

## **Lezione 2 – Le politiche regionali di sviluppo**

Nell'ultimo decennio si è registrata una estrema conflittualità istituzionale, tra lo Stato le Regioni e le Autonomie locali, per l'attribuzione di poteri e competenze, che, in luogo di trovare una soluzione nell'assetto derivabile dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, da questa riforma ha tratto origine, confermando la rilevante confusione politica e culturale del periodo. Conflittualità che non ha prodotto una degenerazione centrifuga di tipo balcanico solo grazie alla difesa dei principi e della legalità operata dalla Corte Costituzionale, la cui giurisprudenza ha supplito alla latitanza di chi ha avuto responsabilità di governo (sia in sede nazionale sia in sede regionale) di fronte ai problemi posti dalla definizione della nuova architettura istituzionale, nei confronti della quale sono stati rivendicati poteri e competenze evitando spesso l'assunzione delle relative responsabilità<sup>1</sup>.

Nella costruzione della nuova architettura istituzionale un posto di rilievo assume il coordinamento della spesa pubblica ai fini dello sviluppo, alla luce della autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta alle Regioni ed agli Enti locali dalla nuova formulazione dell'articolo 119 Costituzione; le cui problematiche, che si intrecciano con le tematiche del federalismo fiscale e della armonizzazione dei bilanci pubblici, hanno trovato ostacolo anche in alcune iniziative legislative assunte in maniera scoordinata e/o contraddittoria, riferite a tematiche specifiche, quali la regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale, il finanziamento delle infrastrutture locali o la politica industriale.

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

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

### **Il regionalismo italiano**

Il processo di valorizzazione dell'istituto regionale e delle autonomie locali, approdato nella riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, supera, alla fine di un lungo percorso, il modello di regionalismo delineato dalla Costituzione del 1948, caratterizzato da una autonomia finanziaria esercitabile nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge statale, da

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento rinvio al Capitolo 1 «Norme e regole» (pagg. 11-28) del manuale «La regola dell'arte»

una autonomia legislativa esercitabile nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti o ricavabili dalle leggi statali, dal parallelismo di funzioni legislative e funzioni amministrative.

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

Questi aspetti hanno suscitato meno interesse e minore attenzione di quanto riservato alla distinzione introdotta tra legislazione esclusiva dello Stato e legislazione concorrente (articolo 117 Costituzione), che attribuisce alla piena potestà regionale tutto quanto non previsto in tali definizioni. Questa maggiore attenzione ha prodotto una lunga e faticosa conflittualità sull'attribuzione dei poteri e delle competenze; che continua ancora a far registrare - da una parte - una interpretazione restrittiva ed irragionevole dell'attribuzione alla potestà legislativa regionale esclusiva di tutto ciò che non rientra espressamente nelle due elencazioni, e - dall'altra - una permanente inerzia nel determinare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (una per tutte: il governo del territorio).

Più volte, come già detto, la Corte Costituzionale è intervenuta per dirimere le controversie nelle relazioni tra i diversi livelli di governo, in una pluralità di materie che spaziano dall'economia ai servizi sociali, dai rapporti internazionali al diritto comunitario, ecc., definendo una giurisprudenza che, con una encomiabile costanza che tuttavia non trova un unanime apprezzamento, fa riferimento alla leale collaborazione nei processi decisionali fra le diverse istituzioni alle quali è riconosciuta pari dignità costituzionale (Stato, Regioni, Province e Comuni), assumendo come linee guida i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai quali parimenti è stata attribuita rilevanza costituzionale.

### **Le politiche di sviluppo regionale**

Le politiche regionali, anche se assumono connotati diversi a seconda del contesto, si basano ormai tutte su teorie dello sviluppo che tendono a superare il concetto di sviluppo quale crescita economica misurata tradizionalmente dal reddito per abitante.

Le politiche degli organismi internazionali rivolgono la propria attenzione, prevalentemente, alle condizioni di povertà estrema concentrate nelle regioni rurali più povere del mondo. Per valutare le specifiche condizioni di sviluppo a livello regionale, l'ONU ha adottato un indice di sviluppo che alle tradizionali analisi sui divari in termini di reddito (o di PIL) affianca gli indicatori relativi alla speranza di vita ed al livello di istruzione, con riferimento al metodo della valutazione quantitativa studiato dal premio Nobel Amartya Sen, che abbina crescita economica, sviluppo sociale e libertà.

La politica di coesione dell'Unione europea, dopo un lungo percorso, è approdata - nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013 - all'obiettivo di «contribuire a potenziare

la crescita, la competitività e l'occupazione facendo proprie le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile».

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

Le politiche nazionali per lo sviluppo, storicamente caratterizzate dal dualismo del Mezzogiorno rispetto alle restanti Regioni, sono tuttora indirizzate a contrastare i divari regionali (e subregionali). In questo contesto i problemi territoriali coincidono sostanzialmente con le teorie localizzative e intercettano la strumentazione urbanistica, alla quale nel dopoguerra è stato affidato il compito di garantire un ordinato insediamento delle attività sul territorio, in un concetto che in tempi più recenti è stato ribaltato fino a giungere a considerare la pianificazione urbanistica quale ostacolo allo sviluppo economico ed imprenditoriale.

