

REGIONE
PIEMONTE

analisi
delle politiche

STRATEGIA E NEGOZIATO: ATTO SECONDO

RAPPORTO FINALE SUI RISULTATI
DEL PROGRAMMA DI RICERCHE
CONNESSO ALL'APQ "AZIONI DI SISTEMA"



Il Settore Programmazione Negoziata svolge attività di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche dedicate allo sviluppo socio - economico e al riequilibrio territoriale finanziate con le risorse aggiuntive nazionali e regionali intersettoriali, attuate con strumenti di programmazione negoziata.

La collana Analisi e Studi della Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia, nasce con l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto con il Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione di Azioni di Sistema.

L'iniziativa è tesa alla progettazione e alla realizzazione di azioni che si pongono la finalità di supportare un processo di riforma in atto, di intervenire a correggere disfunzionalità o deficit di competenze; il fine è quello di contribuire a qualificare il sistema istituzionali rispetto a politiche nuove o a modalità di attuazione che risultano particolarmente complesse.

Direttore Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia: Livio Dezzani
Responsabile dell'Accordo di Programma Quadro “Azioni di Sistema”,

Dirigente Settore Programmazione Negoziata: Alfonso Facco

Responsabile Analisi e Studi : Valentina Torta

Comunicazione esterna e diffusione: Rita Santisi

Segreteria del Settore: Clara Durbiano

“Analisi e Studi” è pubblicata anche in formato elettronico all’indirizzo:
<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>



Direzione Programmazione strategica,
politiche territoriali ed edilizia

Strategia e Negoziazio: atto secondo

Rapporto finale sui risultati del
programma di ricerche
connesso all'APQ “Azioni di Sistema”

Rapporto di Ricerca

Presentazione

La ricerca "Strategia e Negoziazio: atto secondo. Rapporto finale sui risultati del programma di ricerche connesso all'APQ "Azioni di Sistema" illustra i risultati complessivi del programma di ricerche commissionato dal Settore regionale Programmazione Negozia e svolto da IRES PIEMONTE tra il 2009 e il 2012.

Il lavoro chiude il ciclo di attività definite con l'Accordo di Programma Quadro "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e valutazione dell'Intesa Istituzionale di Programma", siglato dalla Regione Piemonte con il Ministero dello Sviluppo Economico nel dicembre del 2006.

L'Intesa Istituzionale di Programma e gli Accordi di Programma Quadro hanno rappresentato un tassello fondamentale nell'esperienza della programmazione negozia regionale, avviata nel ciclo di programmazione 2000-2006. Attraverso le risorse dell'allora Fondo Aree Sottoutilizzate (oggi Fondo di Sviluppo e Coesione) è stata promossa la progettazione e realizzazione di un significativo programma di investimenti che ha coinvolto numerosi settori regionali (trasporti, turismo, cultura, sviluppo locale, trasporti, ecc.).

L'avvio della stagione di programmazione dei fondi europei 2007-2013 ha reso necessario un percorso di riforma delle modalità di programmazione, attribuendo un ruolo rilevante al DOCUP e ai suoi programmi attuativi - nel caso del FAS il Programma Attuativo Regionale - ed individuando nuovi strumenti procedurali per la realizzazione degli interventi (ad es. rendendo obbligatoria la sottoscrizione di APQ per le sole cosiddette Azioni Cardine).

Si è trattato tuttavia di una stagione assai difficoltosa, a causa dell'incertezza sulla effettiva disponibilità delle risorse FAS. La crisi finanziaria ed economica ha infatti modificato il contesto generale provocando una riduzione dei finanziamenti provenienti dal FAS/FSC e messi a disposizione delle Regioni, con un conseguente rallentamento nell'effettiva operatività dei programmi attuativi regionali. L'introduzione del FSC dovrebbe poi essere resa coerente con il complessivo processo attuativo del federalismo fiscale secondo le indicazioni della l. n.42/09 e dei sui decreti delegati, in particolare il d.lgs. n. 88/2011. In realtà, come si sottolinea nel testo, numerosi nodi devono essere ancora risolti.

Il rapporto, oltre a richiamare i contenuti delle attività di ricerca svolte in collaborazione con le principali strutture regionali coinvolte nell'ambito delle diverse policies (trasporti, ambiente, attrazione degli investimenti privati, promozione dello sviluppo locale e bilancio), dedica particolare attenzione ad alcuni nodi centrali della programmazione negozia: il sistema dei finanziamenti settoriali Stato Regioni, il ruolo dei diversi livelli di governo in alcuni settori di policy, l'integrazione e il coordinamento delle politiche che si fondano sui contratti tra amministrazioni pubbliche. Si tratta di temi e questioni che non hanno certamente esaurito la loro importanza ma che, anzi, appaiono rilevanti anche nei percorsi avviati per il futuro ciclo di programmazione dei fondi europei 2014-2020 e del Fondo di sviluppo e coesione nel quadro della nuova governance europea.

Gilberto PICHETTO FRATIN

Vicepresidente e Assessore al Bilancio e
Finanze, Programmazione economico-
finanziaria

Livio DEZZANI

Direttore regionale
Programmazione Strategica, Politiche
Territoriali ed Edilizia

Indice

	Pag.
Executive Summary/Sintesi della ricerca	4
Introduzione. Il contesto e gli obiettivi della ricerca	8
1. Presupposti della ricerca e domande del committente	9
 Parte Prima. L'Intesa Istituzionale di Programma e gli Accordi di Programma	
Quadro in Piemonte nei due cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013	14
1. Introduzione	15
2. Uno sguardo d'insieme	16
3. Le diverse fasi del meccanismo Intesa e Accordi	19
4. Considerazioni finali	24
 Parte Seconda. Approfondimenti tematici	34
1. Il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC/FAS) e il processo di attuazione del federalismo fiscale	35
1.1. Aspetti salienti del nuovo sistema di finanziamento settoriale alle regioni	36
1.2. Alcuni profili problematici	44
1.3 La perequazione infrastrutturale nell'ambito delle politiche regionali: l'esperienza del FSC/FAS	47
2. Appendice al capitolo 1	70
1. Introduzione	71
2. La suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni sulla base dell'articolo 117 della Costituzione	71
3. Il nuovo sistema di finanziamento delle funzioni regionali	73
4. I trasferimenti statali vincolati nei bilanci della Regione Piemonte	75
5. Il dossier della COPAFF “Quadro generale di finanziamenti degli enti territoriali”	79
3. Il nodo del coordinamento e dell'integrazione delle politiche	82
2.1 Coordinamento multi-livello, programmazione integrata e area vasta	82
2.2 L'esperienza dei diversi tipi di programmi di sviluppo locale	84
2.3 Osservazioni conclusive	89
4. Un caso esemplare di politiche multi-livello: la politica dei trasporti a livello regionale	91
3.1 Il ruolo delle infrastrutture di trasporto	92
3.2 La governance delle politiche infrastrutturali	94

3.3 La gestione e la governance dei servizi di trasporto pubblico su gomma e ferroviario	96
3.4 La politica regionale dei trasporti	98
3.5 Il finanziamento delle politiche infrastrutturali dei trasporti	100
3.6 Osservazioni conclusive	103
4. Le opportunità e i rischi dei meccanismi procedurali delle politiche “a mezzo di contratti” nelle amministrazioni pubbliche	105
4.1 L’amministrazione per contratti: uno schema teorico e una verifica empirica	105
4.2 Oltre il decentramento: politiche di sviluppo territoriale e <i>multi level governance</i>	106
4.3 La relazione fra livelli di governo secondo l’analisi economica dei contratti	108
4.4 Rispetto dei contratti e procedure di risoluzione dei conflitti	116
4.5 Programmazione negoziata: le possibili patologie	117
4.6 Esame di alcune esperienze europee di programmazione negoziata: una possibile tipizzazione	119
4.7 Osservazioni conclusive	142
Appendice al capitolo 4: La programmazione negoziata Stato-Regione nell’esperienza francese: i Contrat de Project Etat - Regions	148
1. Introduzione	149
2. I Contract de Project Etat - Regions 2007-2013	151
3. Le risorse per i CPER 2007 – 2013	152
4. Lo stato di avanzamento finanziario	154
5. Gli ambiti di contrattazione	157
6. Programmazione integrata PO/CPER	158
7. Valutazione congiunta PO FEDER e CPER	159
8. Conclusioni	161
Riferimenti bibliografici	163

