

### **Lezione 3 – I programmi di sviluppo locale**

Si rimanda al *Capitolo 6 – I programmi di attuazione* paragrafo 6.1. – *I programmi territoriali* (pagg. 110-125) del manuale «La regola dell'arte»; con una integrazione relativa alle esperienze di sviluppo locale ed alla definizione delle zone di intervento.

#### **Le esperienze di sviluppo locale**

In Italia la maggiore attenzione istituzionale verso l'integrazione delle politiche di sviluppo nelle politiche comunitarie, registrata nell'ultimo decennio del secolo scorso a partire dalla conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, è coincisa con il processo di trasferimento di competenze e compiti dallo Stato centrale alle Regioni e agli Enti locali, incrementando di conseguenza i luoghi della decisione e favorendo una maggiore attenzione alle tematiche dello sviluppo locale.

Questo processo è stato accompagnato dalla introduzione nell'ordinamento della **programmazione negoziata** (legge 662/1996), definita quale «*regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza*». Contestualmente, per la sua concreta attuazione, sono stati introdotti sia strumenti per la **concertazione istituzionale della spesa pubblica** (intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro) sia strumenti per la **concertazione economica e sociale dei programmi di sviluppo** (contratto di programma, patto territoriale, contratto d'area).

L'applicazione degli strumenti di programmazione negoziata nel settore del sostegno all'impresa, ha consentito l'avvio di significative esperienze e il consolidarsi di una nuova cultura dello sviluppo locale, con particolare riferimento all'animazione sociale prodotta dai patti territoriali. Il CNEL (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), che ha svolto un ruolo significativo nella fase iniziale della loro definizione ponendo una particolare attenzione agli effetti sociali delle modifiche istituzionali, parla di «*spostamento dell'asse della procedura di concertazione dal finanziamento degli investimenti agli aspetti di riorganizzazione del territorio*» (CNEL, *Approfondimento dei problemi relativi alle procedure nazionali e territoriali di concertazione*, Assemblea 22 febbraio 2001).

Gli strumenti negoziali avrebbe potuto costituire un ponte tra la programmazione economica e la pianificazione urbanistica, se non fossero stati fatti arenare nelle secche della generale euforia da deregolamentazione che ha caratterizzato il periodo ma non ha prodotto risultati; nella loro complessa evoluzione hanno quindi avuto episodici contatti con la cd "pianificazione di area vasta", in particolare con i PRUSST, senza tuttavia dare luogo a modelli organizzativi.

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

che ha coinvolto le tematiche legate alle politiche dello sviluppo ed al ruolo della programmazione negoziata. E' stato anche, tuttavia, lo strumento che ha avuto una vita istituzionale particolarmente travagliata, che ha dovuto registrare una continua modifica ed aggiustamento delle norme e delle procedure di attuazione, che ha vissuto la transizione da strumento per la promozione e la programmazione di interventi di sviluppo locale a metodo per la ripartizione e l'allocazione delle risorse finanziarie disponibili, che ha visto le procedure di attuazione modificare la propria natura da negoziale su base concertativa a valutativa su base concorsuale, che - a seguito dell'attribuzione delle relative competenze al Ministero delle attività produttive - è stato definitivamente ricondotto al ruolo di modulo convenzionale per l'erogazione delle agevolazioni alle imprese, in prevalenza PMI, su base territoriale e/o settoriale. Attuato nel periodo 1998-2002, ha riguardato 220 programmi relativi ai settori dell'industria, del turismo e dell'agricoltura, diffusi sull'intero territorio nazionale (dei quali 79 non attivi e 141 attivi; questi ultimi ripartiti in 44 nel centro-nord e 97 nel Mezzogiorno).

Lo strumento del patto territoriale è di fatto (anche se non formalmente) soppresso a seguito della regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale, quando il CIPE, nel trasferire (delibera 26/2003) alle Regioni la gestione dei patti territoriali e dei contratti d'area già approvati, stabilisce contestualmente che le risorse finanziarie, derivanti dai provvedimenti di defianziamento, possano essere utilizzate a favore di strumenti regionali di sviluppo locale che siano equivalenti ai patti territoriali «*in base a caratteristiche di concertazione sociale e integrazione territoriale degli interventi*».