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

La contestualizzazione degli aspetti territoriali dello sviluppo non può non tenere conto che dal 2001, con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, non esiste più una organizzazione piramidale dello Stato, nella quale il Governo nazionale opera le scelte finanziarie e localizzative degli investimenti pubblici, trasferendo i fondi alle Regioni e agli Enti locali che li amministrano per l'attuazione di scelte già operate. Le scelte di governo (e quindi anche dell'uso della spesa pubblica) sono attuate oggi dalla pluralità dei soggetti istituzionali, ai quali il nuovo testo dell'articolo 119 Costituzione attribuisce l'autonomia economica e finanziaria. Per altro, già prima della riforma costituzionale, sono stati introdotti nell'ordinamento nazionale gli strumenti di concertazione istituzionale della spesa pubblica

(intesa istituzionale di programma e accordo di programma quadro); varati nell'ambito della programmazione negoziata (con la legge 662/1996, tra i vari provvedimenti che hanno accompagnato la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), con la finalità di contribuire allo sviluppo delle aree depresse, e approdati (non senza contraddizioni) al coordinamento della spesa aggiuntiva, nazionale e comunitaria, e della spesa ordinaria riservata al Mezzogiorno.

## **II Quadro di Sostegno Nazionale 2007-2013 e la politica regionale unitaria**

Il 13 luglio 2007 la Commissione Europea ha approvato la proposta italiana di «Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013» (QSN 2007-2013); previsto quale strumento di programmazione finanziaria delle risorse comunitarie e approvato dal CIPE quale «strumento di programmazione congiunto delle politiche regionali, comunitaria (politica di coesione) e nazionale (Fondo aree sottoutilizzate)».

Si è quindi operata la scelta di far confluire la programmazione delle diverse fonti di finanziamento che hanno come obiettivo finale l'eliminazione dei divari regionali, in una «politica regionale unitaria», finanziata dalle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, che si dichiara di volere differenziare programmaticamente dalla politica ordinaria, con la quale si intende contestualmente mantenere una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività.

La strategia, che definisce la scelta di una politica regionale unitaria, mira a conseguire gli obiettivi di «produttività, competitività e innovazione» tramite un recupero non solo dell'efficienza delle procedure ma anche dell'efficacia degli interventi. A tal fine, oltre a richiamare i principi della programmazione, della sussidiarietà, del partenariato, dell'aggiuntività e della proporzionalità, è stata operata la scelta di attribuire «un ruolo centrale» alla produzione ed alla promozione di «servizi collettivi ed essenziali» per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire, individuati nella gestione dei rifiuti urbani, nella gestione del servizio idrico, nella qualità dell'istruzione, nella cura dell'infanzia e della popolazione anziana. Per incentivare il conseguimento dei risultati, quantificati in termini di obiettivi di fruizione e di qualità (definiti «obiettivi di servizio», anche al fine di «mobilitare su di essi il processo politico di decisione»), è previsto un meccanismo premiale, che consiste in un accantonamento del 30% delle risorse FAS (riservate al Mezzogiorno nel periodo 2007-2013) da attribuire in base al raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Un'altra scelta significativa è espressa dalla riduzione del peso degli strumenti di incentivazione diretta alle imprese per riorientare la politica regionale unitaria a favore di interventi di contesto; lasciando alla responsabilità della politica ordinaria gli strumenti di incentivazione automatica di stampo più generalista, e finalizzando le risorse aggiuntive (del QSN e del FAS) alla promozione di investimenti imprenditoriali nel campo della ricerca, dell'innovazione, delle tecnologie ambientali, della valorizzazione delle risorse umane.

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

### **La programmazione delle risorse aggiuntive nazionali**

La finanziaria per l'anno 2002 introduce criteri mutuati dalla programmazione dei fondi comunitari nella programmazione nazionale delle risorse aggiuntive destinate a conseguire il riequilibrio economico e sociale delle aree depresse del Mezzogiorno e del Centro-Nord; aree individuate (dalla legge 104/1995) in occasione dell'avvio dell'intervento ordinario (nelle aree depresse) in sostituzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, e coincidenti con l'elenco delle aree ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari. Le risorse aggiuntive vengono stanziare annualmente; in precedenza con un provvedimento legislativo specifico, attualmente con la legge finanziaria annuale.

A partire dall'anno 2002, contestualmente al riparto tra le Regioni e le Province autonome delle risorse aggiuntive destinate al finanziamento di «spese connesse allo sviluppo», vengono definiti alcuni criteri programmatici, a partire dall'introduzione di meccanismi incentivanti con l'obiettivo di indurre le Amministrazioni a selezionare con rapidità progetti qualificati, prevedendo profili di spesa avanzati e limiti temporali da rispettare. Si stabilisce inoltre che le risorse vengano attribuite nell'ambito delle intese istituzionali di programma e dei relativi accordi di programma quadro (APQ), i quali costituiscono «modalità ordinaria sia per la programmazione concertata degli interventi sul territorio, sia per la loro realizzazione attraverso la definizione di profili programmatici di spesa degli interventi stessi».

