

Sui patti territoriali approvati dal CIPE

di Roberto Gallia

1. Premessa

Mentre si sta avviando a conclusione il lungo iter per definire le norme di attuazione dei patti territoriali, a seguito delle novità introdotte con la legge 662/1996¹, si avviano a realizzazione i dodici patti territoriali approvati dal CIPE, tra la fine del 1996 e l'estate 1997², sulla base della precedente normativa.

Queste prime iniziative, anche se non riproponibili in quanto superate, come già detto, da una ridefinizione normativa del patto territoriale³ nell'ambito della nuova disciplina della programmazione negoziata, che – tra l'altro – ha abrogato tutte le precedenti disposizioni, sono tuttavia servite a mettere in discussione la nozione di sviluppo locale e comunque costituiscono le prime esperienze diffuse di un tentativo di programmazione dal basso degli investimenti.

Tutta la vicenda della loro ideazione, progettazione, approvazione e realizzazione ha presentato notevoli problematiche sia di definizione procedurale e normativa, sia di definizione tecnica e contenutistica, suscitando reazioni contrastanti e contrapposte rispetto alle attese iniziali, anche e soprattutto in relazione al faticoso avvio della politica di sviluppo delle aree depresse seguito alla brusca soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; temi che attualmente continuano a rimanere al centro di un tor-

¹ Cfr. R. Gallia, *La nuova disciplina della «Programmazione negoziata»*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 1997, pp. 9-29.

² Relativi alle seguenti aree: Enna, Siracusa, Nuoro, Vibo Valentia, Caserta, Benevento, Madonie (19 comuni nella provincia di Palermo), Lecce, Brindisi, Palermo, Miglio d'Oro (comuni di S. Giorgio a Cremano, Ercolano, Portici e Torre del Greco, nella provincia di Napoli), Caltanissetta.

³ Cfr. G.P. Manzella, *Patti territoriali: sviluppi di un istituto di programmazione negoziata*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 3, 1997, pp. 789-844.

mentato dibattito, nel quale le posizioni si differenziano non solo fra le diverse forze politiche e sociali, ma anche al loro interno.

Il dibattito in sede politica registra una contrapposizione sulle competenze da ripartire tra il Ministero dell'Industria ed il Ministero del Tesoro e Bilancio, con riferimento alle politiche di aiuti alle aree depresse. In sedi più riflessive sulle tematiche per lo sviluppo, il dibattito si trasforma in una contrapposizione tra chi assegna all'impresa non tradizionale e alle nuove opportunità imprenditoriali, in particolare alle iniziative rivolte alla valorizzazione delle risorse ambientali e culturali proprie di un territorio, un ruolo prioritario nello sviluppo e nella promozione dell'occupazione, e chi individua nel basso tasso di industrializzazione delle aree in ritardo del Mezzogiorno il principale limite allo sviluppo, in quanto impedisce «fisiologicamente» il sostegno della domanda di servizi finali (per la persona, per la salvaguardia ambientale, per la tutela dei beni naturali ecc.) e quindi lo sviluppo delle attività terziarie.

I patti territoriali, in quanto progetti di sviluppo locale promossi in sede locale da soggetti con una migliore conoscenza del territorio e con un più ampio coinvolgimento delle risorse endogene, materiali ed immateriali, avrebbero potuto costituire un'utile occasione di verifica delle tematiche dello sviluppo. In particolare avrebbero potuto offrire un riscontro alle diverse ipotesi collegate all'avvio di imprese in settori non tradizionali, come opportunità da cogliere in termini di complementarità e/o di integrazione con i tradizionali settori manifatturieri, ovvero come iniziative separate da essi, o addirittura in conflitto e in contrapposizione.

Appare quindi opportuno offrire una riflessione su quello che si è fatto e si è prodotto con i primi patti territoriali; riflessione tanto più utile in quanto non influenzabile da polemiche contingenti o mirate a sostenere tesi predefinite, riferendosi ad episodi che, pur importanti, non sono comunque riproponibili in quanto tali, essendo state nel frattempo integralmente modificate, come richiamato, le norme e le procedure che ne disciplinano l'attuazione.

2. L'iter per definire le norme e le procedure di attuazione del patto territoriale

Il patto territoriale, in attuazione del principio della concertazione delle azioni fra le parti sociali, viene inserito nel protocollo sottoscritto in data 11 novembre 1994 dai rappresentanti di CGIL, CISL, UIL, Confindustria e, per il Governo, dal Ministro

del Bilancio e dal Ministro dell'Industria⁴, quale programma di sviluppo articolato in sede locale, proposto dalle forze sociali e da attuarsi anche con gli strumenti della programmazione negoziata (contratti, accordi, intese).

Occorre rilevare come il patto territoriale sia stato inteso all'origine come metodo per programmare politiche dello sviluppo, e non come mero strumento operativo per gestire progetti di sviluppo locale, forma alla quale sarà in seguito ricondotto, come vedremo più oltre.

L'ampia articolazione di valutazioni che ha accompagnato il dibattito sulla soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha comportato una particolare attenzione al processo di mutamento profondo della composizione e della rappresentanza della società meridionale, rispetto alla quale «non può comunque contestarsi che la trasformazione di una società complessa e differenziata, quale è quella meridionale, non può prescindere da una responsabilizzazione delle istituzioni e della società locale»⁵.

Particolarmente attivo nell'esplorare le potenzialità di una politica di concertazione per lo sviluppo delle aree del Mezzogiorno è stato il CNEL che, con riferimento a tale politica, ha teorizzato l'esistenza di una «Società di Mezzo», individuata⁶ nelle strutture di rappresentanza collettiva (associazioni dei datori di lavoro, dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo, del mondo della finanza, della cultura, della politica ecc.) dalle quali, nel venire meno della tradizionale rappresentanza politica degli interessi, potenzialmente potrebbe emergere una nuova classe dirigente in grado di pensare e costruire uno sviluppo «dal basso».

Sulla scorta di questa teorizzazione, il CNEL ha dato vita ad una intensa attività promozionale, che ha registrato un notevole successo e un numeroso seguito, per la realizzazione di patti territoriali definiti come «un processo di negoziazione tra attori che liberamente contrattano la propria partecipazione a progetti di interesse comune [...] cercando, al Nord di riposizionare il proprio agire sociale per competere, e, al Sud, di riempire il vuoto lasciato dal ritrarsi dalla politica della sfera degli interessi».

⁴ *Strumenti e modalità di intervento finalizzati alla coesione economica e sociale del Paese – Orientamenti comuni del Governo e delle parti sociali*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 1995, pp. 217 e ss.

⁵ M. Annesi, *I «patti territoriali»*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 3, 1993, p. 680.

⁶ Cfr. *La Società di Mezzo. Le rappresentanze sociali fra territorio e competizione*, CNEL Documenti, 38, Roma 1994.

Nello stesso periodo in sede comunitaria, per dare concretezza all'idea dei giacimenti occupazionali evocati dal Libro bianco *Crescita, competitività, occupazione*⁷, si comincia a delineare una strategia di iniziative locali di sviluppo e occupazione⁸.

In questo quadro si arriva alla prima definizione normativa del patto territoriale, contenuta nell'art. 8 della legge 341/1995⁹, quale «accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel Quadro Comunitario di Sostegno approvato con decisione C (94) 1835 del 29 luglio 1994 della Commissione dell'Unione europea»; con il CIPE che «definisce i contenuti generali dei patti territoriali e le modalità organizzative ed attuative e approva i singoli patti territoriali da stipulare».