Non risulta che il processo di regionalizzazione sia stato accompagnato da una ricognizione (né, tantomeno, al monitoraggio e valutazione) degli strumenti di natura concertativa dedicati alla promozione dello sviluppo locale, pur presenti nella legislazione regionale; il cui panorama risulta piuttosto complesso, regolato da una strumentazione normativa plurima, elaborata in un arco temporale molto ampio, la cui articolazione (sintetizzata nella tabella allegata) può portare a distinguere fra programmi di sostegno alle imprese e programmi di sostegno al territorio.

Tabella 1 – Gli strumenti per lo sviluppo locale presenti nelle legislazioni regionali

REGIONE	TIPOLOGIA			
	Sostegno alle imprese		Sviluppo territoriale	
	Denominazione	Fonte	Denominazione	Fonte
<b>Valle d'Aosta</b>				
<b>Piemonte</b>	Contratto di programma	LR 24/1997 - art. 3	Progetto integrato per la promozione della montagna	LR 16/1999 - art. 29
<b>Liguria</b>	Contratto di programma	LR 43/1994 - art. 4	Programmi Regionali di Intervento Strategico (PRIS)	LR 39/2007
	Patto di sviluppo distrettuale	LR 8/2003 - art. 5		
<b>Lombardia</b>	Programma di sviluppo dei consorzi e società consortili tra piccole imprese	LR 7/1993 - art. 2	Accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST)	LR 2/2003 - art. 3
	Contratto territoriale nel settore agricolo	LR 7/2000 - art. 21	Programma integrato di sviluppo locale (PISL)	LR 2/2003 - art. 4
	Contratto di recupero / contratto di sviluppo nel settore commerciale	LR 13/2000 - art. 4		
	Contratto di recupero produttivo	LR 2/2003 - art. 5		
	Programma di sviluppo della competitività	LR 1/2007 art. 3 comma 5		

<b>Veneto</b>	Patto territoriale	LR 13/1999		
	Programma integrato di sviluppo (PIS)	LR 19/2000 - art. 8		
<b>P.A. Bolzano</b>				
<b>P.A. Trento</b>	Patto territoriale	LP 6/1999 - art. 41		
<b>Friuli Venezia Giulia</b>			Progetto integrato	LR 72/1982 - art. 2
<b>Emilia Romagna</b>	Programma speciale d'area per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari	LR 39/1999 - art. 7	Programma speciale d'area	LR 30/1996
			Intesa istituzionale di programma per lo sviluppo della montagna	LR 1/2004 - art. 4
			Accordi-quadro per lo sviluppo delle zone montane	LR 1/2004 - art.6
<b>Toscana</b>			Programma locale di sviluppo sostenibile	LR 41/1998
			Programma locale di sviluppo	LR 49/1999 - art. 12
			Patto per lo sviluppo locale (PASL)	LR 61/2004 - art. 14
<b>Marche</b>			Progetti integrati delle Comunità Montane	LR 35/1997 - art. 19, comma 1, lett. c)
<b>Umbria</b>			Programma integrato d'area	LR 13/2000 - art. 12
<b>Lazio</b>			Programma integrato d'area	LR 40/1999
<b>Abruzzo</b>	Contratto di programma distretto agroindustriale	LR 97/2000 art. 3 comma 6	Contratto di sviluppo territoriale	LR 11/1999 - art. 13
<b>Molise</b>				
<b>Campania</b>			Piano attuativo della programmazione regionale	LR 7/2002 - art. 19
<b>Puglia</b>	Contratto di programma	LR 3/1999 - art. 3	Programma integrato territoriale	LR 28/2001 - art. 11
<b>Basilicata</b>			Programma integrato d'area	LR 30/1997 - art. 8 comma 1 lett. c)
<b>Calabria</b>			Programma d'area	LR 19/2002 - art. 39
			Piano di gestione integrata (per lo sviluppo delle coste)	LR 13/2005 – art. 10
<b>Sicilia</b>	Contratto di programma regionale	LR 6/2001 - art. 118		
<b>Sardegna</b>			Programma integrato d'area	LR 14/1996

Le caratteristiche di **concertazione sociale e integrazione territoriale** degli interventi, richiamate in relazione ai programmi di sviluppo locale, sono rintracciabili anche all'interno delle procedure di programmazione dei fondi comunitari, influenzate dall'esperienza dei «Patti territoriali per l'occupazione»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Con il documento «Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione», (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 13 giugno 1995, COM (95) 273 def., in *G.U.C.E. C/265* del 12 ottobre 1995) la Commissione delinea una strategia che accomuna qualità della vita e sviluppo economico nella individuazione dei settori «*suscettibili di soddisfare le nuove esigenze e di offrire opportunità di lavoro considerevoli*». Successivamente, con il

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

Nel periodo di programmazione 2007-2013, la «Progettazione integrata» è prevista all'interno dei Piani operativi regionali (POR).