Summary intesi

The research, ended in December 2012, is the result of a work setting and group discussion by a IRES working group composed by Stefano Piperno (Ires, research coordinator), Cristina Bargero (Ires Piemonte), Davide Barella (Ires Piemonte) who also oversaw the drafting of certain parts along with the following external collaborator: Alberto Cassone (Department of Polis, University of Piemonte Orientale, Alessandria), Michele G. Giuranno (Department of Polis, University of Piemonte Orientale, Alessandria and University of Salento), Elisa Rebessi (Department of Polis, University of Piemonte Orientale). To research also collaborated Francesca Piglia (Department of Polis, University of Piemonte Orientale) doing an internship at the Department Financial Resources of Regione Piemonte.

The report is a synopsis of the research programme carried out from 2009 to 2012 by Ires on behalf of the Direzione Regionale Programmazione Strategica within the framework of the APQ "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato-Regione Piemonte". Research activities, as set out in accordance with local government departments, spanned a wide spectrum of policies. Namely: transport, environment, investment, local development, and budget. The report summarizes main findings and focuses on some across-the-board

issues. The report's first section offers a reconstruction of the regional experience. It sketches the global framework of investments as financed through the Intesa-APQ programmes, with special emphasis to the recent financial drought which has stalled many initiatives. The second section deals with some general as well as specific issues. Chapter one is devoted to State funding criteria for Regional government pictured against the current fiscal federalism backdrop. The second chapter discusses negotiated planning's thorny issues of policies integration and coordination. The third and final chapter describes multi-level transport policies and, drawing from foreign experiences, deals at large with policies strength and weakness in the case of public administration agreements.

Il Rapporto, ultimato nel dicembre 2012, è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'Ires composto da Stefano Piperno (Ires, coordinatore della ricerca), Davide Barella (Ires) e Cristina Bargero (IRES) che ne hanno anche curato la stesura di alcune parti insieme ai seguenti collaboratori esterni: Alberto Cassone (Dipartimento POLIS, Università del Piemonte Orientale, sede di Alessandria), Michele G. Giuranno (Dipartimento POLIS, Università del Piemonte Orientale, sede di Alessandria e Università del Salento), Elisa Rebessi (Dipartimento POLIS, Università del Piemonte Orientale, sede di Alessandria). Alla ricerca ha collaborato anche la dott.ssa Francesca Piglia (Dipartimento POLIS, Università del Piemonte Orientale, sede di Alessandria) svolgendo uno stage presso la Direzione Risorse finanziarie della Regione Piemonte.

Il rapporto illustra sinteticamente i risultati del programma di ricerche svolte dall'IRES per conto della Direzione Programmazione strategica tra il 2009 e il 2012 nell'ambito dell'APQ "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato-Regione Piemonte". Le attività di ricerca, definite in accordo con le strutture regionali, hanno spaziato in

diversi ambiti di *policies* regionali: politiche dei trasporti, politiche ambientali, politiche di attrazione degli investimenti privati, politiche rivolte alla promozione dello sviluppo locale, politiche di bilancio. Il rapporto finale richiama i contenuti delle diverse attività di ricerche, focalizzando l'attenzione su alcune tematiche trasversali. Nella prima parte si propone una ricostruzione dell'esperienza piemontese evidenziando il quadro complessivo dei programmi di investimenti promossi con il meccanismo Intesa-APQ e la più recente situazione di impasse determinata dal blocco dei finanziamenti statali. La seconda parte affronta invece alcune tematiche puntuali e trasversali. Innanzitutto, nel capitolo 1, si illustrano i criteri impiegati a livello centrale per l'allocazione dei finanziamenti alle Regioni nel rinnovato quadro del federalismo fiscale. Sono poi affrontati alcuni nodi centrali della programmazione negoziata ovvero le questioni dell'integrazione e del coordinamento delle politiche (capitolo 2), il carattere multilevel nel caso della politica dei trasporti (capitolo 3) e, più in generale, i punti di forza e di debolezza delle politiche che si fondano su contratti tra amministrazioni pubbliche, richiamando a tal proposito alcune esperienze straniere.



Introduzione

IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI
DELLA RICERCA

1. Presupposti della ricerca e domande del committente¹

Questo rapporto presenta i risultati complessivi del programma di ricerche svolte dall'IRES per conto della Direzione Programmazione strategica tra il 2009 e il 2012 nell'ambito dell'APQ azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte². Il programma era stato costruito anche con l'obiettivo di garantire una continuità con un precedente studio dell'IRES completato nel 2006 e dedicato ad una analisi dei risultati dell'Intesa istituzionale di Programma Stato- Regione Piemonte del 2000 (Ires, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte, 2006). La questione del FAS³ è tornata infatti al centro dell'attenzione politica per almeno tre ordini di considerazioni:

- (i) i ritardi nella attuazione di tali programmi nel periodo 2000-2006 e nella programmazione 2007-2013, che hanno spinto il Governo ad avviare una iniziativa per una loro parziale riprogrammazione

(anche se principal-mente nelle regioni del Sud);

- (ii) la caratterizzazione dei fondi FAS (ora FSC) come contributi che rispecchiano le disposizioni dell'art.119, 5° comma della Costituzione, come recepito dal combinato disposto degli artt.16 e 22 della L.42/2009 (federalismo fiscale), ovverosia la limitazione dei finanziamenti settoriali solo in favore di determinate aree o di singoli enti regionali e locali, senza quindi assumere un carattere di generalità (anche su questo aspetto vi è un chiaro indirizzo governativo);
- (iii) l'importanza dell'integrazione dell'intervento straordinario con quello ordinario in tempi di crisi della finanza pubblica e di restringimento delle risorse a disposizione delle Regioni: da questo punto di vista, le parole d'ordine sono selezione e concentrazione degli interventi all'interno di chiare priorità e velocizzazione delle procedure di spesa, in particolare per gli interventi infrastrutturali.

In tale contesto, sono state svolte una serie di ricerche individuate con la Direzione Programmazione insieme ad altre Direzioni settoriali interessate (Bilancio, Trasporti, Industria e Ambiente) riconducibili ad alcuni specifici ambiti di *policies* regionali: politiche dei trasporti, politiche ambientali, politiche di attrazione degli

¹ A cura di Stefano Piperno

² I diversi ambiti di lavoro sono stati articolati in corrispondenza di quanto previsto dalla DD 337 del 21 maggio 2010 (ad integrazione/modifica di quanto indicato nelle DD 661 del 27 novembre 2009 e DD 745 del 23 dicembre 2009).

³ Modificato in Fondo di Sviluppo e Coesione dal D. Lgs. n. 88 del 2011

investimenti privati, politiche rivolte alla promozione dello sviluppo locale, politiche di bilancio (Cfr. Riquadro 1).

L'ampiezza e profondità delle analisi svolte consentono di presentare un rapporto che, oltre ad aggiornare alcuni contenuti del precedente lavoro, fa emergere una serie di nuovi elementi conoscitivi funzionali al raggiungimento dei due obiettivi principali dell'APQ (art.2):

- i. supportare la programmazione degli interventi, l'attuazione degli stessi e la loro gestione finanziaria e la verifica dei risultati raggiunti;
- ii. supportare la diffusione di buone pratiche nell'ambito dei programmi integrati territoriali.