La legge è stata approvata nel mese di agosto. Tuttavia, in vigore del decreto-legge 24 aprile 1995, n. 123¹⁰, con una sollecitudine che non ha trovato alcun riscontro in concrete ed immediate iniziative conseguenti, le modalità di definizione ed attuazione dei patti territoriali erano già state disciplinate con deliberazione CIPE del 10 maggio 1995¹¹.

In premessa alla delibera si tiene conto del fatto che il CNEL ha istituito, in data 21 novembre 1994, un comitato «denominato “Consulta per il Mezzogiorno” con funzione tra l'altro di promozione dei patti territoriali quali strumenti finalizzati allo sviluppo dell'economia e della società meridionale, ... [che] ... si è posto il

⁷ Commissione delle Comunità europee, *Crescita, competitività, occupazione. La sfida e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 6/1993, Bruxelles, 1993.

⁸ Commissione delle Comunità europee, *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.

⁹ Legge 8 agosto 1995 n. 341, di conversione del decreto legge 23 giugno 1995 n. 244, *Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse, nonché disposizioni in materia di lavoro ed occupazione*, in G.U. del 25 settembre 1995, n. 224.

Si ricorda che il patto territoriale, così definito, è stato inserito all'interno della legge 104/1995 (come lettera *e-bis* del comma 1 dell'art.1), che nel definire le nozioni di aree depresse, programmazione negoziata, accordo di programma, contratto di programma ed intesa di programma, non aveva provveduto a distinguere con nettezza fra momenti della programmazione e strumenti operativi.

¹⁰ Non convertito e reiterato con il decreto legge 23 giugno 1995, n. 244 (vedi nota precedente).

¹¹ *Regolamentazione dell'istituto del «patto territoriale»*, in G.U. del 20 settembre 1995, n. 220.

compito di favorire la formazione di iniziative di concertazione tra le parti sociali e le autonomie locali».

Ritenendo che «il patto territoriale si qualifichi, rispetto agli altri strumenti della programmazione negoziata [...], proprio per la presenza delle parti sociali, la cui partecipazione si estrinseca sia nel momento di iniziativa che in quello attuativo, con l'assunzione di impegni vincolanti», il CIPE provvede a ridefinirlo quale «strumento per l'individuazione di un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché di quelli infrastrutturali ad essi funzionali, ai quali concorre il finanziamento pubblico», senza alcun riferimento ai finanziamenti comunitari, inseriti o meno nel Q.C.S.

La finalizzazione alla «promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel Quadro Comunitario di Sostegno», come definita nel decreto legge 23 giugno 1995, n. 244 e successivamente accolta nella legge di conversione, viene sostituita nella deliberazione CIPE dalla finalizzazione allo «sviluppo integrato di aree territoriali delimitate a livello sub-regionale, costituendo fondamentale espressione del principio di partenariato sociale».

In omaggio al riferimento al partenariato sociale, si stabilisce che questo strumento può essere promosso e redatto, oltre che dalle amministrazioni locali e dalle camere di commercio, «anche per iniziativa di operatori economici, di rappresentanze di categoria o sindacali», che lo sottoscriveranno con «l'effetto di vincolare le parti sottoscrittrici al rispetto degli impegni assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza».

La proposta di patto territoriale, predisposta secondo lo schema-tipo allegato alla deliberazione¹², dovrà essere sottoposta al

¹² Lo schema tipo di patto territoriale risulta suddiviso in capitoli, comprendenti:

- 1) PRESENTAZIONE DEL PATTO
 - Premessa di intenti
 - Il territorio e le sue caratteristiche
 - La gerarchia degli interessi: gli obiettivi del patto
 - I progetti del patto e gli interventi necessari
- 2) I FIRMATARI DEL PATTO
 - L'elencazione
 - Gli impegni dei firmatari
- 3) IL SOGGETTO RESPONSABILE E LA DOCUMENTAZIONE DEL PATTO
 - Caratteristiche del soggetto responsabile
 - La documentazione sugli interventi
 - Il quadro finanziario
 - I tempi ed i percorsi attuativi

CIPE per l'approvazione, accompagnata «da attestazione dell'avvenuta concertazione delle parti sociali da parte della Consulta per il Mezzogiorno costituita nell'ambito del CNEL».

In una successiva delibera di disciplina dei vari strumenti di programmazione negoziata¹³, il CIPE, «considerata l'opportunità di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di interventi che potrebbero vanificare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo», definisce una gerarchia funzionale fra i vari strumenti negoziali. Nell'ambito di tale gerarchia, il patto territoriale, definito «accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel Quadro Comunitario di Sostegno [...] che può essere stipulato anche in attuazione di un'intesa o di un accordo di programma», acquisisce il ruolo di strumento operativo che, sia in attuazione di preesistenti atti programmatori, sia con una propria specificità, rimane comunque finalizzato alla gestione ed al coordinamento delle azioni tese al conseguimento degli obiettivi fissati nel Q.C.S. e nei Documenti unici di programmazione.

Vengono contestualmente aggiornate e modificate le norme ed i contenuti per l'approvazione, attribuendo anche un particolare ruolo alle Regioni le quali, in presenza di un accordo o di un'intesa di programma già stipulati, dovranno certificare «la coerenza degli obiettivi del patto con quelli dell'accordo o dell'intesa», e comunque dovranno dichiarare «esplicitamente la conformità dei medesimi [patti territoriali] agli indirizzi di programmazione regionale, di pianificazione territoriale nonché agli obiettivi del Quadro Comunitario di Sostegno e dei documenti unici di programmazione».

Nelle more di pubblicazione della delibera appena illustrata, due elementi nuovi, contenuti entrambi nell'ambito dei collegati alla legge finanziaria della fine del 1995, intervengono a modificare lo scenario di riferimento normativo.

L'articolo 1, comma 78, della legge n. 549 del 28 dicembre 1995¹⁴ stabilisce che per i patti territoriali «non coperti da altri fi-

¹³ Delibera CIPE 20 novembre 1995, *Criteri ed indirizzi per il coordinamento, nelle aree depresse, degli investimenti pubblici oggetto delle singole forme di programmazione negoziata, quali intese, accordi, contratti e patti, previste dall'art. 1 della legge 7 aprile 1995 n. 104 e dall'art. 8 della legge 8 agosto 1995 n. 341*, in G.U. del 26 febbraio 1996, n. 47.

¹⁴ *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, in S.O. alla G.U. del 29 dicembre 1995, n. 302.

nanzamenti pubblici, il CIPE riserva una quota, sino all'importo di lire 400 miliardi [...], secondo modalità e limiti stabiliti dal CIPE medesimo, dando priorità a quelli cofinanziati sui fondi comunitari di più immediata rendicontabilità»; assegnando quindi ai patti territoriali, di fatto, la funzione di strumento di ripartizione ed erogazione di risorse aggiuntive¹⁵.

In sede di assestamento del bilancio dello Stato per il 1996¹⁶, la dotazione delle spese di funzionamento del CNEL viene aumentata di due miliardi in ragione della «necessità di procedere alla selezione di principi e alla progettazione di massima dei patti territoriali»; assegnando quindi al CNEL, di fatto, una funzione eccedente quella meramente promozionale.