Le Regioni meridionali coinvolte nell'esperienza dei PIT della precedente programmazione, per il nuovo periodo di programmazione differenziano i propri orientamenti. La Regione Molise affianca al PIT (finalizzato alla realizzazione di «*interventi pubblici prevalentemente infrastrutturali raccordati con iniziative private su uno specifico territorio*») il PISU (Progetto integrato di sviluppo urbano). La Regione Campania, illustrando una posizione critica sulla precedente esperienza, dichiara di volere utilizzare la progettazione integrata per la valorizzazione del sistema dei parchi. La Regione Puglia omette qualsiasi valutazione e indicazione in merito. La Regione Basilicata dichiara di voler superare la connotazione prevalentemente territoriale della precedente esperienza per assumere un orientamento prevalentemente settoriale, e di volere indirizzare la progettazione integrata alla valorizzazione turistica delle risorse territoriali, allo sviluppo urbano sostenibile dei capoluoghi (Matera e Potenza), alla promozione di una rete integrata di servizi pubblici e collettivi. La Regione Calabria utilizzerà la progettazione integrata per attuare sia Progetti integrati di sviluppo urbano sia Progetti integrati di sviluppo regionali e locali, dei quali delinea le linee

---

«Patto europeo di fiducia per l'occupazione» (Commissione europea, *Azione per l'occupazione in Europa. Un patto di fiducia*, CSE (96) 1 def., Bollettino dell'Unione europea, Supplemento 4/96), la Commissione propone agli Stati membri «*di mettere a punto dei patti territoriali per l'occupazione*», rispetto ai quali la Commissione stessa si impegna «*a garantire un uso più efficace dei fondi strutturali destinati all'occupazione*». La strategia trova il pieno sostegno da parte degli Stati membri, con l'elaborazione di 89 progetti di patto, la cui sostanziale realizzazione, con risultati ritenuti soddisfacenti, ha portato la Commissione prima ad ipotizzare la programmazione 2000-2006 delle risorse del Fondo strutturale di sviluppo regionale (FESR) orientata verso una strategia "territorially-based" (Commissione europea, *Patti territoriali per l'occupazione. 89 partenariati locali raccolgono la sfida della disoccupazione*, Lussemburgo, ottobre 1999), e quindi a riproporre questo strumento nel regolamento FESR per il medesimo periodo di programmazione (Commissione europea, *Guida ai Patti territoriali per l'occupazione 2000-2006*, documento SEC(99) 1933, novembre 1999). Successivamente la Commissione europea, pur ritenendo che questo strumento possa rappresentare «*un metodo efficace per creare valore aggiunto in materia di occupazione e di sviluppo locale*», rinvia l'eventuale attuazioni di ulteriori strumenti analoghi al periodo di programmazione successivo al 2006, per consentire la definizione degli orientamenti da assumere in merito ad alcune problematiche evidenziate dal rapporto finale di valutazione (ECOTEC Research & Consulting, *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Final Report to Directorate General Regional Policy*, ottobre 2002).

<sup>2</sup> Il Fornez, nell'ambito del progetto Sprint (Sostegno alla Progettazione Integrata), ha pubblicato una serie di rapporti regionali (nel sito [sviluppolocale.fornez.it/progettazione\\_integrata.html](http://sviluppolocale.fornez.it/progettazione_integrata.html)) che evidenziano una situazione piuttosto articolata. Il Rapporto 2006 del DPS, nel rilevare un divario nell'attuazione dei PIT sbilanciato a favore della realizzazione delle infrastrutture materiali ed immateriali, fornisce una valutazione che può apparire come un giudizio negativo: «*I PIT, rispetto a precedenti forme di progettazione per lo sviluppo locale, al di là dei loro enunciati strategici, focalizzano il loro impatto trasformatore su una serie di modifiche nel paesaggio edificato e nell'infrastrutturazione fisica del territorio. Questo si deve, a detta di molti, al fatto che questa modalità attuativa trasferisce larga parte della responsabilità di scelta ai Comuni, le cui esperienze e capacità pregresse consistono nella progettazione e realizzazione di questo genere di opere*».

guida. La Regione Sicilia dichiara di non voler ricorrere in modo diffuso alla progettazione integrata (come avvenuto nel precedente periodo di programmazione), alla quale eventualmente può essere affidato il compito di perseguire l'integrazione e la complementarietà tra i fondi. La Regione Sardegna dichiara di voler ricorrere all'integrazione progettuale, per meglio sfruttare le numerose fonti di finanziamento, nei sistemi produttivi locali, nei sistemi rurali, nei sistemi urbani e nei settori della valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali.

