attuazione dei *Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL)*, che il DOCUP prevede possano essere proposti da Enti locali (associati e rappresentati da un ente capofila) a seguito di un invito a presentare proposte predisposto dall'Autorità di Gestione dell'obiettivo 2.

Il DOCUP della Regione Marche indica la concertazione quale criterio premiale per la valutazione di progetti inseriti in strumenti di programmazione negoziata e territoriale.

La Regione Piemonte fa riferimento alla programmazione negoziata nella misura per la «Valorizzazione della programmazione integrata d'area», fornendo le linee guida per la definizione del *Progetto Integrato*, al quale il CdP affida la realizzazione concertata delle tipologie di intervento delle diverse misure del DOCUP.

La Regione Toscana affida ai *Progetti integrati di sviluppo locale (PISL)*⁷⁸ la realizzazione di programmi integrati di interventi comprendenti sia la realizzazione di infrastrutture, materiali ed immateriali, sia la concessione di aiuti alle imprese, riservando alla loro attuazione la metà circa delle risorse finanziarie disponibili nel DOCUP.

La Regione Umbria attribuisce la funzione di strumento attuativo fondamentale del DOCUP ai *Progetti Integrati (PI)*, per l'intervento in particolari territori o per aree tematiche definite da un Programma regionale, costruito tenendo conto degli strumenti di

⁷⁸ Regione Toscana, delibera Giunta regionale 20 gennaio 2003, n. 31, *DOCUP Ob. 2 Toscana – Approvazione disciplinare «Progetti integrati di Sviluppo Locale» (PISL)* (Documentazione nel sito web.docup.toscana.it/pisl.htm).

programmazione negoziata e territoriale già avviati. Il CdP identifica due diverse procedure per i Progetti Integrati Tematici e per i Progetti Integrati Territoriali, entrambe concertative, che si differenziano sostanzialmente in quanto l'elaborazione dei primi avviene a regia regionale mentre l'elaborazione dei progetti territoriali è affidata agli enti locali per il tramite del soggetto capofila.

La Regione Veneto richiama il ricorso alla concertazione per l'attuazione del DOCUP facendo riferimento ai patti territoriali regionali⁷⁹ ed alla individuazione di *Progetti Integrati* da attuare tramite gli strumenti della programmazione negoziata, che il CdP richiama per l'attuazione di diverse misure.

7. Considerazioni finali

Il panorama degli strumenti regionali di concertazione per lo sviluppo (economico, sociale, territoriale) risulta di estrema complessità e frammentazione, in un universo difficilmente rappresentabile e riconducibile a sistema, se non per affermare che quanto analizzato in precedenza è comunque riconducibile al concetto di sviluppo locale, dove il fattore localizzativo assume un aspetto rilevante, introducendo una effettiva discontinuità con le politiche di sviluppo basate sull'allocazione delle risorse finanziarie in chiave prevalentemente anticongiunturale.

Se è difficile ricostruire un quadro di riferimento delle finalità, obiettivi e procedure dei vari strumenti di concertazione per lo sviluppo locale definiti dalle Regioni prima e dopo il processo di regionalizzazione dei patti territoriali, è praticamente impossibile avviare una valutazione in merito alla loro incidenza, per assoluta mancanza di informazioni sulla loro attuazione.

In merito al processo di regionalizzazione dei patti territoriali, il Rapporto annuale 2004 del DPS – senza fornire dati quantitativi – fa sapere⁸⁰ che, «utilizzando la previsione della gestione in regime di *service*, essi continuano ad essere seguiti a livello centrale», anche se alcune Regioni sono avviate ad assumersi il ruolo di gestori diretti, e che in alcuni territori sono state avviate «iniziative di ripensamento di ambiti e di coordinamento di interventi» dei diversi

⁷⁹ Vedi precedente nota n. 21.

⁸⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Rapporto annuale 2004*, Roma, gennaio 2005, capitolo IV.3.6 – Strumenti per lo sviluppo locale.

strumenti di sviluppo locale «sovrappostisi e stratificatisi nel tempo nei territori regionali».

Queste, come altre informazioni sempre di fonte ufficiale⁸¹, risultano comunque interessanti per conoscere il fenomeno, ma appaiono decisamente insufficienti per valutare sia l'efficacia delle scelte programmatiche sia l'efficienza degli strumenti adottati. Diverse iniziative di monitoraggio sono state avviate, e di alcune si è dato conto nella precedente esposizione. Sarebbe opportuno che chi ha la responsabilità di monitorare i processi per valutare gli effetti delle politiche di sviluppo, assuma e condivida totalmente la capacità di misurare strategie e risultati, consolidandone il metodo ed evitando iniziative estemporanee⁸².

⁸¹ Nella presentazione per il CdS (Comitato di sorveglianza) del 15 aprile 2005, in merito alla *Progettazione integrata nel QCS ob.1*, l'UVAL fa sapere che a fine 2004 nelle Regioni meridionali risultano approvati 215 Progetti integrati, dei quali 142 PIT e 73 riferibili ad altre tipologie (nel sito *dps.tesoro.it*).

⁸² Il Ministero delle attività produttive, con decreto 29 luglio 2005, ha attribuito alla società Promuovi Italia, controllata da ENIT – Agenzia nazionale per il turismo, un finanziamento di 5 milioni di euro per la realizzazione delle «attività di valutazione d'impatto ed ottimizzazione degli strumenti di programmazione negoziata in atto» (nel sito *minindustria.it*).