Come effetto del «combinato disposto» di queste due ultime novità legislative, si avvia un faticosissimo procedimento di definizione¹⁷ di una nuova normativa di attuazione dello strumento «patto territoriale», che porterà il CIPE ad assumere, il 12 luglio 1996, una nuova delibera di «Criteri e procedure per la realizzazione dei patti territoriali», dall'iter estremamente tormentato¹⁸.

¹⁵ Pare sia sfuggita a qualunque commento, ovvero sembra non sia stata percepita, l'importanza di aver attribuito ai patti territoriali una finanza distinta dalla generalità delle risorse assegnate per lo sviluppo delle aree depresse; con una prassi successivamente confermata nelle ulteriori ripartizioni che hanno provveduto ad assegnare risorse ai patti territoriali come capitolo distinto dalla programmazione negoziata (da ultimo, delibera CIPE 25 settembre 1997, *Ulteriori assegnazioni a carico delle risorse per le aree depresse*, in G.U. n. 275 del 25 novembre 1997).

A regolamentazione di attuazione ultimata (compresa quella di cui si parlerà più oltre nel testo) ancora si analizzava un doppio binario: «da un lato, il Patto è visto come strategia di sviluppo concertato del territorio; dall'altro, come strumento e procedura di utilizzo di fondi pubblici nazionali e comunitari al servizio di progetti di investimento» (cfr. F.S. Coppola, *Una sfida per il Sud: i Patti territoriali*, in «Rassegna Economica», n. 4, ottobre-dicembre 1996, p. 990).

¹⁶ Approvato con legge 28 dicembre 1995, n. 551.

¹⁷ La necessità di continuare a disciplinare con norme successive uno strumento di programmazione che, in presenza di due regolamentazioni aggiornate nell'arco di un semestre, non aveva ancora prodotto alcuna esperienza pratica, può essere compresa solo in relazione alla decisione del CNEL di «assumere l'eredità dell'impegno meridionalistico delle istituzioni pubbliche» esercitando «funzioni che in altri Paesi sono dentro l'amministrazione attiva, ma che in Italia, dove l'amministrazione attiva non ha tradizioni promozionali, possono correttamente essere dentro le competenze territoriali di un organo, come il CNEL, che contiene le centrali nazionali di quelle forze sociali che, in periferia, fanno patto» (cfr. A. Bonomi, *I patti territoriali*, in «Inchiesta», n. 112, 1996, pp. 71 ss.).

¹⁸ L'esame del provvedimento, avviato dal CIPE nel marzo 1996 su proposta del ministro Arcelli (titolare del dicastero del Bilancio negli ultimi mesi del Governo Dini), sarà definito dal successivo Governo Prodi, con una delibera del CIPE assunta il 12 luglio 1996, registrata dalla Corte dei Conti con l'esclusione di alcune parti solo il 14 marzo 1997 e pubblicata sulla G.U. il 25 marzo 1997. Nel frattempo, giungono all'approvazione i primi patti territoriali relativi alle province di Enna e Siracusa (delibera CIPE del 18 dicembre 1996), il legislatore ha provveduto alla modifica di tutta la disciplina della programmazione

In premessa a quest'ultima deliberazione, il CIPE, anche in riferimento alla comunicazione della Commissione europea del 5 giugno 1996 che definisce l'ambito e gli obiettivi del Patto europeo di fiducia per l'occupazione, dichiara «l'opportunità di integrare le disposizioni procedurali dettate [precedentemente...] al fine di agevolare il percorso di concertazione e finanziamento dei patti territoriali; [...] attraverso una fase sperimentale che consenta di verificare il concreto impatto sull'occupazione [...] [nonché] di mettere a punto strumenti di coordinamento tra i vari livelli (Unione europea – Stato – Regioni – Enti locali) al fine del proficuo utilizzo delle risorse necessarie allo sviluppo dell'occupazione».

Sempre in premessa si rileva «il ruolo del CNEL quale sede di concertazione complessiva fra tutte le parti sociali, anche a livello locale», la cui certificazione «deve essere riferita a progetti la cui validità economica ed immediata eseguibilità sia stata verificata da un soggetto tecnico qualificato, selezionato dal CNEL secondo le modalità di legge»¹⁹.

Ciò premesso, assegnate le risorse e prevista la possibilità di assegnarne ulteriori per il finanziamento dei patti territoriali, vengono dettati i criteri per l'approvazione delle proposte da parte del CIPE e posti ulteriori vincoli ai quali le proposte di patto devono rispondere²⁰, oltre la rispondenza ai requisiti dettati dalle precedenti delibere.

Le integrazioni alle procedure di attuazione vengono dettate

negoziata (legge 662 del 23 dicembre 1997) e il CIPE ha avuto il tempo di dettare le norme di attuazione degli strumenti previsti dalla nuova legislazione (delibera 21 marzo 1997).

¹⁹ Quest'ultimo punto, ripreso nel corpo della delibera, è stato oggetto di dichiarazione di non ammissibilità alla registrazione da parte della Corte dei Conti.

²⁰ Stabiliti in:

- utilizzo di risorse pubbliche (fondi CIPE) entro il limite di cento miliardi;
- investimenti in infrastrutture non superiori al 30% degli investimenti in attività produttive;
- agevolazioni alle attività produttive in misura non superiore ai parametri fissati dalle agevolazioni concedibili dal MICA ai sensi della legge 488/1992 ed in linea con gli aiuti comunitari a finalità regionale;
- rispetto delle discipline di settore per i diversi interventi;
- per le iniziative imprenditoriali, presenza di una quota di mezzi propri non inferiore al 30% dell'investimento;
- per il complesso delle iniziative imprenditoriali, rispetto del tetto massimo di 500 milioni di investimento per addetto;
- per le iniziative imprenditoriali, un saggio di rendimento interno non inferiore ad un indice prefissato con riferimento al valore del rendistato, cioè del rendimento degli investimenti in titoli pubblici;
- tempi di realizzazione, per l'intero pacchetto proposto, non superiori a 48 mesi.

solo «per quanto riguarda la fase di concertazione presso il CNEL»²¹.

Come si vede, nonostante le successive riscritture delle norme di attuazione dei patti territoriali, rimane assolutamente nel vago il livello di approfondimento progettuale al quale dovranno rispondere le proposte inoltrate e, soprattutto, l'attribuzione della responsabilità della loro valutazione; compito non secondario di fronte alla responsabilità di attribuire finanziamenti pubblici di importo non modesto.

Inoltre, per le erogazioni delle agevolazioni concesse, «a favore di ciascun soggetto beneficiario a fronte di richieste formulate dal soggetto responsabile e dallo stesso riscontrate sulla base delle esigenze di pagamento effettivamente maturate», quest'ultima delibera prevedeva un'anticipazione fino al 50%, una o più rate successive a stato di avanzamento lavori, fino al conseguimento del 90%, ed il residuo a saldo.

