

1996-2006. Dieci anni di programmazione negoziata

di Francesco Scalia

Avvocato - Docente a contratto di Diritto amministrativo della Facoltà di Giurisprudenza - Università degli studi di Cassino

Il sistema locale sta sempre di più assumendo una posizione centrale nello sviluppo economico. Attraverso la sua evoluzione giuridica, la Programmazione negoziata ed in particolare il Patto Territoriale rappresenta, oggi, lo strumento a disposizione delle istituzioni locali per concertare dal basso gli obiettivi strategici volti alla crescita del territorio.

1. Cenni storici e legislativi

La situazione di crisi economica ed il complesso quadro politico degli anni '90, con il fallimento del sistema delle imprese pubbliche e la scarsa efficacia delle politiche di intervento nel Mezzogiorno, hanno spinto il legislatore a cercare forme nuove ed alternative per soddisfare un interesse pubblico tanto avvertito quanto complesso, quello allo sviluppo economico.

Nasce l'idea della programmazione negoziata, uno dei sistemi più idonei per concertare ed attuare un piano integrato di interventi (iniziative imprenditoriali e opere infrastrutturali), a sostegno dell'occupazione e dello sviluppo sociale ed economico di un'area (1).

La collaborazione tra soggetti pubblici e privati per la soddisfazione di un interesse generale, quale è quello allo sviluppo economico, che alcun ordinamento ed alcuna organizzazione, isolatamente considerati, sarebbero stati in grado di soddisfare, costituisce l'anima della programmazione negoziata, istituto giuridico nel quale il programma, inteso come atto generale contenente la fissazione di obiettivi, dei tempi e delle risorse occorrenti, da appannaggio esclusivo della

(1) Cf. MAGNATI P., RAMELLA F., TRIGLIA C. e VIESTI G., *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005.

amministrazione pubblica diventa oggetto di una vera e propria negoziazione con il privato ⁽²⁾.

I cambiamenti determinati dall'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, attuata con la legge 25 marzo 1993, n. 81, hanno contribuito a sostenere la nascita di questa idea di programmazione degli "aiuti di Stato", così lontana da quello che fino ad allora era stato il processo di gestione delle risorse per le politiche di sviluppo: non più interventi decisi dalla amministrazione unilateralmente e con un approccio *top down*, ma interventi caratterizzati da un approccio *bottom-up*, dal basso verso l'alto, con il coinvolgimento degli attori locali (pubblici e privati), tramite un sistema di "progettazione condivisa" in grado di favorire la coesione sociale e di determinare un significativo e duraturo sviluppo socio-economico.

La programmazione negoziata ha costituito un'importante opportunità di crescita e di rilancio per i territori, per la sua capacità di "fare sistema", di rafforzare il grado di cooperazione interistituzionale e di fiducia reciproca tra i diversi soggetti produttivi ⁽³⁾.

L'esperienza della programmazione negoziata, nata prima in forma volontaristica nell'ambito del Consiglio nazionale per l'economia e il lavoro, sotto la presidenza di Giuseppe De Rita ⁽⁴⁾, venne poi disciplinata dalla legislazione nazionale a partire dal 1995/1996 ⁽⁵⁾.

Nel dicembre 1996, la legge n. 662, all'art. 2, comma 203, disegna la struttura e gli strumenti di programmazione negoziata, rinviando ad una delibera del Cipe la disciplina delle procedure di formazione e finanziamento dei singoli strumenti di intervento, tutti ivi definiti: la intesa istituzionale di programma, il contratto d'area, il contratto di programma, il patto territoriale.

(2) Cfr. GIANLUCA MARIA ESPOSTO, *La Programmazione dello Stato e degli enti pubblici in via contrattuale*, Giappichelli, Torino, 2001.

(3) Cfr. anche CIAMPI C. A., BARCA F., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 1998.

(4) Per un'analisi di questa fase cfr. DE RITA G., BONOMI A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.

(5) La normativa nasce e si sviluppa a ritmo incalzante: la legge 7 aprile 1995, n. 104, che converte in legge il d.l. 8 febbraio 1995, n. 32, dà le prime definizioni di programmazione negoziata. Il 24 aprile 1995 il Governo emana il decreto legge 103/1995 in cui viene approfonditamente definito lo strumento del patto territoriale; successivamente il 10 maggio 1995, il Cipe emana le norme principali inerenti i patti territoriali, attribuendo al C.n.e.l., sia il compito di certificare la fase di concertazione locale, sia quello di monitorare la fase di attuazione delle iniziative previste dai patti. Il decreto legge 103 del 24 aprile 1995, poi decreto legge 23 giugno 1995, n. 244, viene convertito nella legge 341 del 8 agosto 1995. Il 20 novembre 1995, il Cipe definisce il quadro generale degli interventi economici ed amministrativi che dovranno includere e favorire l'esperienza dei patti territoriali con delibera recante «criteri ed indirizzi per il coordinamento, nelle aree depresse, degli investimenti pubblici delle singole forme di programmazione negoziata»; il 12 luglio 1996, il Cipe emana una nuova delibera ad oggetto «criteri e procedure per la realizzazione dei patti territoriali», che recupera l'esperienza del C.n.e.l. e attribuisce al Consiglio il ruolo di promotore e accompagnatore nella fase di predisposizione dei patti territoriali, e la funzione di attestare la concertazione.