Il rapporto è diviso in due parti. Nella prima viene descritto lo stato di attuazione del FAS (ora FSC) 2007-2013 e le modifiche intervenute rispetto al FAS 2000-2006, del quale viene anche richiamato lo stato di attuazione. Come noto, sui fondi FSC - specie per le regioni del Nord - hanno gravato per lungo tempo condizioni di incertezza per quanto concerne lo loro effettiva erogazione dopo l'assegnazione formale. Lo stato di attuazione è quindi riferito solo all'attività programmativa della Regione all'interno delle procedure decisionali previste dal CIPE e non prende in esame il Programma Attuativo Regionale (PAR FSC) 2007-2013. Ciò ha consentito di verificare come le principali raccomandazioni

fornite dal precedente studio siano state recepite solo in parte.

Nella seconda parte si sono affrontati quattro temi specifici che evidenziano profili analitici di tipo generale e comunque importanti per la valutazione della politica del FSC.

Nel primo capitolo si affronta il tema dei finanziamenti settoriali alle Regioni. Dopo una introduzione generale al tema si è cercato di ricondurre l'esperienza del FAS (ora FSC) all'interno dei nuovi modelli di finanziamento settoriale e di perequazione infrastrutturale previsti dal combinato disposto degli artt. 16 e 22 della L. 42/2009 e, in genere, al processo attuativo del federalismo fiscale a partire dal d.lgs. n. 88/2011. Su questo aspetto è stato svolto uno studio in collaborazione con il dipartimento Polis dell'Università di Alessandria. Nell'Appendice al capitolo viene presentata un'analisi dell'evoluzione di finanziamenti settoriali alla Regione Piemonte nel tempo e dei problemi di tipo contabile finanziario che ciò ha comportato.

Il secondo capitolo approfondisce l'analisi degli strumenti di coordinamento - di tipo orizzontale e verticale - per la realizzazione di politiche e interventi integrati: si tratta di un problema non solo italiano che investe la gran parte dei paesi sviluppati, quasi tutti coinvolti in processi di decentramento politico e fiscale, in una

fase contrassegnata dalla necessità di politiche di stabilizzazione fiscale. Il capitolo si basa anche sui risultati di uno studio che ha ricostruito le esperienze di progetti locali di sviluppo in Piemonte negli ultimi quindici anni nonché di una analisi di alcune esperienze di politiche ambientali contrattualizzate basate sui contratti di fiume e di lago. Vi è anche qualche riferimento alla ricerca sulle politiche di attrazione degli investimenti basate sui contratti di insediamento. Le tre ricerche in versione completa sono state pubblicate a parte nella collana regionale di studi e analisi⁴.

Nel terzo capitolo si evidenziano alcuni aspetti rilevanti di una politica multilivello come quella dei trasporti per quello che concerne soprattutto gli strumenti di coordinamento e di finanziamento a partire dai risultati delle tre ricerche in materia, anche queste pubblicate a parte.

Il quarto capitolo riprende il tema dell'amministrazione pubblica per contratti già affrontato nel precedente Rapporto Ires "Strategia e negoziato", dove era stato svolto anche un approfondimento dall'esperienza francese dei *contrats de plan* (riproposto anche in questo nuovo studio per evidenziare i recenti cambiamenti del caso francese). Si è

inoltre individuato uno schema teorico per l'analisi dei contratti tra amministrazioni pubbliche verificandone l'applicabilità ad alcuni casi europei in cui sono presenti politiche di questo tipo (Francia, Germania e Spagna, oltre, ovviamente, al nostro paese). Questo approccio di analisi risulta particolarmente utile perché può consentire lo sviluppo di innovazioni procedurali nelle politiche regionali "contrattualizzate".

Il lavoro si conclude con alcune riflessioni sulla base delle quali si possono evidenziare delle raccomandazioni, in coerenza con i già richiamati obiettivi generali dell'APQ azioni di sistema.

⁴ Si veda
<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>

Riquadro 1. Il programma di ricerche

Il Programma di ricerca, finanziato nell'ambito dell'APQ "Azioni di Sistema", affidato dalla Regione Piemonte all'IRES Piemonte si è concentrato su cinque ambiti di policy regionale: politiche dei trasporti, politiche ambientali, politiche di attrazione degli investimenti privati, politiche di promozione dello sviluppo locale e politiche di bilancio. Di seguito vengono richiamati sinteticamente i contenuti delle ricerche alcune delle quali sono già state pubblicate nella collana Analisi e studi del Settore programmazione negoziata della Direzione programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia

(<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>)

Politiche dei trasporti

Per le politiche dei trasporti, si sono affrontati tre distinti ambiti di analisi.

A) *Inquadramento del PAR FAS 2007-2013 nell'ambito delle politiche regionali dei trasporti.*

L'attività di analisi si è articolata in due fasi. Nella prima si è steso un rapporto di ricerca destinato ad evidenziare in quale misura gli ambiti di intervento promossi attraverso il PAR FAS 2007-2013 (connessioni autostradali, trasporto ferroviario e logistica, trasporto urbano) si collegano nel quadro dei programmi regionali dei trasporti. Nella seconda fase si sono affrontati due casi studio, concordati con la Direzione Trasporti, riferiti ad interventi ritenuti di particolare interesse: la prosecuzione della linea 1 della metropolitana torinese e la pedemontana piemontese. Si è poi svolto un approfondimento sugli strumenti di finanziamento del materiale rotabile nel trasporto pubblico locale.

B) *Il Piano degli investimenti e degli interventi sulla rete stradale trasferita dal demanio statale a quello regionale e provinciale: analisi del processo di attuazione*

La ricerca, d'intesa con la Direzione Trasporti, è stata finalizzata alla stesura di una rapporto sullo stato di attuazione del Piano degli investimenti e interventi sulla viabilità trasferita nell'ambito del decentramento delle reti stradali avviato nel 1997 dalle leggi Bassanini, individuandone le criticità, e con una articolazione a livello provinciale.

C) *Movicentro: analisi del processo di attuazione*

L'analisi ha ricostruito lo stato di attuazione del Progetto Movicentro, utilizzando come fonte informativa i dati acquisiti attraverso il sistema di monitoraggio (Applicativo Intesa) ed una rilevazione ad hoc (questionario rivolto ai soggetti attuatori). Successivamente è stata svolta un'analisi approfondita di tre interventi previsti nel Progetto Movicentro (Pinerolo, Tortona, Trofarello) al fine sia di evidenziare con maggior dettaglio il processo decisionale sotteso alla realizzazione dei progetti, sia le conseguenze di carattere urbanistico attivate e promosse in connessione all'attuazione dei nodi di interscambio.

Politiche di attrazione degli investimenti extra-regionali

L'oggetto di analisi è costituito dal contratto di insediamento (nella sua prima versione) e la ricerca è stata finalizzata a comprendere i punti di forza e di debolezza di tale strumento alla luce dell'esperienza finora condotta individuando, laddove possibile, i possibili correttivi da adottare. Dopo una ricognizione della letteratura in materia si sono analizzati in profondità i processi di insediamento conseguenti ad alcuni dei contratti siglati.

Politiche ambientali contrattualizzate

L'oggetto di analisi ha riguardato i contratti di fiume e di lago, quali esperienze di programmazione negoziata nel campo delle politiche ambientali. Oltre ad un inquadramento teorico la ricerca ha svolto un approfondimento sui casi del contratto di fiume del Sangone e del contratto di lago di Viverone.

Politiche rivolte alla promozione dello sviluppo locale

L'indagine si è basata una rassegna sistematica dei principali strumenti di programmazione dello sviluppo locale attivati in Piemonte a partire dalla seconda metà degli anni novanta (progetti integrati di sviluppo turistico, patti territoriali, progetti integrati d'area, ecc.). Ad integrazione di tali ricostruzione sono state approfondite le connessioni (strategiche ed operative) tra i diversi strumenti di programmazione locale attivati nel corso degli anni per due ambiti territoriali, il Pinerolese e il Verbano- Cusio- Ossola.