Anche se la norma finale dichiarava il carattere sperimentale della disciplina emanata e l'opportunità di effettuare una verifica operativa entro il successivo 30 giugno 1997, tuttavia i criteri di erogazione delle agevolazioni hanno richiesto una immediata rettifica, risultando totalmente incompatibili con il nuovo regime di aiuti introdotto, ormai da un quinquennio, con la legge 488/1992. Così nella delibera di approvazione dei primi patti territoriali, relativi alle province di Enna e di Siracusa²², si stabilisce che «le agevolazioni finanziarie sono calcolate nel limite massimo del [...] espresso in ESN per gli investimenti ammissibili, aumentato, per le PMI, del supplemento calcolato nel limite massimo del 15%

²¹ Fase la cui definizione dovrà rispettare le seguenti modalità:

- a) i soggetti promotori trasmettono al CNEL una proposta di patto territoriale...;
- b) l'ufficio di presidenza del CNEL acquisisce la disponibilità alla concertazione delle parti sociali interessate e verifica la coerenza della proposta con le finalità di sviluppo locale...;
- c) i soggetti promotori, (avvalendosi dei servizi di una società di assistenza tecnica appositamente scelta dal CNEL) [inciso non ammesso alla registrazione da parte della Corte dei Conti], provvedono a definire il progetto...;
- d) i soggetti promotori sottopongono il progetto definitivo del patto all'ufficio di presidenza del CNEL che ne certifica l'avvenuta concertazione tra le parti sociali interessate, attraverso la sottoscrizione di apposito protocollo di intesa da parte dei soggetti promotori e delle parti sociali;
- e) i soggetti promotori trasmettono al Ministero del Bilancio e della Programmazione economica il progetto di patto territoriale ed il relativo protocollo di intesa;
- f) il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica verifica il rispetto dei criteri [precedentemente enunciati] e trasmette al CIPE, per l'approvazione, il patto territoriale da stipulare, dandone informativa alle amministrazioni interessate.

²² Delibera CIPE 18 dicembre 1996, *Approvazione dei patti territoriali delle province di Enna e Siracusa*, in G.U. del 2 giugno 1997, n. 126.

espresso in ESL per gli investimenti ammissibili [...]; agevolazioni che saranno calcolate [...] in rate annuali costanti, compatibili con gli investimenti ammessi con i decreti di concessione. La prima rata annuale potrà essere corrisposta a titolo di anticipazione [...]».

Queste norme verranno riprese in tutte le successive delibere CIPE di approvazione dei patti territoriali; insieme ad altre, dettate soprattutto dalla necessità di verificare la concretezza della validità imprenditoriale di proposte che – nella stragrande maggioranza dei casi – risultavano inoltrate sotto la forma di idea progettuale e non di progetto esecutivo immediatamente cantierabile.

In particolare le erogazioni delle agevolazioni restano subordinate all'emissione di un decreto di concessione da parte del Servizio per la contrattazione programmata del Ministero del Bilancio, che provvederà a seguito della presentazione, da parte del soggetto responsabile del patto, dei progetti esecutivi di ciascuna iniziativa, «corredati dalle necessarie documentazioni, da un'analisi sulle prospettive di mercato, da un piano finanziario articolato annualmente e da tutti gli altri elementi per la valutazione tecnico-economica e di redditività dei progetti, unitamente ad una relazione della banca prescelta dal soggetto beneficiario che attesti la validità e fattibilità dell'iniziativa e del relativo piano finanziario».

Tutto ciò sulla base di prescrizioni fornite dal medesimo Servizio ed inoltrate al soggetto responsabile del patto; prescrizioni che sostanzialmente²³ confermano la prassi già in uso per gli aiuti al settore industriale manifatturiero.

3. Le prime esperienze di patti approvati e finanziati dal CIPE

Il complesso iter di definizione delle norme di attuazione dei patti territoriali, precedentemente descritto, sembra non aver tenuto in nessun conto le riflessioni che contestualmente venivano elaborate in sede comunitaria in merito ai «patti territoriali per l'occupazione», con riferimento in particolare alle nuove opportunità imprenditoriali ed ai criteri per farle emergere e valorizzarle;

²³ Pur con qualche perplessità, in quanto la documentazione richiesta, risultando analoga a quanto previsto per le iniziative industriali agevolate ai sensi della legge 64/1986 riguardante l'intervento straordinario, presuppone un'istruttoria basata più sul controllo formale della documentazione tecnica ed amministrativa inoltrata dall'impresa piuttosto che nella valutazione della validità economica e finanziaria del progetto, effettuata anche tramite la verifica del *business plan*, come prevedono le norme di attuazione della legge 488/1992 che verranno più precisamente richiamate nella disciplina successiva.

un indirizzo, quest'ultimo, che, con il pieno sostegno da parte degli Stati membri, ha trovato attuazione in 80 progetti di patto elaborati e valutati in sede comunitaria²⁴.

Altra strada hanno seguito le prime esperienze italiane approvate dal CIPE. La sovrapposizione di normative successive, che per altro alla prima concreta applicazione sono risultate lacunose, l'incertezza sulla loro validità ed applicabilità nelle more delle decisioni della Corte dei Conti, la non omogeneità di valutazioni fra il CNEL ed il Ministero del Bilancio sia in merito alla verifica delle proposte²⁵, sia in merito all'interpretazione/applicazione delle norme, le carenze progettuali delle proposte inoltrate, nonostante l'accompagnamento tecnico comunque svolto dalle società individuate dal CNEL²⁶ sono stati tutti elementi che hanno creato un notevole disorientamento in chi, a vario e diverso titolo, è stato coinvolto nell'attuazione dei patti territoriali.

Inoltre, le prime esperienze hanno evidenziato anche il rischio di comprimere – ancora una volta – la potenziale capacità propositiva delle energie locali che, al contrario, si sarebbero volute valorizzare e sostenere. A fronte di una grande confusione nei contenuti delle proposte inoltrate, i risultati conseguiti non sono stati all'altezza delle aspettative suscitate.

In base alla normativa richiamata in precedenza, nel periodo intercorso fra la fine del 1996 ed il primo semestre 1997, il CIPE ha approvato dodici proposte di patti territoriali (v. Tab. 1), che dovrebbero attivare un volume di investimenti complessivi di circa 1.250 miliardi di lire, con un aiuto fornito dallo Stato di oltre 910 miliardi di lire, ed essere in grado di generare nuova occupa-

²⁴ Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione sulla relazione intermedia relativa all'attuazione dei Patti territoriali per l'occupazione*, 10 giugno 1997, CSE (97) 3 def.

²⁵ Vale la pena di rilevare, in quanto indicativo di una contraddizione fra intendimenti ed operatività, che il sostegno offerto dal CNEL a proposte inoltrate con un livello di approfondimento generalmente non superiore a quello di una idea imprenditoriale, è risultato di fatto un sostegno a quella «deficienza del progetto» individuata come una delle carenze lasciate in eredità alla Società meridionale dall'esperienza dell'intervento straordinario, e stigmatizzata dal presidente Giuseppe De Rita nell'intervento di apertura del convegno del 27 gennaio 1994 su «I Patti territoriali al Sud» (cfr. *Impegnarsi al Sud. Sei mesi di iniziative del CNEL*, Documenti CNEL, 52, Roma, 1994, pp. 235-244).

²⁶ Il diniego da parte della Corte dei Conti al ricorso alla loro attività è stato comunicato a progetti di patto già elaborati e valutati. Al di là dell'aspetto formale, superato dai fatti, il vero problema si è manifestato nella qualità del lavoro svolto, rispetto al quale è emersa con tutta evidenza la necessità di formare i valutatori, non potendo ricondursi il livello insoddisfacente di quanto prodotto solo agli scarsi approfondimenti progettuali delle proposte valutate né alla confusione normativa, e non solo, nella quale essi si sono trovati ad operare.