Il 21 marzo 1997, il Cipe emana la delibera che disciplina in maniera compiuta gli strumenti di attuazione della programmazione negoziata ⁽⁶⁾.

L'intesa istituzionale di programma, è lo strumento attraverso il quale il Governo o la regione o provincia autonoma stabiliscono in maniera congiunta gli obiettivi da perseguire e i settori nei quali è necessario intervenire. Oggetto dell'intesa è la collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati da realizzare nel territorio della singola regione o provincia autonoma e nel quadro della programmazione statale e regionale.

Il contratto d'area, è lo strumento utilizzato principalmente in aree industriali interessate da gravi crisi occupazionali o zone del territorio in cui siano in atto processi di deindustrializzazione. Espressione del principio del partenariato sociale, rappresenta lo strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo.

Il contratto di programma è un contratto stipulato, anche in attuazione di un'intesa di programma, tra l'amministrazione e una grande impresa o un gruppo o un consorzio di medie e piccole imprese per la realizzazione, in aree definite, di piani organici di investimenti produttivi che possono anche comprendere attività di ricerca e attività di servizio.

Il patto territoriale è l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale.

Divenuto il mezzo privilegiato per lo sviluppo nelle aree depresse, in pochi anni i patti territoriali sono stati acquisiti nella letteratura specializzata come vero e proprio "metodo" di sviluppo, di cui il programma di investimenti è soltanto l'appendice materiale.

2. I patti territoriali. Legislazione e procedure di attuazione

I patti territoriali costituiscono uno degli esperimenti più innovativi e più controversi della programmazione negoziata, e quindi, senza dubbio, il più diffuso e studiato.

(6) Cfr. sulla normativa ZERBONI N., *Patti territoriali e contratti d'area: gli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo locale: analisi della normativa italiana e comunitaria*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999.

Il legis
cui ai su
ciazioni
l'attuac
agricola
servizi
territo
in am
St
fol
qu
In
cr

Il legislatore ha definito il patto territoriale (7) come "l'accordo tra i soggetti di cui ai successivi punti 2,4 (enti locali, enti pubblici operanti a livello locale, associazioni di rappresentanza degli imprenditori e dei lavoratori, soggetti privati) per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, agricoltura, acquicoltura, la produzione di energia termica o elettrica da biomassa, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati. Il patto territoriale deve essere caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale compatibili con uno sviluppo sostenibile".

Si tratta, dunque, di un accordo attraverso il quale gli imprenditori assumono l'obbligo di localizzare in una determinata area nuovi investimenti o di ampliare quelli esistenti creando nuova occupazione, le amministrazioni locali assumono l'impegno di concedere le autorizzazioni necessarie con procedure semplificate ed a costruire le infrastrutture funzionalmente connesse agli investimenti, le forze sociali si impegnano ad accettare e garantire flessibilità nel lavoro e nella formazione professionale, l'amministrazione centrale si impegna a finanziare l'intero programma (fino ad un massimo di cento miliardi di vecchie lire).

La procedura di attuazione, descritta nella delibera Cipe del 21 marzo 1997, è abbastanza semplice.

L'iniziativa della redazione del programma è affidata agli enti locali, a soggetti pubblici comunque operanti a livello locale, alle rappresentanze delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori, a soggetti privati. Il patto deve poi essere sottoscritto dalla regione, da istituti bancari, da consorzi di garanzia, da consorzi di sviluppo industriale.

Nel patto sono contenuti gli obiettivi di sviluppo cui è finalizzato, è indicato il soggetto responsabile, sono compiutamente descritti gli impegni di ciascun sottoscrittore, le attività e gli interventi da realizzare, sono altresì evidenziati il piano finanziario ed i piani temporali di spesa relativi a ciascun intervento. Devono essere indicate, poi, le infrastrutture funzionalmente connesse agli investimenti privati e gli atti in deroga alle norme di ordinaria amministrazione per accelerare e semplificare le procedure.

Quanto all'ambito territoriale di applicazione, il patto territoriale pur potendo essere attuato in tutto il territorio, può essere destinatario di finanziamento pubblico solo se attivato nelle aree depresse del Paese.