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

## **GEOGRAFIA DELLE AREE DI INTERVENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE**

L'attuazione delle politiche pubbliche di sviluppo, in particolare quelle rivolte al riequilibrio economico e sociale, richiede di procedere alla zonizzazione dei territori nei quali risultano erogabili i fondi per lo sviluppo territoriale e/o attribuibili gli incentivi per lo sviluppo imprenditoriale ed occupazionale.

L'evoluzione delle politiche pubbliche da un sistema di sovvenzioni ad un sistema di aiuti, che da ultimo guarda con maggiore attenzione alle cosiddette «azioni di contesto», ha portato a diversificare le zonizzazioni delle aree nelle quali possono operare i diversi regimi di aiuto.

In Italia, nel periodo in cui le politiche di sviluppo riguardano sostanzialmente il riequilibrio territoriale delle regioni del Sud Italia nei confronti delle regioni del Nord e del Centro, le aree di competenza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno coincidono sostanzialmente con le otto regioni del Mezzogiorno e delle isole maggiori, oltre ai territori delle province di Frosinone, Latina, Rieti, Ascoli Piceno e le isole minori dell'Arcipelago toscano.

### Le aree di intervento delle politiche regionali

Attualmente le politiche pubbliche di sviluppo operano nelle «aree depresse», individuate<sup>3</sup> in coincidenza con l'elenco delle aree ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari. Tali aree, definite anche «aree svantaggiate» (con riferimento agli svantaggi localizzativi) e «aree sottoutilizzate» (con riferimento alle potenzialità inespresse), per il periodo di programmazione 2007-2013 sono state individuate con decreto del Ministro dello sviluppo economico in data 7 dicembre 2007<sup>4</sup>.

Per definire l'ammissibilità geografica alle politiche regionali, l'Unione Europea utilizza dati statistici, definiti sulla base di una suddivisione geografica denominata **NUTS (Nomenclatura delle unità territoriali statistiche)**. Introdotta nel 1988 per rendere comparabili le statistiche regionali degli Stati membri, tiene conto della suddivisione della struttura amministrativa degli Stati. Regolamentata da ultimo nel 2003<sup>5</sup>, comprende quattro livelli di unità territoriali: 0) lo Stato membro; 1) le macro-aree (di cui 5 in Italia: Nord-Ovest, Nord-Est, Italia centrale, Mezzogiorno, Isole); 2) le Regioni amministrative; 3) le Province.

L'indicatore statistico, utilizzato per definire la soglia di ammissibilità ai benefici finanziari della politica regionale, è il **Prodotto interno lordo (PIL) pro capite**, calcolato a **parità del potere di acquisto (PPA)**.

Al fine di evitare bruschi cambiamenti nell'operatività dei fondi strutturali fra i periodi di programmazione, nell'individuazione delle aree ammissibili sono previsti regimi di sostegno transitorio a favore delle regioni che modificano la soglia, o per l'evoluzione del contesto socioeconomico o per l'effetto statistico della politica di allargamento.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, il **Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr)** e il **Fondo sociale europeo (Fse)** possono intervenire nelle aree che riguardano gli obiettivi:

- ✓ **Convergenza**, al quale sono ammissibili le regioni di livello NUTS 2 con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria (in Italia le regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), ovvero che superano tale soglia per l'effetto statistico dell'allargamento della UE da 15 a 25 Stati membri (in Italia la regione Basilicata);
- ✓ **Competitività regionale e Occupazione**, le restanti regioni con un PIL pro capite superiore al 75% della media comunitaria; di queste, sono ammesse al regime transitorio quelle che nel precedente periodo di programmazione (2000-2006) risultavano al di sotto di tale soglia e quindi classificate in «Obiettivo 1» (in Italia la regione Sardegna);
- ✓ **Cooperazione territoriale europea**, suddiviso in:
  - **Cooperazione transfrontaliera**<sup>6</sup>, al quale sono ammissibili le regioni di livello NUTS 3 situate lungo tutte le frontiere terrestri interne e talune frontiere terrestri

---

<sup>3</sup> Lettera *a-bis*) dell'art.1 della legge n.104/1995, inserita dal comma 16 dell'art.27 della legge n.488/1999 (legge finanziaria per l'anno 2000), *Supplemento ordinario* alla *G.U.* n. 23 del 29 gennaio 2000.