*Strumenti regionali per lo sviluppo locale**

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 (PI) per la promozione della montagna	l.r. 16/1999 - art. 29 Progetto integrato (PI)
Liguria	Contratto di programma	l.r. 43/1994 - art. 4		Progetto integrato (PI)
	Patto di sviluppo distrettuale	l.r. 8/2003 - art. 5		DOCUP 2000-2006
Lombardia	Programma di sviluppo dei consorzi e società consortili tra piccole imprese	l.r. 7/1993 - art. 2	Accordo quadro di sviluppo territoriale - AQST	Programma integrato di sviluppo locale (PISL)
	Contratto territoriale nel settore agricolo	l.r. 7/2000 - art. 21	Programma integrato di sviluppo locale - PISL	DOCUP 2000-2006
	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		
Veneto	Patto territoriale	l.r. 13/1999		Progetto integrato (PI)
	Programma integrato di sviluppo - PIS	l.r. 19/2000 - art. 8		DOCUP 2000-2006

P.A. Bolzano

(segue)

Strumenti regionali per lo sviluppo locale

Regione	Tipologia					
	Sostegno alle imprese			Sviluppo territoriale		
	Denominazione	Fonte		Denominazione	Fonte	Gestione fondi comunitari
P.A. Trento	Patto territoriale	l.p. 6/1999 - art. 41				
Friuli Venezia Giulia	Programma speciale d'area (PSA) per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari	l.r. 39/1999 - art. 7	Programma speciale d'area (PSA)	l.r. 30/1996	Programma di sviluppo d'area (PSA)	DOCUP 2000-2006 Asse 2 - Sviluppo locale
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		
Toscana			Programma locale di sviluppo sostenibile (PISL)	l.r. 41/1998	Progetto integrato di sviluppo locale (PISL)	DOCUP 2000-2006
			Programma locale di sviluppo (PISL)	l.r. 49/1999 - art. 12		
			Patto per lo sviluppo locale - PASL	l.r. 61/2004 - art. 14		
Marche			Progetti integrati (Pi) delle Comunità Montane	l.r. 35/1997 - art. 19 comma 1, lett. c)		

Strumenti regionali per lo sviluppo locale

Regione	Tipologia									
	Sostegno alle imprese			Sviluppo territoriale			Gestione fondi comunitari			
	Denominazione	Fonte		Denominazione	Fonte		Denominazione	Fonte		
Umbria				Programma integrato d'area (PIA)	l.r. 13/2000 - art. 12		Progetto integrato tematico (PTT)	CdP al DOCUP 2000-2006		
Lazio				Programma integrato d'area (PIA)	l.r. 40/1999		Progetto integrato territoriale (PIT)	CdP al DOCUP 2000-2006		
Abruzzo	Contratto di programma distretto agroindustriale	l.r. 97/2000 - Art. 3 comma 6		Contratto di sviluppo territoriale	l.r. 11/1999 - art. 13					
Molise							Progetto integrato territoriale (PIT)	POR 2000-2006		
Campania				Piano attuativo (PIA) della programmazione regionale	l.r. 7/2002 - art. 19		Progetto integrato territoriale	POR 2000-2006		
							Progetto integrato tematico (PIT)	POR 2000-2006		
							Piano di zona sociale	POR 2000-2006		

(segue)

Strumenti regionali per lo sviluppo locale

Regione	Tipologia					
	Sostegno alle imprese		Sviluppo territoriale		Gestione fondi comunitari	
	Denominazione	Fonte	Denominazione	Fonte	Denominazione	Fonte
Puglia	Contratto di programma	l.r. 3/1999 - art. 3	Programma integrato territoriale (PIT)	l.r. 28/2001 - art. 11	Contratto di programma	POR 2000-2006 misura 4.18
					Progetto integrato territoriale (PIT)	l.r. 13/2000 - art. 21
					Progetto integrato settoriale (PIS)	l.r. 13/2000 - art. 21
Basilicata			Programma integrato d'area (PIA)	l.r. 30/1997 - art. 8 comma 1 lett. c)	Progetto integrato territoriale (PIT)	Punto 1. H del CdP al POR 2000-2006
					Progetto integrato settoriale (PIS)	Punto 1. H del CdP al POR 2000-2006
					Progetto integrato (PI) di sviluppo urbano	POR 2000-2006 Asse 5 Città
Calabria			Programma d'area (PIA)	l.r. 19/2002 - art. 39	Progetto integrato strategico (PIS)	POR 2000-2006
					Progetto integrato territoriale (PIT)	POR 2000-2006 Punto 3.8

Strumenti regionali per lo sviluppo locale

Regione	Tipologia			
	Sostegno alle imprese		Sviluppo territoriale	
	Denominazione	Fonte	Denominazione	Fonte
Sicilia	Contratto di programma regionale	l.r. 6/2001 - art. 118	Progetto integrato (PI) delle aree rurali	POR 2000-2006
			Progetto integrato (PI) di filiera	POR 2000-2006
			Programma di sviluppo urbano	POR 2000-2006 Asse 5 Città
Sardegna	Programma integrato d'area (PIA)	l.r. 14/1996	Progetto integrato territoriale - PIT	l.r. 32/2000 - art. 7
			Progetto integrato regionale (PI)	l.r. 32/2000 - art. 7
			Programma integrato territoriale - PIT	CdP al POR 2000-2006 - Misura 4.4
			Progetti integrati di filiera (PI)	CdP al POR 2000-2006
			Progetti integrati individuati con atto di programmazione (PI)	CdP al POR 2000-2006 - Asse II

* Le sigle degli strumenti regionali per lo sviluppo locale, indicate in neretto, sono riportate senza parentesi quando vengono espressamente indicate nella fonte normativa. Le sigle tra parentesi sono attribuzioni dell'autore, per richiamare la dizione corrente con la quale vengono indicati programmi diversamente denominati.