Al finanziamento possono concorrere risorse statali, regionali e locali. In caso di utilizzo delle specifiche risorse assegnate dal Cipe, i progetti privati e quelli

(7) Cfr. delibera Cipe 21 marzo 1997.

infrastrutturali devono essere positivamente istruiti da un istituto bancario convenzionato con il Ministero del bilancio.

Segue la redazione e sottoscrizione del documento finale che viene poi approvato dal Ministero del tesoro.

La fase attuativa del patto ha presentato, inizialmente, non poche disfunzioni legate alla farraginosità della disciplina, delle modalità di erogazione dei finanziamenti e dei rapporti finanziari con la Cassa depositi e prestiti ⁽⁸⁾, fino all'intervento correttivo del Governo che, con l'emanazione della delibera Cipe del luglio 1998, ha esteso "la formula 488" ai patti territoriali, facendo così finalmente chiarezza sulle procedure da adottare, migliorate, poi, con l'emanazione del decreto ministeriale n. 320 del 2000, che ha disciplinato i compiti del soggetto responsabile.

3. Patto territoriale: strumento di sviluppo?

Tra il 1997 ed il 2001 sono stati proposti dagli attori locali delle aree svantaggiate circa 230 patti territoriali, ne sono stati attivati circa 208 con un impiego di risorse di circa 10 milioni di euro e la creazione di 75.000 nuovi posti di lavoro.

I dati sopra riportati testimoniano il successo dell'esperienza dei patti.

Ma non mancano ombre: tutti i patti territoriali, infatti, sono stati caratterizzati da un notevole ritardo nella realizzazione degli investimenti rispetto al cronoprogramma proposto in sede di stipulazione, molte delle risorse assegnate non sono state utilizzate, non è stata creata, tranne rare eccezioni, nuova occupazione nella dimensione determinata in sede di stipula.

Non sono poi mancati ritardi causati dal sovraffollamento dei soggetti partecipanti al procedimento per l'erogazione dei finanziamenti (soggetto responsabile, soggetto individuato per il compimento della istruttoria bancaria, Cassa depositi e prestiti, Ministero delle attività produttive).

L'analisi delle criticità appena evidenziate ha portato gli studiosi ed esperti delle politiche di sviluppo a nutrire seri dubbi sulla efficacia dello strumento del patto territoriale e della programmazione negoziata in generale nelle politiche di sviluppo, tanto che i Governi che si sono succeduti dal 2000 in poi non hanno più valorizzato il metodo della concertazione, dando preferenza, invece, a strumenti

(8) Solo per citarne alcuni: d.m. tesoro 4 agosto 1997, d.m. industria n. 319 del 31 luglio 1997, d.m. industria 20 novembre 1997, deliberazione Cipe 26 febbraio 1998.

più semplici e diretti, quali la flessibilità salariale, gli incentivi automatici alle imprese, le deduzioni fiscali.

Non si è considerato, però, che interventi di incentivazione individuale, non accompagnati da azioni volte al miglioramento dell'ambiente locale, non producono sviluppo duraturo: in mancanza di un'adeguata dotazione di beni collettivi materiali ed immateriali (infrastrutture, servizi, capacità relazionali), infatti, gli incentivi pur producendo benefici economici di breve durata, nel lungo periodo creano addirittura effetti negativi, quali la delocalizzazione verso territori con maggiori agevolazioni ed esclusione di stimoli da investire nei settori più radicati ai singoli contesti ⁽⁹⁾.

Oggi, a più di dieci anni dall'avvio dei primi esperimenti di patto territoriale, è invece indubitabile ripensare al loro valore di motore dello sviluppo locale, cercando di evitare analisi basate su profili meramente finanziari e matematici. Gli obiettivi dei patti non sono, infatti, misurabili solo in termini aziendali ed occupazionali: essi hanno creato capacità di programmare lo sviluppo locale, abbandonando la prassi di interventi pubblici totalmente sconnessi dalle reali esigenze delle imprese e delle comunità locali. Essi sono la testimonianza di una energia e una vitalità sociale, la dimostrazione che i territori, ed in particolare, gli attori pubblici e privati locali, hanno tutto l'interesse e la vocazione di divenire artefici della propria crescita e del proprio sviluppo.

Certamente non può tacersi il fatto che in taluni casi l'effetto imitativo, più che una concreta esigenza di sviluppo, sia stato alla base della proposta di attuazione della programmazione negoziata; pur tuttavia, l'esperienza dei patti dimostra come sia sentita tra gli attori pubblici e privati del territorio l'esigenza di individuare e condividere gli obiettivi di crescita, di cercare e trovare un "modello di governance locale" ⁽¹⁰⁾.

Politiche, però, che riescono a incidere in questo modo, modificando gli orientamenti e le relazioni tra i soggetti locali, non sono eludibili. Solo per questo non è opportuno liquidare l'esperienza della programmazione negoziata ma cercare di indagare per eliminare le criticità.