<sup>4</sup> Pubblicato in *Supplemento ordinario* alla *G.U.* n.296 del 21 dicembre 2007.

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n.1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS); pubblicato in *G.U.C.E.* n. L 154 del 21 giugno 2003.

<sup>6</sup> Decisione della Commissione del 31 ottobre 2006, n.2006/796/CE, pubblicata in *G.U.C.E.* n. 312 dell'11 novembre 2006; allegato 1.

esterne, nonché tutte le regioni di livello NUTS 3 lungo le frontiere marittime separate da una distanza massima di 150 km (in Italia le regioni Sardegna e Valle d'Aosta, e le province di Torino, Vercelli, Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Novara, Cuneo, Imperia, Savona, Genova, La Spezia, Varese, Como, Lecco, Sondrio, Bolzano, Belluno, Venezia, Padova, Rovigo, Udine, Gorizia, Trieste, Ferrara, Ravenna, Massa-Carrara, Lucca, Livorno, Pisa, Grosseto, Bari, Brindisi, Lecce, Trapani, Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa);

o **Cooperazione transnazionale**<sup>7</sup> (in Italia le regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, e le province autonome di Trento e Bolzano);

o **Cooperazione interregionale**, alla quale sono ammissibili tutte le regioni europee.

Inoltre, gli Stati membri con un **reddito nazionale lordo (RNL)** inferiore al 90% della media comunitaria possono beneficiare dei contributi del **Fondo di coesione**.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)** interviene nelle aree dell'obiettivo «convergenza» e nelle aree che riguardano:

✓ le zone montane, caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un notevole aumento del costo del lavoro;

✓ le zone svantaggiate, caratterizzate dalla scarsa produttività del suolo o da condizioni climatiche avverse, dove il mantenimento dell'agricoltura è importante per la gestione del territorio;

✓ le zone che presentano svantaggi naturali, nelle quali gli interventi sul territorio sono necessari per la conservazione dell'ambiente.

#### Le aree di intervento delle politiche settoriali

Per l'operatività di strumenti agevolativi settoriali, sono state individuati specifici criteri per individuare e delimitare i territori di intervento.

Le **politiche attive del lavoro** operano nelle «aree che presentano rilevante squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro», definite dalla legge 236/1993 che regola il «Fondo per l'occupazione»<sup>8</sup> ed individuate con decreto del Ministro del lavoro<sup>9</sup> notificato alla Commissione europea. Nelle medesime aree opera anche il contratto d'area, che le definisce «aree di crisi»<sup>10</sup>, e la promozione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, che le definisce «aree svantaggiate»<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Ibidem, allegato 2.

<sup>8</sup> Articolo 1 della legge 19 luglio 1993, n.236, di conversione, con modifiche, del decreto legge 20 maggio 1993, n.148, *Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione*, G.U. n.167 del 19 settembre 1993.

<sup>9</sup> Le aree in questione, coincidenti con alcune Sezioni circoscrizionali dell'impiego o con singoli Comuni, sono state individuate una prima volta con il D.M. 14/03/1995 (G.U. n.138 del 15/06/1995) e successivamente integrate con il DM 23/12/1997 (G.U. n.23 del 29/01/1998), il D.M. 14/05/1998 (G.U. n.121 del 27/05/1998), il D.M. 14/07/1998 (G.U. n.181 del 05/08/1998) ed il D.M. 29/07/1998 (G.U. n.184 del 08/08/1998).

<sup>10</sup> Art. 2, comma 203, lettera f) della legge 662/1996.

<sup>11</sup> Decreto legislativo 21 aprile 2000, n.185, *Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'art.45, c.1 della legge 17 maggio 1999, n. 144*, G.U. n. 156 del 6 maggio 2000. Gli indirizzi per la loro applicazione sono stati individuati con delibera CIPE 14 febbraio 2002, n. 5, *Decreto legislativo 21 aprile 2000, n.185 - Criteri ed indirizzi su incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego*, G.U. n.117 del 21 maggio 2002.