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

I criteri di allocazione e di utilizzazione della spesa pubblica aggiuntiva vengono modificati e/o aggiornati in occasione dei riparti degli anni successivi; provvedendo anche a modificare la definizione delle aree depresse da «svantaggiate», con riferimento agli svantaggi localizzativi, a «sottoutilizzate», con riferimento alle potenzialità inespresse. Nel 2006 si rafforza il meccanismo delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di programma quadro, semplificando le relative procedure; quindi, a seguito del risanamento finanziario e della pulizia dei conti operata dalla legge finanziaria 2007, il CIPE provvede ad una rimodulazione

temporale delle risorse disponibili, senza incidere sulle regole e i metodi già fissati per conseguire gli obiettivi dell'accelerazione della spesa e della premialità.

Alla programmazione delle risorse finanziarie per la politica regionale unitaria sfugge il «Fondo per la competitività e lo sviluppo», istituito dalla legge finanziaria 2007 al fine di definire indirizzi di politica industriale nell'ambito dei provvedimenti di sostegno allo sviluppo; dedicato a finanziare gli strumenti di sostegno alle imprese e ad avviare la definizione di «progetti di innovazione industriale», da realizzarsi nell'ambito di specifiche aree tematiche, che possono essere cofinanziati con modalità che prevedono la stipula di «appositi Accordi di Programma Quadro, ovvero altre forme di cooperazione istituzionale con le Amministrazioni centrali, regionali o locali coinvolte». A tal fine, presso il Ministero dello sviluppo economico è istituita una «sede stabile di concertazione» tra i rappresentanti delle Regioni e delle amministrazioni centrali dello Stato, che si dovrebbe pronunciare in merito al monitoraggio dello stato di attuazione, alle proposte per il riordino degli incentivi, ed alle proposte per la finanza di impresa.

### **Lo sviluppo locale**

La politica regionale di sviluppo e la programmazione unitaria delle risorse finanziarie ad essa dedicate non possono non tenere conto dei processi di sviluppo locale; ai quali attualmente viene riservata una attenzione sostanzialmente marginale, dopo il grande interesse suscitato dall'esperienza dei patti territoriali, che appare esaurito a seguito della loro regionalizzazione, e che non sembra sia stato particolarmente contaminato dalla contestuale attribuzione alle Regioni (con il d.lgs. 112/1968) delle competenze in materia di industria e di attività produttive.

Tenendo conto della consolidata competenza delle Regioni in materia di territorio e di ambiente, ci si sarebbe aspettati un loro più attivo coinvolgimento nelle politiche per lo sviluppo, attribuendo una rinnovata attualità al legame tra sviluppo economico e governo del territorio. Non risulta che un ruolo particolarmente significativo abbiano assunto gli strumenti di natura concertativa dedicati alla promozione dello sviluppo locale presenti nelle legislazioni regionali; il cui panorama appare poco conosciuto oltre a risultare piuttosto complesso, regolato da una strumentazione normativa plurima, elaborata in un arco temporale molto ampio, che ha coinvolto anche la programmazione delle risorse comunitarie, sia nel periodo 2000-2006 (in particolare con lo strumento denominato PIT - Programma integrato territoriale) sia nel periodo 2007-2013, appena avviato.

### **Alcune considerazioni**

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

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

Si rende quindi necessaria una politica fondata sulla concertazione istituzionale, che, depurata dalla conflittualità sulle competenze, sulla scorta dei parametri forniti in questi anni dalla giurisprudenza costituzionale, sappia valorizzare le differenze, sostenendo il protagonismo locale nella costruzione di un progetto unitario di sviluppo.

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

Il QSN 2007-2013, oltre ad operare la scelta di far confluire le risorse in un'unica politica regionale unitaria, ha deciso – come illustrato in precedenza - di lasciare alla responsabilità della politica ordinaria gli strumenti di incentivazione alle imprese di stampo più generalista, per finalizzare le risorse aggiuntive alla promozione di investimenti imprenditoriali nel campo della ricerca, dell'innovazione, delle tecnologie ambientali, della valorizzazione delle risorse umane. Sembrerebbe quasi scontato che le politiche industriali debbano tenere conto contemporaneamente degli incentivi erogabili con fondi ordinari e con risorse aggiuntive, in sede nazionale e in sede regionale, e delle relative competenze ripartite tra le Regioni e lo Stato. Sarebbe quindi opportuno richiamare la programmazione del Fondo per la competitività

e lo sviluppo all'interno dalla politica regionale unitaria, per raccordare la politica industriale all'interno di una forte concertazione istituzionale finalizzata a condividere non solo il riparto delle risorse disponibili, quanto piuttosto gli obiettivi, le strategie, gli strumenti e le procedure.

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