Tab. 1. *Patti territoriali approvati dal CIPE (investimenti e oneri in milioni di lire)*

Patto territoriale	Delibera CIPE	G.U.	Investimenti ammessi			Onere dello Stato			Occupazione		Onere Stato per nuovo occupato
			Progetti imprenditoriali	Opere infrastrutturali	Totale	Progetti imprenditoriali	Opere infrastrutturali	Totale	Occupati totali	Nuova occupazione	
Provincia di Enna	18/12/1996	2/06/1997	117.983,5	-	117.983,5	97.044,7	-	97.044,7	492	404	240,21
Provincia di Siracusa	18/12/1996	2/06/1997	71.191,2	-	71.191,2	49.076,8	-	49.076,8	991	380	129,15
Provincia di Nuoro	23/04/1997	31/07/1997	52.873,0	985,1	53.858,1	43.386,0	985,1	44.371,1	308	198	224,10
Provincia di Vibo Valentia	23/04/1997	31/07/1997	82.826,0	17.075,0	99.901,0	67.624,0	17.075,0	84.699,0	604	324	261,42
Provincia di Caserta	23/04/1997	31/07/1997	107.863,0	-	107.863,0	73.467,8	-	73.467,8	582	394	186,47
Provincia di Benevento	23/04/1997	31/07/1997	101.001,0	15.889,0	116.890,0	81.905,8	15.889,0	97.794,8	384	279	350,52
Comprensorio delle Madonie	23/04/1997	31/07/1997	52.726,0	9.325,3	62.051,3	36.515,0	9.325,3	45.840,3	565	415	110,46
Provincia di Lecce	23/04/1997	31/07/1997	118.036,3	34.057,6	152.093,9	76.191,8	23.808,2	100.000,0	3206	1904	52,52
Area di crisi di Brindisi	23/04/1997	31/07/1997	108.921,8	4.160,0	113.081,8	72.076,2	4.160,0	76.236,2	800	573	133,05
Provincia di Palermo	26/06/1997	14/10/1997	105.689,4	6.000,0	111.689,4	66.764,1	6.000,0	72.764,1	960	777	93,65
Comprensorio del Miglio d'Oro	26/06/1997	14/10/1997	102.922,0	20.000,0	122.922,0	68.618,0	7.000,0	75.618,0	661	581	130,15
Provincia di Caltanissetta	26/06/1997	24/11/1997	108.023,3	8.000,0	116.023,3	85.712,7	8.000,0	93.712,7	1069	755	124,12
Totale			1.130.056,5	115.492,0	1.245.548,5	818.382,9	92.242,6	910.625,5	10622	6984	130,39

Fonte: Elaborazioni su dati CIPE.

TAB. 2. *Confronto fra i patti proposti e i patti approvati (investimenti e oneri in milioni di lire, s.d.i.)*

Patto territoriale	Investimenti			Onere dello Stato			Occupazione			Onere Stato per nuovo occupato			
	Ammessi	Proposti	Differenza assoluta %	Contributo concesso	richiesto	Differenza assoluta %	Nuova occ. prevista	proposta	Differenza assoluta %	previsto	proposto	Differenza assoluta %	
Provincia di Enna	117.984	171.309	-53.326 -31,13	97.045	129.454	-32.409 -25,04	404	598	-194	-32,44	240,2	216,5	23,7 10,96
Provincia di Siracusa	71.191	129.813	-58.622 -45,16	49.077	79.767	-30.690 -38,47	380	582	-202	-34,71	129,1	137,1	-7,9 -5,77
Provincia di Nuoro	53.858	165.008	-111.150 -67,36	44.371	96.219	-51.848 -53,89	198	614	-416	-67,75	224,1	156,7	67,4 43,00
Provincia di Vibo Valentia	99.901	125.642	-25.741 -19,20	84.699	80.876	3.823 4,73	324	360	-36	-10,00	261,4	224,7	36,8 16,36
Provincia di Caserta	107.863	139.575	-31.712 -22,72	73.468	74.979	-1.511 -2,02	394	537	-143	-26,63	186,5	139,6	46,8 33,55
Provincia di Benevento	116.890	132.291	-15.401 -11,64	97.795	98.072	-277 -0,28	279	312	-33	-10,58	350,5	314,3	36,2 11,51
Comprensorio delle Madonie	62.051	107.506	-45.455 -42,28	45.840	72.323	-26.483 -36,62	415	489	-74	-15,13	110,5	147,9	-37,4 -25,32
Provincia di Lecce	152.094	388.713	-236.619 -60,87	100.000	232.048	-132.048 -56,91	1.904	2.073	-169	-8,15	52,5	111,9	-59,4 -53,08
Area di crisi di Brindisi	113.082	156.324	-43.242 -27,66	76.236	99.288	-23.052 -23,22	573	759	-186	-24,51	133,0	130,8	2,2 1,71
Provincia di Palermo	111.689	389.142	-277.453 -71,30	72.764	194.658	-121.894 -62,62	777	902	-125	-13,86	93,6	215,8	-122,2 -56,61
Comprensorio del Miglio d'Oro	122.922	267.578	-144.656 -54,06	75.618	100.464	-24.846 -24,73	581	966	-385	-39,86	130,2	104,0	26,2 25,15
Provincia di Galtanissetta	116.023	196.620	-80.597 -40,99	93.713	139.141	-45.428 -32,65	755	903	-148	-16,39	124,1	154,1	-30,0 -19,45
Totale	1.245.549	2.367.501	-1.121.953 -47,39	910.626	1.397.289	-486.664 -34,83	6.984	9.095	-2.111	-23,21	130,4	153,6	-23,2 -15,13

Fonte: Elaborazioni su dati CNEL e CIPE.

zione per circa 7.000 unità, con un onere dello Stato di circa 130 milioni di lire – in media – per ogni nuovo posto di lavoro creato.

L'approvazione dei dodici patti presentati al CIPE ha comportato il rigetto di circa la metà degli investimenti esaminati (v. Tab. 2), con punte di oltre il 70% delle proposte inoltrate nella provincia di Palermo, di oltre il 60% nelle province di Nuoro e di Lecce, di oltre il 50% nel comprensorio del Miglio d'Oro. Fortunatamente i tagli effettuati agli investimenti hanno prodotto effetti proporzionalmente minori in termini di riduzione della nuova occupazione prevista. Rispetto a quanto proposto, tale riduzione risulta infatti in media di circa il 23%, anche se sono da registrare un picco di oltre il 60% per le proposte inoltrate nella provincia di Nuoro, e punte di oltre il 30% per quelle inoltrate nelle province di Enna e di Siracusa e nel comprensorio del Miglio d'Oro.

Il tutto accompagnato da un'assoluta disomogeneità della redditività sociale delle proposte approvate, in termini di nuova occupazione generata ed onere per nuovo occupato.

Prendendo in esame le sole iniziative imprenditoriali, per rendere confrontabili i dati relativi ai vari patti approvati (non tutti, tra essi, comprendono infatti anche investimenti in infrastrutture), si può rilevare (v. Tab. 3) come le iniziative proposte ed approvate riguardino in misura preponderante il tradizionale settore dell'industria estrattiva e manifatturiera, che impegna risorse (in termini di investimenti ed aiuti) per oltre i tre quarti del totale, seguito dal settore turistico, con un peso del 15%; settori che mostrano, per altro, un valore medio omogeneo nell'onere dello Stato per ogni nuovo posto di lavoro creato.