Le misure riferite alle politiche attive per il lavoro in agricoltura<sup>12</sup> operano nelle «zone agricole svantaggiate», individuate dal CIPE secondo un elenco<sup>13</sup> aggiornate in base alle osservazioni delle Regioni<sup>14</sup>.

Le **politiche per la reindustrializzazione delle aree di crisi**, originariamente previste per il settore siderurgico (dalla legge 181/1989), possono essere attuate<sup>15</sup>, anche in settori diversi da quello siderurgico, nelle «*aree interessate da crisi di settore nel comparto industriale*» e nelle «*aree industriali ricomprese nei territori per i quali con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato dichiarato o prorogato lo stato di emergenza*», individuate dal CIPE<sup>16</sup>; nelle quali la società Sviluppo Italia deve

---

<sup>12</sup> L'art.2 del decreto legislativo 146/1997, in materia di previdenza agricola, ha previsto la riclassificazione delle zone svantaggiate al fine di determinare le agevolazioni contributive. Gli interventi specifici per queste zone riguardano la concessione di una indennità compensativa degli svantaggi naturali permanenti che rendono meno redditizio l'esercizio dell'attività produttiva agricola in tali aree rispetto al restante territorio. L'efficacia di questo strumento è stata giudicata di dubbia utilità, auspicando che le differenti misure dei Piani di sviluppo rurale (PSR) possano convergere in queste aree sotto forma di "priorità territoriali" (Comitato tecnico interministeriale per la montagna, *VIII Relazione sullo stato della montagna italiana*, Roma 2002, pagg.171-196).

<sup>13</sup> Delibera CIPE 25 maggio 2000 n.42 «Riclassificazione zone svantaggiate - Art. 2 del decreto legislativo 16 aprile 1997, n. 146», in *G.U.* n.161 del 12 luglio 2000.

<sup>14</sup> Delibera CIPE 1° febbraio 2001, n. 13 «Riclassificazione zone svantaggiate - Art. 2 del decreto legislativo 16 aprile 1997, n. 146 e delibera CIPE n. 42 del 25 maggio 2000», in *Supplemento ordinario* n. 104 alla *G.U.* n. 101 del 3 maggio 2001; riporta in allegato l'elenco completo dei comuni (suddivisi per regione e per provincia) e la relativa classificazione. Per la individuazione delle aree il CIPE ha adottato i seguenti criteri.

Nelle aree di montagna particolarmente svantaggiate rientrano i comuni nei quali oltre il 50% della superficie totale è posto ad altitudine di almeno 500 metri sul livello del mare o con acclività superiore ai 20 gradi, in cui il rapporto fra reddito lordo standard e unità di lavoro agricolo non superi il 120% della media comunitaria. Si considerano comunque particolarmente svantaggiate le aree di montagna in cui il rapporto fra reddito lordo standard e superficie agricola utilizzata sia pari o inferiore al 75% della media nazionale.

Rientrano fra le altre aree svantaggiate:

- le aree montane, come sopra definite in ordine ai parametri altimetrici e clivometrici, che presentino un rapporto fra reddito lordo standard ed unità di lavoro agricolo superiore al 120% della media comunitaria e un rapporto tra reddito lordo standard e superficie agricola utilizzata non inferiore al 75% della media nazionale;
- i comuni non montani nei quali almeno il 30% della superficie totale presenti una acclività superiore a 5 gradi, e nei quali il rapporto tra reddito lordo standard e unità di lavoro agricolo non superi il 120% della media comunitaria o il rapporto tra reddito lordo standard e superficie agricola utile sia pari o inferiore al 75% della media nazionale;
- altri comuni non montani nei quali il tasso di occupazione in agricoltura sia pari ad almeno il doppio della media nazionale e nei quali si registri un tasso di disoccupazione di oltre il doppio rispetto alla media nazionale;
- i comuni rientranti nelle aree dell'ob.1, compresi l'Abruzzo e il Molise;
- i comuni rientranti nelle zone dell'ob. 5b del reg. CEE 2081/1993, ad esclusione dei comuni i cui territori per la totalità del proprio territorio si trovino al di sotto dei 500 metri sul livello del mare e presentino acclività inferiore ai 5 gradi.