L'indagine realizzata nel dicembre 2005 dal Censis Servizi per Anpaca (Associazione nazionale patti territoriali e contratti d'area) sulla esperienza della concertazione locale e della programmazione negoziata, fa emergere significativi elementi di riflessione.

Senza dubbio l'esperienza della programmazione negoziata ha condotto ad un

(9) Cf: MAGNANI P., RAMELLA F., TRIGILIA C., VIESTI G., *op. cit.*

(10) Cf: LE GALES P., *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in "Stato e Mercato", 1, 53-91.

mutamento culturale diffuso, inducendo gli attori locali a passare da una logica del "chiedere" ad una strategia del "fare"; ha favorito il controllo sociale del territorio, ha prodotto la cultura della responsabilità, ha individuato la forza della coesione sociale come fattore di sviluppo, ha consentito il miglioramento delle capacità progettuali sviluppate sulla base di un'attenta analisi della situazione locale, ha creato nuova occupazione, ha portato a rivitalizzare settori in crisi o a riconvertire cicli produttivi industriali oltre a valorizzare nuove specializzazioni produttive (11).

Laddove la concertazione locale ha saputo coinvolgere attori capaci di farsi portavoce delle esigenze più incalzanti ed urgenti del territorio, di assumere posizioni equilibrate e razionali, di non lasciarsi andare all'inutile protagonismo, di prospettare situazioni coerenti con le vocazioni locali, i risultati ottenuti sono stati duraturi e profondamente incisivi.

Oggi, dunque, gli strumenti della programmazione negoziata potrebbero essere ripensati alla luce dell'esperienza e delle analisi compiute.

Sarebbe più che mai opportuno rivedere e semplificare la normativa che li disciplina: sarebbe sufficiente adottare regole più semplici e snelle, ridurre il numero dei soggetti che partecipano ai procedimenti per le erogazioni, evitare obiettivi eccessivamente ambiziosi e poco coerenti con le vocazioni del territorio, creare un ambiente favorevole ad un confronto equilibrato e sereno del partenariato pubblico e privato che opera come attore della concertazione locale. In particolare sarebbe necessario definire un sistema complessivo coerente di finanza pubblica (12), che eviti le lungaggini e i rallentamenti burocratici deleteri per le iniziative pattizie, perché possano essere colte interamente e velocemente tutte le opportunità della programmazione negoziata.

È anche da rilevare, inoltre, che L'Unione europea, con la riforma della politica regionale di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 non ha posto in discussione l'orientamento di fondo verso la promozione di politiche e interventi "di contesto", che, in linea con la cultura e le pratiche consolidate di sviluppo locale, hanno come target la produzione di beni pubblici e interventi di sistema per i contesti locali.

La concertazione locale continuerà, quindi, ad essere considerata come il metodo migliore per le politiche di sviluppo delle aree depresse.

Per questo è quanto mai opportuno individuare le azioni positive necessarie

(11) La SPINA A., *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2003.

(12) MAGNATI P., RAMELLA F., TRIGILIA C. e VIESTI G., *op. cit.*, p. 195.

ad eliminare ogni criticità perché il patto territoriale riacquisti la dignità di "modello da imitare" anche a livello europeo.

Saranno fondamentali per la crescita economica futura, oltre alla vocazione dei contesti territoriali di attirare investimenti che abbiano la finalità di promuovere nuovi insediamenti produttivi, anche e soprattutto la capacità degli attori locali di "fare sistema", di rafforzare il grado di cooperazione e di concertazione locale e di fiducia reciproca tra i diversi soggetti pubblici e privati. Sarà poi cruciale che le politiche volte a sostenere lo sviluppo locale si integrino efficacemente con la programmazione sovralocale infrastrutturale, per rendere i territori competitivi ed in grado di valorizzare le proprie risorse e attirare iniziative provenienti dall'esterno.

In tale ambito, percorsi evolutivi di crescita, che consentono di garantire stabilità e sviluppo al sistema territoriale, devono inevitabilmente e necessariamente passare per il potenziamento degli strumenti della programmazione negoziata a livello territoriale: in sostanza la strada del partenariato costituito dai soggetti pubblici e privati del territorio (il cosiddetto "capitale sociale"), che vengono responsabilizzati nella condivisione degli obiettivi di crescita, sarà centrale per la definizione delle future politiche di sviluppo locale.

In conclusione, l'analisi della esperienza di dieci anni di attuazione dei patti territoriali e degli altri strumenti di programmazione negoziata, fa rilevare la necessità di un intervento legislativo per correggere e migliorare gli aspetti critici e valorizzare i punti di forza, perché sono gli unici strumenti che assicurano politiche di sviluppo locale efficaci, efficienti ed incisive ed in grado di reagire e di rispondere pienamente alle sfide dell'innovazione e di una società in continua evoluzione.