Risulta residuale il settore dell'agricoltura e dell'allevamento, che presenta inoltre un valore dell'onere dello Stato per ogni nuovo posto di lavoro creato mediamente superiore a quello rilevato per gli altri settori.

Merita un discorso a parte il settore dei servizi²⁷ presente con un peso limitato, inferiore al 5% in termini sia di investimenti sia di aiuti. Questa presenza limitata è indice di debolezza delle proposte inoltrate, non solo perché il settore è in grado di generare nuova occupazione con investimenti ed oneri unitari più contenuti²⁸, ma soprattutto perché in una fase in cui l'evoluzione qualitativa

²⁷ Che ha riguardato i servizi vendibili e/o i servizi alla produzione; mai i servizi alle persone e/o in settori *no-profit*.

²⁸ Il dato rilevato, già basso rispetto agli altri settori, è influenzato negativamente dal dato della provincia di Enna, anomalo in quanto comprende un centro di ricerche aerodinamiche, che presenta i costi più elevati propri del settore ricerca.

TAB. 3. (segue)

Patto territoriale	Agricoltura e allevamento				Industria				Servizi				Turismo				Totale			
	N. iniziative	Investimenti Stato	N. nuovi occ.	Ore Stato	N. iniziative	Investimenti Stato	N. nuovi occ.	Ore Stato	N. iniziative	Investimenti Stato	N. nuovi occ.	Ore Stato	N. iniziative	Investimenti Stato	N. nuovi occ.	Ore Stato	N. iniziative	Investimenti Stato	N. nuovi occ.	Ore Stato
Provincia di Enna	-	-	-	237,5	286,7	237,5	20,9	4.787,2	348,2	2.771,7	13,8	1.392,5	198,9	157,1	7,0	5.362,9	292,0	240,2	18,4	
Provincia di Siracusa	2.720,3	236,5	11,5	2.512,8	146,7	101,6	17,1	853,3	134,7	91,6	6,3	3.642,6	314,8	216,2	11,6	2.636,7	187,3	129,1	14,1	
Provincia di Nuoro	2.904,0	322,7	9,0	3.331,3	264,4	216,5	12,6	-	-	-	-	-	-	-	3.304,6	267,0	219,1	12,4		
Provincia di Vibo Valentia	1.973,5	246,7	8,0	2.335,6	296,6	244,6	7,9	-	-	-	-	5.188,8	228,1	184,7	22,8	3.185,6	235,6	208,7	12,5	
Provincia di Caserta	3.688,5	283,7	13,0	3.579,4	271,7	184,9	13,2	-	-	-	-	9.079,5	279,4	190,0	32,5	3.994,9	273,8	186,5	14,6	
Provincia di Benevento	3.535,7	294,6	12,0	8.122,1	365,0	296,2	22,3	-	-	-	-	-	-	-	7.769,3	362,0	293,6	21,5		
Comprensorio delle Madonie	993,4	248,3	4,0	1.919,1	211,8	146,1	9,1	1.060,5	40,3	27,8	26,3	813,8	112,2	78,3	7,3	1.351,9	127,1	88,0	10,6	
Provincia di Lecce	-	-	-	-	1.392,9	62,1	40,0	22,4	343,2	54,2	37,5	6,5	-	-	-	1.396,7	62,0	40,0	21,9	
Area di crisi di Brindisi	-	-	-	-	2.674,4	189,9	125,8	14,1	-	-	-	1.993,8	191,7	125,6	10,4	2.593,4	190,1	125,8	13,6	
Provincia di Palermo	-	-	-	-	4.312,5	138,7	86,4	31,1	1.441,5	142,1	96,5	10,1	4.674,2	111,3	73,8	42,0	3.644,5	136,0	85,9	26,8
Comprensorio del Miglio d'Oro	2.183,7	119,1	18,3	5.622,6	202,6	133,2	27,8	1.166,0	74,4	52,3	15,7	4.089,6	250,9	167,3	16,3	3.430,7	177,1	118,1	19,4	
Provincia di Caltanissetta	1.206,1	301,5	4,0	1.965,1	165,9	131,6	11,8	2.169,0	197,2	154,8	11,0	2.609,9	68,3	54,2	38,2	2.000,4	143,1	113,5	14,0	
TOTALE	2.125,9	219,0	160,5	9,7	2.819,0	160,5	116,3	17,6	1.571,4	109,4	80,3	14,4	3.226,0	186,0	133,7	17,3	2.742,9	161,8	117,2	17,0

Fonte: Elaborazioni su dati CIPE.

va delle produzioni risulta determinante rispetto all'incremento quantitativo dei prodotti si denuncia una sorta di arretratezza e convenzionalità nelle proposte elaborate, incapaci di aprirsi a nuovi percorsi di sviluppo.

4. Conclusioni

Con riferimento alle valutazioni espresse in premessa, l'esperienza dei patti appena descritta non consente alcuna analisi sulle possibili e potenziali integrazioni-contrapposizioni fra iniziative nel tradizionale settore manifatturiero e nuove opportunità imprenditoriali. Probabilmente, con una maggiore disponibilità reciproca di tutti gli attori che a vario titolo sono comparsi sulla scena dei patti territoriali, sarebbe stato possibile individuare la potenzialità di risorse locali non meramente limitate all'emergere di una capacità imprenditoriale tradizionalmente intesa; risorse locali specifiche del territorio interessato, che avrebbero meritato maggiore attenzione ed approfondimento per essere «messe a reddito» e trasformate in occasioni di sviluppo.

Al riguardo si può citare, come esempio limitato, che:

- per l'area di Siracusa risulta accennata, con la proposizione di alcuni progetti episodici, la rivitalizzazione dell'isola di Ortigia, attuabile tramite un mix di iniziative riguardanti il recupero edilizio e l'avvio di iniziative produttive in settori non tradizionali e nei servizi *no-profit*;

- per l'area di Brindisi la sistemazione della zona portuale, con la rifunzionalizzazione degli spazi e delle attività, risulta accennata all'interno del patto con l'inserimento di alcuni progetti;

- per l'area di Palermo, nell'ambito della valorizzazione del parco extraurbano di Ciaculli, oggetto anche di un progetto Life, la problematica della salvaguardia dell'ambiente e la prevenzione dall'abusivismo edilizio viene nominata, ma non affrontata con azioni positive di valorizzazione, anche economica, del territorio;

- per l'area di Vibo Valentia, risulta enunciata ma non affrontata l'integrazione delle aree costiere con l'entroterra, da attuare tramite la valorizzazione delle risorse ambientali delle aree interne, collinari e montane, finalizzata anche ad incrementare l'uso delle attrezzature turistiche, ricettive e non solo, presenti sulla costa.

Nonostante ciò, costituendo comunque questi dodici patti territoriali la prima esperienza diffusa di un tentativo di programma-

zione dal basso degli investimenti, altri limiti, che si sono manifestati in tutta la loro portata, avrebbero potuto costituire un utile insegnamento anche per la definizione della normativa successiva.

Innanzitutto, in riferimento agli ambiti territoriali di applicazione, probabilmente è risultata erronea la scelta, operata dai promotori dei patti, di far coincidere la dimensione subregionale con la provincia amministrativa. Dei dodici patti approvati, solo due sono caratterizzati per una omogeneità territoriale, il Miglio d'Oro e le Madonie. Ricadendo quest'ultimo nella provincia di Palermo, l'ulteriore patto a quest'ultima riferito si è ridotto all'ambito metropolitano, senza però valorizzarne la caratteristica e le opportunità ed aggiungendo altre localizzazioni (Termini Imerese, Carini) senza alcun collegamento logico e funzionale.