I comuni possono essere inclusi fra le aree svantaggiate per la totalità del loro territorio o soltanto per una parte. Si considerano comunque totalmente inclusi:

- i comuni in cui le zone montane come sopra definite coprano oltre il 50% della superficie comunale;
- i comuni rientranti nelle aree dell'ob.1;
- i comuni svantaggiati perché individuati ai fini dell'obiettivo 5b;
- i comuni svantaggiati in relazione alle condizioni di disoccupazione.

<sup>15</sup> Articolo 73 della legge 27 dicembre 2002, n.289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*, Supplemento ordinario n.240 alla *G.U.* n.305 del 31 dicembre 2002.

<sup>16</sup> Delibera CIPE 9 maggio 2003, n.18, *Art.73, legge n.289/2003. Estensione di interventi di promozione industriale*, *G.U.* n.147 del 27 giugno 2003.

predispone un programma di promozione imprenditoriale ed attrazione degli investimenti nel settore dell'industria e dei servizi.

Le **politiche per lo sviluppo di iniziative economiche ed imprenditoriali nelle aree urbane** operano nelle «aree di degrado urbano»<sup>17</sup>, nell'ambito delle quali possono essere concessi aiuti alle imprese e attuate misure di sostegno<sup>18</sup>, nelle «aree urbane svantaggiate»<sup>19</sup>, nell'ambito delle quali si applica il credito di imposta alle PMI che assumano nuovi dipendenti, nelle «zone franche urbane»<sup>20</sup>.

Le **politiche per l'edilizia residenziale**, di natura sia sociale sia fiscale, operano nei «comuni ad alta tensione abitativa», la cui individuazione è demandata al CIPE da diversi e successivi provvedimenti legislativi<sup>21</sup>. L'aggiornamento dell'elenco dei comuni

---

<sup>17</sup> Articolo 14 della legge 7 agosto 1997, n. 266, *Interventi urgenti per l'economia*, G.U. n.186 del 11 agosto 1997. Vengono stanziati risorse a favore dei comuni capoluogo delle aree metropolitane, al fine di predisporre interventi in ambiti limitati del territorio comunale che presentino caratteristiche di particolare degrado urbano e sociale, con l'obiettivo di sviluppare iniziative economiche ed imprenditoriali da parte di piccole imprese. L'operatività ha coinvolto Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, aree metropolitane individuate dall'art.17 della legge 142/1990 (ora art. 22 d.lgs. 267/2000), e Cagliari, individuata dallo statuto regionale. Non risultano coinvolti gli ulteriori comuni capoluogo delle aree metropolitane riconosciute dalle regioni a statuto speciale: Palermo, Catania, Messina, Trieste, Sassari.

<sup>18</sup> Il regolamento di attuazione (DM 225/1998, emanato congiuntamente dai ministeri dell'industria e della solidarietà sociale; successivamente integrato e sostituito dal DM 297/2004) stabilisce che «*le aree di degrado urbano e sociale devono essere geograficamente identificabili ed omogenee e presentare indici socio-economici inferiori ai valori medi dell'intero territorio comunale, ovvero essere caratterizzate da crisi socio-ambientale*». In queste aree possono essere localizzate risorse finanziarie per concedere agevolazioni alle piccole imprese (nel regime *de minimis*, cioè nell'importo massimo consentito dalle norme comunitarie per non alterare la concorrenza) e per la realizzazione (da parte dei Comuni) di azioni di contesto, individuate in:

- a) animazione economica, assistenza tecnica per la progettazione ed avvio di iniziative imprenditoriali, promozione per la partecipazione di imprese a fiere;
- b) interventi formativi riguardanti l'auto impiego e la creazione di impresa;
- c) costituzione di incubatori di nuova imprenditorialità;
- d) animazione e assistenza tecnica alla costituzione di consorzi e imprese miste con partecipazione maggioritaria di imprese localizzate nell'area di intervento;
- e) interventi per sviluppare l'associazionismo economico, a cooperazione aziendale;
- f) interventi per la creazione di servizi nel campo dell'assistenza tecnica e manageriale, della sperimentazione, della qualità e dell'informazione a favore delle imprese;
- g) interventi per la tutela delle condizioni di lavoro e la salvaguardia dell'ambiente;
- h) partecipazione o costituzione di fondi di garanzia fidi da destinare alle finalità previste dal presente regolamento;
- i) interventi su immobili a disponibilità pubblica e infrastrutture strettamente funzionali al potenziamento e/o all'insediamento di nuove iniziative imprenditoriali o di servizi a sostegno dell'impresa.