Politiche di bilancio

L'oggetto di analisi risiede nelle relazioni finanziarie Stato Regioni per quello che concerne i nuovi modelli di allocazione delle risorse finanziarie statali per finalità settoriali sulla base dell'art.119 della Costituzione e delle prescrizioni della L. 42/2009. Più in particolare, la ricerca ha affrontato l'esame di quali conseguenze potranno avere le regole di attribuzione dei finanziamenti statali previste dalla dagli artt.16 e 22 della l. 42/2009 e dal d.lgs n.88/2011 rispetto alle modalità sinora seguite per la distribuzione del Fondo Aree Sottoutilizzate e, in genere, i residui finanziamenti settoriali attribuiti alle Regioni. A complemento di tale studio è stato anche attivato uno stage presso la Direzione Risorse Finanziarie della Regione Piemonte da parte di una studentessa della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università del Piemonte Orientale che ha ricostruito l'andamento nel tempo dei finanziamenti settoriali statali alla Regione Piemonte con le relative assegnazioni e allocazioni di spesa nel bilancio regionale.

1

L'INTESA ISTITUZIONALE DI
PROGRAMMA E GLI ACCORDI DI
PROGRAMMA QUADRO IN PIEMONTE NEI
CICLI DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006
E 2007-2013

1. Introduzione⁵

Come è noto, il meccanismo Intesa e Accordi ha preso avvio, in Piemonte come nelle altre regioni italiane, alla fine degli anni novanta, in seguito all'introduzione degli strumenti di programmazione negoziata (l. 662/96). Più precisamente, a livello nazionale, tali strumenti sono entrati nella loro fase operativa tra il 1999 e il 2000, quando la legge finanziaria ha iniziato ad attribuire loro risorse (a valere sui fondi previsti per la legge 208/1998⁶) e le singole Regioni e Province autonome hanno sottoscritto dapprima le Intese Istituzionali di Programma (IIP) con il Governo nazionale e poi i primi Accordi di Programma Quadro (APQ) attuativi. Nel corso degli anni successivi (2000-2006) l'IIP e i relativi APQ hanno assunto, a livello nazionale, una rilevanza significativa, sia per la mole di progetti promossi (ed investimenti con essi mobilitati), sia per il ruolo svolto da tali strumenti nell'ambito delle politiche di sviluppo (e più in generale nella politica regionale nazionale). Con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione delle risorse aggiuntive destinate a fini di riequilibrio e competitività (2007-2013), questi strumenti di intervento (IIP e APQ) sono stati sostanzialmente riformati introducendo logiche e modalità programmatore, per molti aspetti analoghe a

quelle in uso per la politica dei fondi strutturali. Due le ragioni sottese a queste modificazioni: innanzitutto promuovere una maggiore sinergia tra i programmi di matrice europea e quelli di origine nazionale e, in secondo luogo, importare in questi ultimi le logiche e le modalità di funzionamento dei fondi europei (ad es. la programmazione pluriennale delle risorse) ritenute in grado di incidere positivamente sulla politica regionale promossa dal centro.

In questo capitolo, si ricostruiscono i tratti salienti dell'esperienza piemontese evidenziando l'ammontare di finanziamenti mobilitati attraverso gli APQ, le principali caratteristiche degli interventi con essi promossi ed i meccanismi procedurali introdotti per governare e gestire i processi di formulazione e attuazione. Laddove possibile si proporrà inoltre qualche limitata comparazione con le esperienze di altre regioni italiane (nonostante la presenza di un comune quadro di riferimento nazionale, il meccanismo Intesa e Accordi ha assunto un peso ed un significato diverso nelle Regioni italiane⁷) e verranno illustrate, per sommi capi, quelle innovazioni introdotte a livello nazionale che hanno inciso

⁵ Intera Parte Prima a cura di Davide Barella

⁶ Legge 208/1998, "Attivazione delle risorse preordinate della legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse".

⁷ Il diverso ruolo di Intesa e Apq nelle Regioni italiane è in parte legato anche al diverso ammontare di risorse FAS ad esse destinate; com'è noto le risorse destinate alle aree sottoutilizzate, a partire dal 2002 ricondotte nel Fondo Aree Sottoutilizzate, sono state ripartite seguendo specifici criteri (si veda il Capitolo 1, par. 1.4)

particolarmente sull'esperienza piemontese.

2. Uno sguardo d'insieme

Nel ciclo di programmazione 2000 – 2006, in attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte del marzo 2000, sono stati sottoscritti 40 Accordi di Programma Quadro avviando un programma di investimenti assai significativo sia per dimensione finanziaria (circa 2.071 milioni di euro) che per estensione delle iniziative promosse. Gli ambiti di intervento coinvolti in questa esperienza di programmazione negoziata sono infatti assai numerosi (beni culturali, turismo, trasporti, giovani, ricerca, sviluppo locale, ecc.). In particolare, come si può osservare dalla tabella 1.1, i settori di policy maggiormente coinvolti nel meccanismo Intesa e APQ, sotto il profilo finanziario e per numeri di accordi sottoscritti, sono i beni culturali (3 APQ per un valore complessivo di circa 600 milioni), le risorse idriche (7 APQ per 417 milioni), i trasporti (5 APQ per 301 milioni), il turismo (2 APQ per 250 milioni) e la difesa del suolo (4 APQ per 171 milioni). Nel complesso, questi cinque settori sono responsabili di più dell'80% degli investimenti attivati nel periodo preso in esame, la maggior parte dei quali hanno contribuito alla realizzazione di significative opere infrastrutturali, alcune di grandi

dimensioni e perciò assai "visibili" (ad es. la Reggia di Venaria, i nodi di interscambio Movicentro, la circonvallazione Venaria - Borgaro, il completamento dei centri termali) altre di dimensioni talora più modeste o meno "visibili" ma altrettanto rilevanti per le relative collettività e utenze di riferimento (è il caso ad es. degli interventi di adeguamento e potenziamento dei servizi idrici, di approntamento di opere per la difesa del suolo, ecc.). Oltre a questi interventi di carattere infrastrutturale, altri accordi hanno invece promosso iniziative di dimensione finanziarie più modeste ma potenzialmente altrettanto incisive per lo sviluppo dei diversi ambiti territoriali in cui si articolare la realtà regionale: dagli interventi destinati a diffondere la banda larga in aree marginali (soprattutto montane) alle misure volte a promuovere l'elaborazione di programmi integrati (sia in ambito urbano che extraurbano, attraverso i PisI e i PtI) e/o di consolidamento di analoghe iniziative preesistenti (i patti territoriali). Infine, ma non certo per importanza, attraverso cinque APQ (per un ammontare di risorse pari a circa 157 milioni di €) è stato avviato un significativo programma di investimenti nel campo della ricerca scientifica, che hanno promosso progetti realizzati dalle principali istituzioni universitarie piemontesi.