Inoltre, le norme che abbiamo esaminato, non prevedendo la possibilità di valutare proposte che sfuggano ad una griglia preconstituita, irrigidita da ulteriori vincoli procedurali, hanno di fatto impedito una reale negoziazione delle azioni da intraprendere, ammesso che ci fosse disponibilità in tal senso ed a tal fine fra le parti sociali chiamate alla concertazione²⁹.

La definizione delle iniziative ammissibili, con le incertezze che hanno indotto in merito alla precisione nell'individuazione dei riferimenti alle norme di settore³⁰, in qualche caso hanno anche pro-

²⁹ Dubbi sulla effettiva incidenza del processo di concertazione emergono anche a seguito dell'esperienza dei primi patti approvati dal CIPE.

Ad Enna, un'azienda in crisi produttiva e con gli operai in cassa integrazione è stata esclusa dalle agevolazioni proprio per la non credibilità imprenditoriale, senza tuttavia che nessuno si preoccupasse dell'eventuale reimpiego della forza lavoro in CIG nell'ambito di altre iniziative ricomprese nel Patto.

A Vibo Valentia, la Provincia non partecipa al Patto nonostante risulti titolare di uno degli investimenti infrastrutturali (cfr. M. Cavalli, *Il Patto non salta il muro della burocrazia*, in «Il Sole-24 Ore», mercoledì 1° ottobre 1997).

I sindaci del Patto del Miglio d'Oro (San Giorgio a Cremano, Ercolano, Portici e Torre del Greco) litigano per la poltrona di presidente della società responsabile (cfr. V. Viola, *Sindaci in lite per una nomina: nel Napoletano intesa a rischio*, in «Il Sole-24 Ore», venerdì 17 ottobre 1997).

³⁰ Anche nella nuova disciplina dei patti territoriali l'individuazione dei settori ammissibili alle agevolazioni appare in contrasto con altre norme assunte in contemporanea. In data 26 giugno 1997 il CIPE ha approvato la delibera «Criteri ed indirizzi per l'ammissibilità di progetti di investimento alle agevolazioni a favore dell'imprenditoria giovanile» (G.U. del 12 settembre 1997, n. 213), con la quale, pur riservandosi «di fornire alla Società per l'imprenditorialità giovanile indicazioni in ordine alla priorità di determinati comparti produttivi e di servizi, anche in ragione delle politiche di sviluppo che si intendano adottare», ha dichiarato ammissibili alle agevolazioni «i progetti di investimento in settori di attività compatibili con la struttura delle piccole e medie imprese e con le caratteristiche socio-economiche del territorio di insediamento», ad eccezione delle iniziative «che risultano escluse o sospese da disposizioni comunitarie», ovvero attenendosi alle limitazioni comunitarie vigenti, relativamente a settori sottoposti a particolari regimi di aiuto.

dotto un effetto di freno sulla capacità propositiva delle energie locali che, al contrario, si sarebbe voluto valorizzare e sostenere³¹.

L'aver ricondotto e compreso la nozione di «risorse locali da valorizzare» ai soli progetti imprenditoriali, inoltrati, come si è visto, soprattutto da PMI del settore manifatturiero, in un'ottica tradizionale di sviluppo della base produttiva, che non ha tenuto conto di potenzialità alternative derivanti in particolare dalla valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali, ha portato a non individuare obiettivi propri, precisamente riferibili al territorio.

Non aver posto specifici obiettivi precisi, da tutti riconoscibili, per l'uso ed il ricorso allo strumento del patto territoriale, ha prodotto una scelta ed un uso di questi strumenti che di fatto è risultato sostitutivo e/o concorrenziale rispetto al ricorso ad altri strumenti sia di programmazione negoziata sia di politica industriale, con relativa confusione in seno ai proponenti gli investimenti (che dovrebbero risultare beneficiari degli aiuti), che sono stati indotti a rivolgersi all'uno e/o all'altro strumento non in funzione dei risultati da conseguire, ma come mera occasione ed opportunità di usufruire di una agevolazione³².

Significativa al riguardo l'esperienza del patto territoriale di Lecce, i cui investimenti hanno riguardato esclusivamente iniziative industriali ed infrastrutture di aree industriali, nell'ambito del quale oltre il 60% degli investimenti proposti non sono stati accolti non tanto per un giudizio di merito sulle iniziative proposte, quanto piuttosto per saturazione della capienza massima di 100 miliardi prevista come tetto del costo dello Stato per ogni patto.

A seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della relativa delibera del CIPE, sulla stampa³³ si è potuto leggere il seguente resoconto.

«A Lecce è scattato il conto alla rovescia. Il più ambizioso fra i patti territoriali del Mezzogiorno (oltre 151 miliardi di investimenti complessivi per un terzo coperti dai privati) sta per decollare. Pubblicata il 30 luglio sulla Gazzetta Ufficiale la delibera CIPE per i finanziamenti, gli uffici della Provincia si sono messi al lavoro per presentare entro due mesi i progetti esecutivi. Si

³¹ Risultano già inoltrati al TAR alcuni ricorsi da parte dei titolari delle iniziative escluse in base al giudizio di ammissibilità di quanto proposto.

³² Configurandosi, talvolta, come pratica elusiva delle regole di accesso alle agevolazioni, l'aver accolto iniziative non ammesse utilmente nelle graduatorie della legge 488/1992.

³³ G. Lonardi, *Lecce, al via un «patto» per 1.900 posti di lavoro*, in «la Repubblica», lunedì 4 agosto 1997.

tratta di 87 iniziative industriali che creeranno ben 1.900 posti di lavoro: un vero e proprio record nel panorama del Sud.

La mossa vincente dell'amministrazione provinciale del Salento guidata dal presidente Lorenzo Ria è stata quella di puntare sulle piccole e medie imprese locali. Un patto territoriale centrato sull'industria, dunque. Ma anche sui servizi alle imprese. Lo conferma l'investimento di circa 23 miliardi di fondi pubblici (su un totale di 100) per infrastrutture che riguardano essenzialmente due nuove aree industriali di Tricase e Casarano. E lo certifica la decisione dei privati di puntare una decina di miliardi su un impianto di depurazione che sarà poi gestito dagli stessi imprenditori.

In effetti il "ritorno" del Patto di Lecce in termini economici ed occupazionali potrebbe essere anche maggiore di quanto preventivato. "Ventitré delle ottantasette imprese coinvolte", spiega C. Casilli, assessore alla programmazione economica e alle politiche comunitarie, "hanno anche chiesto di poter accedere alla legge 488". E poiché non è possibile cumulare gli incentivi finanziari previsti dai due provvedimenti, Casilli si augura che una parte dei ventitré imprenditori che hanno puntato su entrambe le leggi opti per la 488. "In questo caso", precisa l'assessore, "potrebbero accedere al Patto altri industriali in graduatoria". Gli amministratori salentini, infatti, hanno varato un accordo territoriale "aperto" con tanto di gara e di graduatoria. Un'accortezza che consentirà al territorio di godere maggiori vantaggi sul piano degli investimenti».