<sup>19</sup> Ai fini dell'applicazione del credito di imposta previsto dall'art. 4 della legge 449/1997, il CIPE (delibera 9 luglio 1998, *Individuazione di aree urbane svantaggiate ai fini dell'applicazione del credito di imposta a piccole e medie imprese che assumano nuovi dipendenti*, G.U. n. 228 del 30 settembre 1998) ha dichiarato svantaggiate le seguenti aree:

1.le città di Bari, Cagliari, Catania, Foggia, Messina, Palermo, Reggio Calabria, Salerno, Sassari, Siracusa e Taranto, per l'intero territorio comunale in quanto interessate da patti territoriali o partecipanti alle aree di sviluppo industriale e ai nuclei industriali istituiti a norma del D.P.R. 218/1978 e della legge 219/1981;

2.le circoscrizioni della città di Napoli che presentano valori positivi dell'indice normalizzato di svantaggio assoluto o dell'indice normalizzato di svantaggio relativo; che corrispondono all'intero territorio comunale con eccezione delle circoscrizioni denominate Vomero, Arenella e Fuorigrotta.

<sup>20</sup> Articolo 1, commi 340-343, della legge 296/2006 (legge finanziaria per l'anno 2007), modificati ed integrati dall'articolo 1, commi 561-563 della legge 244/2007 (legge finanziaria per l'anno 2008).

<sup>21</sup> I comuni ad alta tensione abitativa sono stati richiamati in provvedimenti riferiti alla determinazione dei canoni di locazione ed alle procedure per l'esecuzione degli sfratti (articolo 13 della legge 94/1982; articolo 1 della legge 61/1989; articolo 8 della legge 431/1998), nonché per l'attuazione

ad alta tensione abitativa dovrebbe essere eseguito con cadenza biennale, sulla base di criteri e procedure definiti dal CIPE<sup>22</sup>, «*demandando a regioni e province autonome l'individuazione di detti comuni entro una soglia predeterminata di popolazione e con il vincolo di inserire comunque in elenco i comuni capoluogo di provincia*». Sulla base di queste indicazioni il ministero delle infrastrutture deve predisporre un elenco complessivo, che consideri «*oltre ai tradizionali indicatori del disagio abitativo quali numero degli sfratti, pendolarismo, condizioni di lavoro e di occupazione, composizione del mercato abitativo, etc., anche ulteriori parametri intesi a rappresentare, con la maggiore aderenza possibile, i connotati di tensione abitativa, tra cui il valore positivo del saldo migratorio e la presenza di immigrati stranieri*». L'elenco è approvato dal CIPE<sup>23</sup>.

La **politica per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori**<sup>24</sup> opera nel territorio delle isole minori<sup>25</sup> e nei rispettivi territori a mare; questi ultimi variamente identificati con un'estensione differenziata la cui ratio non risulta immediatamente percepibile.

---

del Fondo per l'edilizia a canone speciale, istituito dalla finanziaria 2004 (articolo 3, commi 108-115 della legge 350/2003), che deve essere ripartito annualmente "tra le regioni nei cui territori si trovano i comuni ad alta tensione abitativa, proporzionalmente alla popolazione complessiva dei comuni compresi negli elenchi".

<sup>22</sup> Delibera CIPE 14 febbraio 2002, n.4, Legge n.431/1998, art.8 – *Aggiornamento dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa*, G.U. n.199 del 26 agosto 2002; successivamente integrata dalla delibera CIPE 29 settembre 2002, n.84, Legge n.431/1998, art.8 – *Modifica delibera n. 4/2002 su aggiornamento dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa*, G.U. n.280 del 29 novembre 2002.

<sup>23</sup> L'elenco più recente è stato approvato dal CIPE con la delibera 13 novembre 2003, n.87, *Aggiornamento elenco comuni ad alta tensione abitativa (legge n.431/1998, art 8)*, pubblicata in G.U. n. 40 del 18 febbraio 2004.

<sup>24</sup> Un apposito Fondo è istituito dall'articolo 25, commi 7-9, della legge 28 dicembre 2001, n.448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*, Supplemento ordinario n.285 alla G.U. n.301 del 29 dicembre 2001. Le zone interessate sono indicate dall'Allegato A alla medesima legge.

<sup>25</sup> Per il periodo 2000-2006, il Documento unico di programmazione delle isole minori (DUPIM), essendo riservato alle isole minori ricadenti nelle aree depresse, non comprende il territorio del comune di Ponza (LT).