Tabella 1.1: Risorse finanziaria (al 31.12.2010) e APQ per settore di intervento (1)

Settore	Obiettivi e tipi di interventi	n° APQ	Risorse finanziarie (val. attuale)	val%
Beni e sistemi culturali	Sostenere la conservazione, la fruizione e la valorizzazione e dei beni, delle attività e dei servizi culturali. Recupero e ampliamento dei sistemi museali e culturali (Sistema delle Residenze, delle collezioni sabaude, Reggia di Venaria, sistema delle fortificazioni e dei castelli, sistema Artea); realizzazione di centri espositivi e di spettacolo; recupero e valorizzazione percorsi del sacro e della spiritualità (Sacri Monti e santuari); recupero e gestione aree archeologiche; sviluppo servizi multimediali nelle biblioteche.	3	599.728.402	28,96%
Tutela delle acque e gestione integrata risorse idriche	Potenziare e razionalizzare i servizi idrici integrati. Razionalizzazione dei sistemi di collettamento, potenziamento e adeguamento di impianti di depurazione, realizzazione e adeguamento di collettori di collegamento, adeguamento sistema acquedottistico, interventi di tutela dei corpi idrici.	7	417.830.249	20,17%
Trasporti	Riequilibrio dei modi trasporti e adeguamento infrastrutture. Interventi di progettazione e realizzazione di: nodi di interscambio (Movicentro), collegamento Torino Ceres, raccordo stradale Strevi-Predosa, circonvallazione Venaria-Borgaro Torinese, adeguamento aeroporti (Torino-Caselle e Cuneo-Levaldigi); acquisto materiale rotabile.	5	301.803.961	14,57%
Turismo	Promozione e sviluppo turismo. Progettazione e realizzazione: opere di completamento di centri termali (Premia, Acqui Terme, Vanzone con San Carlo, Vinadio); infrastrutture sciistiche e collegamenti stradali	2	250.254.769	12,08%
Difesa del suolo	Ridurre il rischio idraulico e idrogeologico. Approntamento difese spondali, realizzazione di arginature a salvaguardia dei centri abitati, interventi di miglioramento del regime idraulico dei corsi d'acqua, stabilizzazione movimenti franosi, opere di sistemazione forestale	4	171.725.272	8,29%
Ricerca scientifica applicata	Sostegno a progetti di ricerca relativi ai diversi ambiti: scienze della vita e biotecnologie; sicurezza e qualità dei prodotti alimentari; sviluppo sostenibile, energie alternative, infomobilità; nanotecnologie e nanoscienza, aeronautica e spazio.	5	157.665.619	7,61%
Sviluppo locale	Promuovere, a livello locale, la programmazione integrata; sostegno per la realizzazione di studi di fattibilità e di infrastrutture previsti in programmi integrati (centri espositivi e mostre; opere di riqualificazione urbana, interventi di sistemazione stradale e idraulica, ecc.); completamento e riqualificazione centri termali; opere di riqualificazione urbana.	4	57.513.992	2,78%
Società dell'informazione	Diffondere e consolidare l'uso delle tecnologie ICT per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e il loro rapporto con cittadini e imprese. Interventi di: diffusione larga banda nelle aree marginali; progettazione e realizzazione infrastrutture tecnologiche di interconnessione.	5	47.764.179	2,31%
Bonifica siti inquinati	Ridurre gli effetti dell'inquinamento e del rischio connessi alla presenza di siti contaminati, risanare e recuperare il territorio a rischio. Caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica di siti industriali e aree minerarie dismesse	2	38.593.865	1,86%
Politiche giovanili (Pyou: Passioni da vendere)	Promozione dei diritti di cittadinanza dei giovani. Sostegno ad iniziative e progetti destinate alla popolazione giovanile (elaborazione piani provinciali per i giovani, studi fattibilità per centri polifunzionali, produzione film e documentari di giovani autori, portali web informativi).	1	14.176.000	0,68%
Balcani (APQ interregionale)	Interventi di cooperazione di mutuo interesse	1	12.030.252	0,58%
Azioni di Sistema	Migliorare il processo di programmazione, attuazione e accelerazione degli investimenti pubblici; migliorare la gestione finanziaria e la verifica degli interventi programmati negli APQ.	1	2.078.064	0,10%
Totale		40	2.071.164.625	100,00%
(1) A questi è poi da aggiungere un ulteriore APQ interregionale (Piemonte e Valle d'Aosta) in materia di trasporto ferroviario affidato, sotto il profilo gestionale, alla Regione Valle d'Aosta				
Fonte: nostra rielaborazione dati Regione Piemonte, Rapporto Annuale di Esecuzione, 2011				

Nel confronto con le altre esperienze regionali, sotto il profilo finanziario, il caso piemontese presenta alcuni caratteri distintivi. Soffermando l'attenzione solo sulle Regioni del centro nord (il gruppo di regioni più simili al Piemonte) si può rilevare che Toscana, Lombardia ed Emilia Romagna hanno utilizzato il meccanismo Intese APQ per investire un ammontare di risorse assai significativo (tabella 1.2) e superiore al caso piemontese. L'osservazione si attenua (ma solo in

parte) se per le prime due Regioni si sottraggono gli importi connessi all'attuazione di due grandi APQ (nel caso della Lombardia un Accordo di circa 4.000 milioni di € per l'accessibilità all'aeroporto di Malpensa e nel caso della Toscana un Accordo di circa 10.000 milioni di € per infrastrutture di trasporto).

Tab. 1.2: costo totale Intesa per Regione (al monitoraggio dicembre 2010, valori in milioni di €)			
Intesa	Costo totale ¹		Fas/totale investimento
	Totale	di cui FAS	
Piemonte	2.019,6	655,3	32%
Valle d'Aosta	130,4	21,5	16%
Lombardia	10.448,4	357,4	3%
Liguria	698,8	352,2	50%
P.A. Trento	608,9	21,3	4%
P.A. Bolzano	176,8	38,4	22%
Veneto	2.393,0	365,6	15%
Friuli Venezia Giulia	480,0	107,4	22%
Emilia Romagna	3.436,9	147,7	4%
Toscana	13.276,5	509,6	4%
Umbria	1.726,5	262,8	15%
Marche	1.837,4	201,4	11%
Lazio	1.631,3	637,1	39%
Centro-Nord	38.864,6	3.677,7	9%

¹Si intende il costo totale degli interventi desumibile da quadro economico approvato

Fonte: Rapporto DPS 2011

Un altro elemento degno di attenzione, in chiave comparata, riguarda il rapporto tra le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) e le risorse totale investite. Come è noto, le risorse FAS (ora FSC) costituiscono la linfa vitale degli APQ (il processo di sottoscrizione

di questi ultimi, di norma, ha preso avvio a seguito delle annuali assegnazioni Cipe alle Regioni delle rispettive quote di FAS) ma gli Accordi si caratterizzano per la possibilità di integrarvi risorse finanziarie aggiuntive, provenienti da altre fonti (pubbliche

aggiuntive, pubbliche ordinarie e private). Come si può osservare dalla tabella 1.2, il peso delle risorse FSC è, per il Piemonte (insieme alla Liguria e Lazio), relativamente superiore; in altre

parole, gli APQ delle altre Regioni sono stati maggiormente in grado di attrarre risorse provenienti da altre fonti di finanziamento.

Tab. 1.3: Risorse per fonte e area di riferimento								
Area	Risorse per fonte di finanziamento (val. %)						Risorse totali	
	Risorse ordinarie			Risorse aggiuntive		Risorse private		
	Stato	Regioni e Province Autonome	Altri Enti pubblici	Fondi Comunitari	Fondo aree sottoutilizzate ²			
Regioni Centro nord ¹	42%	12%	8%	1%	11%	26%	100%	
Piemonte	17%	17%	18%	8%	32%	7%	100%	

¹ incluso il Piemonte; ² inclusa quota Fas assegnata alle amministrazioni centrali

Fonte: nostra elaborazione su dati Dps (Rapporto 2011) e Regione Piemonte (RAE, 2011)

In particolare, sulla base dei dati disponibili (tab. 1.3), rispetto al Piemonte il complesso degli APQ delle Regioni del centro nord sembra beneficiare in maggior misura di risorse provenienti dal bilancio dello Stato (quota ordinaria) e da soggetti privati; per converso il Piemonte ha investito nel meccanismo Intesa e APQ in maggior misura di risorse ordinarie provenienti dal proprio bilancio regionale e dai bilanci di altri enti pubblici (amministrazioni locali).