Come si vede, vengono esaltati il ruolo del patto territoriale come strumento di politica industriale ed il contestuale ricorso a canali diversi, ed alternativi, di accesso alle agevolazioni.

Una lettura non dissimile, nell'ambito dell'esperienza dei patti territoriali in Puglia, viene proposta in un recente studio del direttore dell'IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali³⁴, che, nel descriverli come il tentativo di basare l'organizzazione economica del sistema produttivo locale «su un ambiente sociale e culturale improntato su patti impliciti di reciproca fiducia», individua come uno dei principali elementi positivi di questa esperienza «il rafforzamento e lo sviluppo di ulteriori iniziative in sistemi produttivi locali specializzati», e come uno dei principali elementi negativi l'assenza di «interventi infrastrutturali a rete (te-

³⁴ R.V. Santandrea, *I patti territoriali in Puglia*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, 1997.

lecomunicazioni, energia, trasporti ecc.) e per le attività di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, [che], per le caratteristiche del patto territoriale, non sono né potranno essere di sua pertinenza».

Il far coincidere gli obiettivi del patto territoriale, e più in generale delle politiche dello sviluppo, con gli obiettivi e gli strumenti di politica industriale risulta profondamente fuorviante. Innanzi tutto perché si falsa e si comprime, all'interno del ristretto ambito delle politiche di incentivazione industriale alle imprese manifatturiere, la nozione di sviluppo locale incentrata sulle risorse locali, che potrebbero essere legittimamente intese in un'accezione più ampia. Inoltre, nella proliferazione degli strumenti di sostegno allo sviluppo, produttivo e/o locale che sia, la sovrapposizione degli obiettivi impedisce che venga attivato lo strumento giusto, in grado di fornire una risposta positiva a tutte le iniziative imprenditoriali validamente espresse in sede locale.

Non si contesta l'impegno profuso nello sviluppo di un sistema manifatturiero locale³⁵; sulla base delle analisi e delle considerazioni riportate, fatta questa scelta, risulta incomprensibile come non sia stata nemmeno citata la possibilità di ricorrere ad un altro strumento negoziale, il «contratto di programma», più consono e più mirato al sostegno dello sviluppo di un sistema produttivo quale quello descritto; strumento che, fra l'altro, costituisce – attualmente – l'unico operante a regime nella programmazione negoziata, potendo contare su una consolidata esperienza avviata già con l'intervento straordinario³⁶.

Il progetto proposto dalla provincia di Lecce individuava al proprio interno sei aree industriali omogenee³⁷, che prefigurano altrettanti distretti industriali. Sarebbe stato quindi possibile scegliere la via di proporre, per ognuna di queste aree, un contratto di programma³⁸ su base territoriale e/o riferito ad investimenti di

³⁵ La provincia di Lecce ha istituito un «Fondo di dotazione» per sostenere, con un interessante approccio con il sistema bancario, gli investimenti delle piccole e medie imprese. Cfr. N. Tasciotti, *Fondi alle imprese, il primato di Lecce*, in «Il Messaggero», sabato 17 gennaio 1998.

³⁶ R. Gallia, *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 2, 1996, pp. 353-370.

³⁷ Casarano-Gallipoli, Tricase, Nardò, Maglie-Poggiardo, Galatina, Lecce.

³⁸ Lo strumento del contratto di programma, che nell'attuazione della legge 64/1986 ha avuto sostanzialmente il compito di regolare, negli investimenti nel Mezzogiorno, i rapporti dello Stato con i grandi gruppi industriali, nazionali (Fiat, IRI, Olivetti ecc.) e multi-

PMI industriali e/o fornitrici di servizi. In tal modo si sarebbe garantita l'agevolazione di ogni iniziativa valida, accompagnando contestualmente gli aiuti finanziari con un valore aggiunto rappresentato dalle attività di ricerca (per l'innovazione di prodotto e di processo) e dai servizi che avrebbero potuto essere forniti agli associati dal consorzio, che deve essere obbligatoriamente costituito dalle PMI per accedere ai contratti di programma.

In sostanza, l'utilizzo dello strumento giusto, oltre a conseguire i livelli di aiuti finanziari richiesti, tradizionalmente attivati per un incremento quantitativo della base produttiva oltre che dell'occupazione, avrebbe consentito anche di rispondere ad altre esigenze legate al miglioramento del livello qualitativo dei processi di produzione, dei prodotti, dell'occupazione.

La conclusione di questa riflessione vuole evidenziare come sia stata nociva la limitazione della capacità operativa dei patti territoriali da momento di programmazione e di concertazione dello sviluppo di un territorio, e di emersione e valorizzazione delle energie e delle risorse locali, a strumento di gestione di risorse aggiuntive, utilizzato il più delle volte in maniera impropria e con accondiscendenza per livelli di definizione non accettabili e non produttivi, con il rischio di svuotarne l'efficacia prima ancora di vederlo applicato.

Merita ricordare come l'esperienza maturata non sembra sia stata utilizzata per individuare gli obiettivi di cui si deve far carico uno strumento di sviluppo locale e per definire al meglio le nuove norme e le nuove procedure di attuazione dei patti territoriali; ma questa è un'altra storia, ancora tutta da scrivere.

nazionali (Texas Instruments, IBM, Bull H.N. ecc.), con le nuove norme di intervento nelle aree depresse ha anche avviato una politica di sostegno ai consorzi delle PMI. La delibera CIPE 25 febbraio 1994 di «Disciplina dei contratti di programma» prevede che questo strumento possa essere proposto «da consorzi di piccole e medie imprese, anche operanti in più settori», per la realizzazione di «iniziative facenti parte di organici piani». La delibera CIPE 21 marzo 1997 di «Disciplina della programmazione negoziata» ha esteso l'applicabilità dello strumento anche alle proposte inoltrate dalle «rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione in aree definite di organici piani di investimenti produttivi, operanti anche in più settori, che potranno comprendere attività di ricerca ed attività di servizio a gestione consortile». Infine, l'applicabilità è stata estesa anche agli interventi nel settore turistico (art. 25, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*).

Bibliografia

- Annesi M. e Piazza D., *Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale*, Bologna, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 1996.
- Annesi M., *I «patti territoriali»*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 3, 1996.
- Bonomi A., *I patti territoriali*, Inchiesta, n. 112, 1996.
- CNEL, *La Società di Mezzo. Le rappresentanze sociali fra territorio e competizione*, Documenti, 38, Roma, 1994.
- CNEL, *Impegnarsi al Sud. Sei mesi di iniziative del CNEL*, Documenti, 52, Roma, 1994.
- CNEL, Segreteria Tecnica della Presidenza, *La normativa sui Patti territoriali. Analisi comparata*, Roma, 1996.
- CNEL, *I Patti territoriali*, Roma, 1997.
- Coppola F.S., *Una sfida per il Sud: i patti territoriali*, in «Rassegna Economica», n. 4, 1996.
- D'Antone L., «Straordinarietà» e Stato ordinario; in F. Barca, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 1997.
- Gallia R., *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 2, 1996.
- Gallia R., *La nuova disciplina della «Programmazione negoziata»*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 1997.
- Manzella G.P., *Patti territoriali: sviluppi di un istituto di programmazione negoziata*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 1997.
- Novacco N., *Intorno ai «patti territoriali»*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, 1996.
- Santandrea R.V., *I patti territoriali in Puglia*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, 1997.
- SVIMEZ, *Rapporto 1997 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 1997.