3. Le diverse fasi del meccanismo Intesa e Accordi

Il meccanismo Intesa e Accordi si è sostanzialmente sviluppato lungo un percorso decennale che può essere articolato, per quanto concerne l'esperienza piemontese, in tre diverse

fasi. Nella prima fase (2000-2002), il numero di Accordi stipulati è stato assai ridotto (quattro APQ ed uno soltanto negli anni 2000 e 2002) anche se tra questi figura quello di maggior dimensione finanziaria (il primo APQ relativo ai beni culturali). E' questa la fase di decollo dell'iniziativa in cui si sperimentano sia i percorsi da seguire, tra Stato (DPS) e Regione (Programmazione strategica), per svolgere le attività negoziali preliminari alla sottoscrizione dei singoli APQ, sia la funzionalità degli organismi di governo previsti nel quadro normativo (il Comitato Istituzionale di Gestione ed il Comitato Paritetico di Attuazione). Nel contempo, si introduce anche il sistema di monitoraggio al fine di produrre informazioni sul processo attuativo destinate ai diversi *decision makers*; per ogni singolo intervento previsto negli Accordi viene infatti redatta una scheda, aggiornata semestralmente,

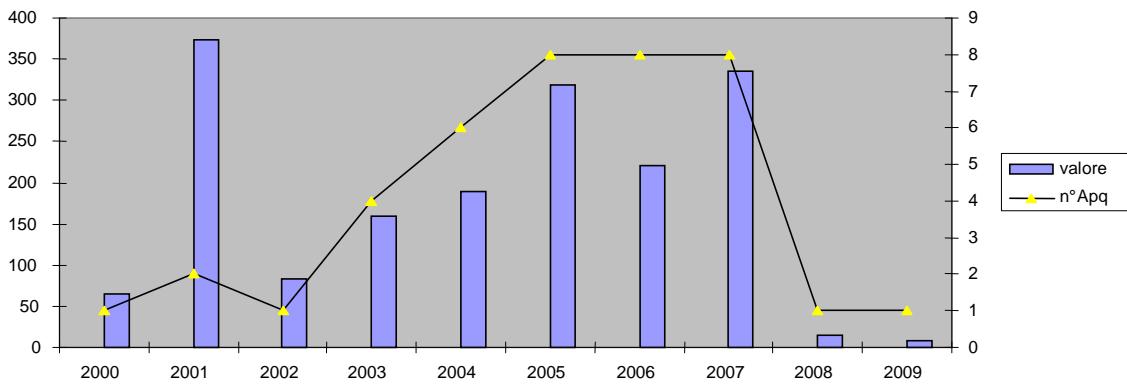
volta a verificare, tra l'altro, il cronoprogramma, l'avanzamento contabile e realizzativo nonché le eventuali modifiche relative alla copertura finanziarie degli interventi. Quest'ultima iniziativa avrà anche riflessi sull'organizzazione regionale (e sui soggetti attuatori), in ragione del carico di lavoro richiesto per alimentare il sistema di monitoraggio.

Nella seconda fase (2003-2006), il meccanismo Intesa e APQ per certi aspetti si consolida ed estende il suo raggio di azione ma per altri si innova con una più chiara definizione delle procedure e l'introduzione di meccanismi incentivanti. Per quanto concerne l'esperienza piemontese, il numero degli Accordi sottoscritti in questo periodo cresce significativamente (raggiungendo un massimo di otto APQ negli periodi 2005-2007) rispetto alla prima fase. Nel contempo

aumentano anche le risorse finanziarie annualmente programmate ma non con le medesime proporzioni degli Accordi. Nel corso delle diverse annualità, si registra così la tendenza a sottoscrivere un maggior numero di APQ ma di minori dimensioni finanziarie (con alcune eccezioni quali ad es. l'APQ per le infrastrutture olimpiche di importo pari a circa 217 milioni di €). Inoltre, in questa fase si amplia in modo significativo il campo di intervento degli APQ. Se nella prima fase i settori interessati erano stati solo due (risorse idriche e beni culturali) in questa seconda fase sono coinvolti una pluralità di ambiti di policy (e relative Direzioni regionali): difesa del suolo, trasporti, turismo, bonifiche, aeroporti, sviluppo locale, società dell'informazione, ricerca scientifica e giovani.

Milioni di €

Figura 1.1: Risorse finanziarie (alla stipula) e n° APQ per anno



Un tratto significativo di questo periodo è rappresentato, in Piemonte come nelle altre Regioni italiane, dalla

presenza di numerosi Accordi integrativi di APQ esistenti che agiscono come completamento ed estensioni

degli interventi previsti nei rispettivi Accordi originari. Nel caso piemontese tali Accordi integrativi si concentrano soprattutto nei settori risorse idriche, difesa del suolo, società della conoscenza, ricerca, beni culturali e bonifiche. Poiché molti di questi Accordi si ripetono, nei diversi settori, con cadenza quasi annuale, tendono a manifestarsi due fenomeni positivi. Innanzitutto, si consolidano le relazioni intergovernative di carattere verticale e funzionale poiché gli apparati settoriali competenti nelle stesse materie che operano a diversi livelli di governo (centrale e regionale) tendono ad interagire con maggior frequenza e stabilità. In secondo luogo si pongono le premesse affinché le Direzioni regionali predispongano programmazioni di maggior respiro temporale fondate su un'attesa, relativamente fondata, di future attribuzioni e disponibilità finanziarie. In Piemonte, quest'ultima tematica viene inoltre affrontata con la predisposizione di un piano regionale pluriennale degli investimenti (2005-2009), articolato per bienni, al fine di promuovere la realizzazione di interventi di più ampio respiro la cui programmazione e realizzazione richiede un maggior impegno ed un orizzonte temporale più esteso. Un ulteriore elemento distintivo di questa fase dell'esperienza piemontese risiede nella sottoscrizione di due distinti APQ con cui vengono avviate due diverse esperienze di programmi integrati di sviluppo locale (i pisl e i pti) con l'obiettivo, tra l'altro, di

promuovere l'aggregazione intercomunale in una realtà regionale notoriamente caratterizzata da un'elevata frammentazione. Spostando l'attenzione al livello nazionale, questa seconda fase, oltre ad essere caratterizzata da un'elevata continuità sotto il profilo finanziaria (ogni anno la legge finanziaria ha destinato risorse al Fondo Aree Sottoutilizzate), presenta significativi elementi di innovazione nel quadro normativo del meccanismo Intesa e APQ. A partire dal 2003 (in attuazione della deliberazione Cipe 36/2002) e poi negli anni successivi, sono stati introdotti una serie di incentivi e sanzioni⁸, volte da un lato a garantire maggior certezza e affidabilità nelle fasi di programmazioni e stipula degli Accordi e dall'altro ad accelerare sia la velocità di spesa dei finanziamenti attribuiti, sia i tempi di realizzazione delle opere. Tali innovazioni hanno cercato di superare i limiti emersi nel corso dell'esperienza pregressa, soprattutto quelli legati ai tempi ritenuti eccessivamente lunghi ed incerti per adempiere alle attività delle diverse fasi attuative degli APQ: la sottoscrizione degli Accordi, l'appalto

⁸ Le regole e i meccanismi incentivanti introdotti sono assai numerosi e sono stati oggetto di modificazioni nel corso delle diverse annualità. La sanzione maggiormente penalizzante è costituita dal *disimpegno automatico* dei finanziamenti FAS che si attiva per quella parte delle risorse che non giungono, entro una predefinita scadenza temporale (circa due anni, poi successivamente portati a tre), alla fase di stipula di *"obbligazioni giuridicamente vincolanti"* (ovvero all'appalto dei lavori nel caso delle opere pubbliche).

delle opere e la realizzazione degli interventi. Come ampiamente evidenziato nelle diverse annualità del Rapporto del DPS, l'introduzione di tali misure ha avuto positive conseguenze nell'accelerazione delle diverse tempistiche ma anche qualche effetto indesiderato. In particolare, la regola del disimpegno automatico dei finanziamenti FAS ha talora negativamente influito nella scelta degli interventi e dei progetti da inserire in Accordo, favorendo quelli "più fattibili" (di minore complessità e dimensione finanziaria) anziché quelli più rilevanti e strategici per lo sviluppo regionale. Ulteriori significative innovazioni (introdotte con la delibera Cipe 14/2006) hanno determinato una parziale riforma degli organismi di governo del meccanismo Intesa e APQ nonché la struttura stessa degli Accordi. Per il primo aspetto, l'esperienza dei primi anni di funzionamento del Comitato Paritetico di Attuazione e del Comitato Istituzionale di Gestione, con il primo destinato a proporre variazioni negli Accordi (annullamento o sospensione interventi, rimodulazione dei finanziamenti, ecc.) ed il secondo a ratificarle, aveva registrato diverse difficoltà operative (percorsi decisionali farraginosi, tempi eccessivi, inerzie, ecc.). A tal fine, si è provveduto a sostituire tali organismi prevedendo (per ogni APQ) un "Tavolo dei sottoscrittori", a cui sono stati affidati sostanziali compiti di governo e gestione dell'Accordo, e un Comitato dell'Intesa, destinato ad affrontare i

problemi non risolti dai Tavoli dei sottoscrittori e con funzioni generali di governo complessivo dell'Intesa. Infine, per quanto riguarda la struttura dell'APQ, in considerazione della sempre più estesa presenza di Accordi integrativi e per promuovere la realizzazione di interventi di maggior rilevanza, è stato previsto il Quadro Strategico dell'Accordo in cui sono definiti gli obiettivi che ci si ripropone di conseguire, la loro coerenza con le programmazioni generali e settoriali, i criteri da utilizzare per la selezione degli interventi, ecc. Quest'ultima innovazione mirava a ridurre al minimo e semplificare il lavoro amministrativo sotteso alla predisposizione degli Accordi integrativi. La struttura dell'APQ è stata infine rivisitata prevedendo due sezioni: attuativa e programmatica; nella prima vengono riportati interventi e progetti immediatamente attivati e finanziati alla sottoscrizione dell'APQ, nelle sezione programmatica sono invece inseriti gli interventi coerenti ma non immediatamente attivabili che tuttavia potranno diventarlo in un periodo successivo quando matureranno le condizioni tecnico finanziarie necessarie (disponibilità finanziamenti, grado di progettazione, accordo tra attori, ecc). Anche questa innovazione, come il Piano pluriennale degli investimenti avviato dalla Regione Piemonte, cerca di intervenire al fine di allungare l'orizzonte temporale di riferimento della programmazione sottesa all'APQ.

La terza ed ultima fase dell'esperienza (dal 2007 ad oggi) si contraddistingue per l'esaurimento delle risorse finanziarie stanziate per il ciclo di programmazione 2000-2006, la sottoscrizione, in Piemonte, di due soli APQ integrativi (mobilità sostenibile e società dell'informazione), l'avvio della nuova stagione programmatica (2007-2013). In effetti questa fase rappresenta soprattutto un periodo di transizione tra la chiusura dell'esperienza del meccanismo Intesa e APQ per come esso era stato originariamente formulato alla fine degli anni novanta e il contestuale avvio di una nuova stagione della politica regionale nazionale con una sostanziale riforma delle sue modalità operative e dei suoi strumenti di programmazione (tra cui anche l'IIP e l'APQ). I primi segnali di tale riforma sono tuttavia antecedenti e riconducibili all'avvio delle attività propedeutiche alla programmazione dei fondi europei per il periodo 2007-2013. Tra i numerosi cambiamenti introdotti, quello di maggior rilevanza prevede l'impiego delle risorse FAS, da parte delle Regioni, a seguito della predisposizione dapprima di un Documento Unico di Programmazione (DUP) - al fine di unificare, anche alla scala regionale come già a quella nazionale, le strategie relative alle risorse aggiuntive (FSE, FESR e FAS) – e poi di un Programma Attuativo Regionale (PAR), con caratteristiche analoghe ai Programmi Operativi Regionali (POR) previsti per l'impiego

dei fondi strutturali europei (ad es. introducendo un medesimo orizzonte temporale di durata settennale). In questo nuovo contesto, gli Accordi di Programma Quadro assumono il ruolo di strumenti attuativi del PAR FAS ma non più in modo generalizzato ed obbligatorio come previsto nel precedente ciclo di programmazione, bensì solo per quegli interventi del PAR per i quali si ritiene opportuno un coinvolgimento del livello centrale. Assai più indefinito il ruolo che dovrebbe assumere l'Intesa Istituzionale Programma: per quanto continuamente richiamata nei documenti programmatici nazionali (Quadro Strategico Nazionale) e nei provvedimenti relativi al FAS (delibera Cipe 166/2007) essa non sembra aver trovato una chiara e definita collocazione nel rinnovato quadro programmatico (per certi aspetti la sua funzione sembra essere stata assorbita dal PAR).

Ritornando all'esperienza piemontese, il Documento Unico di Programmazione Regionale, che avrebbe dovuto essere propedeutico ai POR FESR e FSE (oltre che al PAR FAS) è in realtà giunto ad approvazione nel luglio 2008 quando la predisposizione dei programmi operativi dei fondi strutturali erano in una fase ormai avanzata. La Regione Piemonte aveva peraltro già predisposto, per propria iniziativa, un documento programmatico preliminare (Documento di Programmazione Strategico Operativa

approvato dal Consiglio regionale nel dicembre 2006) che ha, almeno in parte, guidato l'elaborazione dei programmi di sviluppo finanziati con risorse aggiuntive. Il Piano Attuativo Regionale del Fondo Aree Sottoutilizzate (ora Fondo di Sviluppo e Coesione) è invece stato adottato dalla Giunta regionale nell'ottobre 2008. Esso prevede un investimento complessivo di 1 milione di € (con una quota superiore all'80% a valere sulle risorse FAS) per progetti infrastrutturali ed iniziative articolate in quattro assi (innovazione e transizione produttiva; sostenibilità ambientale, efficienza energetica, sviluppo fonti rinnovabili; riqualificazione territoriale; valorizzazione delle risorse umane). L'avvio del nuovo ciclo di programmazione ha tuttavia negativamente risentito della crisi economica avviata alla fine dello scorso decennio, con i suoi riflessi sulla situazione di finanza pubblica, che ha determinato un posticipo dell'operatività dei nuovi strumenti di programmazione. L'attuazione del PAR piemontese - analogamente a quanto avvenuto nella maggioranza delle Regioni italiane - ha pertanto preso sostanziale avvio nel corso del 2012 con largo ritardo rispetto a quanto originariamente previsto e al termine di un processo di revisione che ne ha parzialmente ridotto i finanziamenti di parte statale (ovvero la quota FAS) e ridefinito, in modesta misura, gli ambiti di intervento. Negli anni più recenti, in attuazione dell'art. 16 della legge delega 42/2009 (federalismo fiscale), è

stata infine riformato l'impianto della politica nazionale regionale destinata a promuovere lo sviluppo economico e a rimuovere gli squilibri economico sociali (si veda il d.lgs. 88, 31 maggio 2011, "Risorse aggiuntive ed interventi speciali"). Oltre a proseguire nella direzione di una maggiore integrazione tra i programmi di matrice europea e la politica nazionale regionale, il rinnovato quadro normativo modifica la disciplina del Fondo Aree Sottoutilizzate (ridenominato Fondo per lo Sviluppo e la Coesione – FSC) ed introduce un nuovo strumento di programmazione negoziata: il Contratto Istituzionale di Insediamento. Queste modifiche vanno inserite nel ridisegno complessivo del sistema di federalismo fiscale previsto dalla L. n. 42/2009 e devono quindi essere declinate in tale contesto come si vedrà meglio nel capitolo 1 della parte seconda di questo rapporto.

4. Considerazioni finali

Con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 si è sostanzialmente conclusa l'esperienza del meccanismo Intesa e APQ per come essa era stata originariamente congegnata. La nuova architettura istituzionale ha infatti ridisegnato le caratteristiche dei principali strumenti di programmazione del Fondo Aree Sottoutilizzate avvicinando le loro modalità di funzionamento ed operative a quelle vigenti nella politica regionale europea, nell'obiettivo di rafforzare le possibili sinergie tra le

diverse componenti della politica destinata a finalità di riequilibrio e sviluppo territoriale (quella nazionale sostenuta dal FAS e quella europea promossa dal FESR e dal FSE). Se non è ancora possibile formulare un giudizio sulla funzionalità della nuova strumentazione, poiché essa (almeno nell'esperienza piemontese) è entrata solo recentemente nella sua fase operativa, può essere utile riflettere su alcuni elementi che hanno contrassegnato il ciclo di programmazione 2000-2006. A tal fine conviene partire dalle osservazioni conclusive e dalla raccomandazioni proposte al termine della precedente indagine (Ires, Ministero dell'economia, Regione Piemonte 2006) in cui, sulla base degli elementi allora emersi, si proponevano le seguenti raccomandazioni:

- (i) anticipare la fase della progettazione tecnico amministrativa degli interventi al fine di accelerarne l'attuazione;
- (ii) rafforzare la capacità regionale di coordinare l'azione degli enti sub regionali;
- (iii) garantire una maggiore integrazione tra le fasi della programmazione regionale e il DPEFR;
- (iv) garantire maggiore coordinamento e integrazione delle politiche settoriali regionali.

Il primo suggerimento traeva origine da un tratto che ha caratterizzato l'intera esperienza del

meccanismo Intesa e Accordi: una insoddisfacente tempistica realizzativa dei programmi e dei progetti promossi dai diversi Accordi di Programma Quadro unita alle difficoltà dei soggetti attuatori di prevedere con sufficiente affidabilità i tempi di svolgimento delle diverse fasi attuative (di cui erano sintomo le continue rimodulazioni dei cronoprogrammi ed una modesta velocità di spesa). Le ragioni di ciò non risiedono tuttavia nelle caratteristiche o nei dispositivi operativi degli APQ bensì nel fatto che la maggior parte delle iniziative sostenute dagli APQ rientrano nel campo delle opere pubbliche e delle infrastrutture, un ambito di intervento caratterizzato, nel nostro paese, da "gravi carenze"⁹. Al fine di affrontare tali limiti, a livello nazionale sono state introdotte due distinte misure. Innanzitutto, una serie di sanzioni e premialità volte ad incentivare il rispetto delle tempistiche che tuttavia, almeno in parte, possono avere avuto un effetto negativo imprevisto (inserimento negli Accordi di interventi di minor di minor impatto strategico). In secondo luogo, è stata modificata la struttura dell'APQ: prevedendo per esso un quadro strategico, una sezione attuativa (con interventi immediatamente attivabili) ed una sezione programmatica. A livello regionale, la questione è stata affrontata anche attraverso la predisposizione di un complessivo piano pluriennale di investimenti, con

⁹ Cfr. Casadio, P. e Paccagnella M.,(2011).

ripercussioni in alcuni ambiti di intervento per cui il medesimo intervento è stato oggetto di due diversi APQ, il primo destinato a finanziarne la progettazione ed il secondo la realizzazione. Il nuovo ciclo (2007-2013), grazie all'orizzonte settennale sotteso al PAR, poneva le basi se non per un accelerazione dei tempi quanto meno per una più attenta programmazione pluriennale. Il suo ritardato avvio ha ovviamente minato alla radice questa possibilità. Resta peraltro da sottolineare che parte degli ostacoli che impediscono una complessiva ed effettiva accelerazione degli interventi sono (oggi come prima) fuori dall'ambito di azione del meccanismo Intesa e Accordi (normativa opere pubbliche e normative settoriali) e potrebbero essere affrontati (almeno in parte) con un rafforzamento delle capacità dei soggetti attuatori.

Uno dei limiti ampiamente riconosciuti di questa esperienza di programmazione negoziata (soprattutto sotto il profilo teorico), risiede nel fatto che le amministrazioni locali non hanno quasi mai partecipato alle fasi di predisposizione degli APQ pur assumendo spesso un compito essenziale per il successo dei programmi avviati, quello di soggetto attuatore degli interventi (si veda la tabella 1.4). L'APQ si qualifica infatti come strumento di governo multilivello che ha solitamente coinvolto, in fase programmatica, solo lo Stato e le

Regione e le rispettive articolazioni settoriali (anche se vi sono stati alcuni casi in cui figurano come sottoscrittori soggetti diversi); a ben vedere, tali soggetti sottoscrittori, nella loro unitarietà, negoziano i contenuti di un Accordo la cui realizzazione richiede l'impegno attivo di un soggetto esterno all'accordo stesso. Pur presente, tale limite non sembra aver rappresentato un ostacolo insormontabile (o almeno non nella misura previsto dalla teoria dei contratti¹⁰) e la ragione di ciò probabilmente risiede nel fatto che, da un lato l'Accordo rendeva disponibili risorse finanziarie "aggiuntive" e dall'altro i progetti promossi rispondevano ad effettive esigenze dei soggetti attuatori e/o erano stati precedentemente concordati (talora attraverso precedenti strumenti contrattuali quali gli accordi di programma semplice) e/o erano, almeno in parte, previsti in preesistenti programmi regionali. Nondimeno, è ampiamente sentita l'esigenza di accrescere la capacità regionale di coordinare l'azione degli enti sub regionali. Essa può trovare spazio, quando correttamente svolti, sia nei processi di elaborazione dei programmi regionali di settore (laddove previsti), sia in appositi strumenti negoziali (ad es. le Intese tra Regione e Province). L'APQ ha infatti incontrato ostacoli relativamente inferiori in quei campi di policy ove erano presenti programmi di

¹⁰ Sulla teoria dei contratti si veda il capitolo 4 nella parte seconda.

intervento affidabili e recenti (ad es. il piano direttore risorse idriche, il piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino del Po), in cui erano già predefinite le azioni e le priorità da affrontare. Nel caso piemontese sono inoltre stati promossi alcuni Accordi volti a sostenere relazioni intergovernative di carattere orizzontale, tra amministrazioni locali. Il riferimento è ai programmi integrati di sviluppo locale e dei programmi territoriali integrati¹¹. Le diverse amministrazioni locali sono state infatti chiamate a definire, in modo relativamente autonomo, opportune aggregazioni intercomunali e relative programmi di sviluppo, con la Regione che si è assunta un ruolo di regia dell'intera operazione. L'esperienza ha incontrato non poche difficoltà nelle fasi di predisposizione e approvazione dei programmi integrati ma è stata soprattutto compromessa dal fatto che le azioni ed i progetti previsti nei diversi programmi avrebbero dovuto beneficiare dei finanziamenti previsti nel PAR FSC, che non è stato avviato nei tempi previsti.

Come già evidenziato, il precedente periodo di programmazione (2000-2006), ruotando sostanzialmente attorno allo strumento dell'Accordo di Programma Quadro, ha dato origine a forme di governo multilivello funzionalmente articolate (ovvero per ambiti di policy) con modeste

interazioni tra i diversi settori. Il rischio di questo approccio consiste nel non sollecitare alcuna forma di integrazione tra politiche settoriali. Alla base della nuova architettura istituzionale del FSC, quella in essere per il periodo 2007-2013, un ruolo rilevante (per il livello di governo regionale) è stato attribuito al Documento Unico di Programmazione (DOCUP) e ai suoi programmi attuativi (POR FESR, POR FSE e PAR FSC). Tra gli altri obiettivi, questo rinnovato quadro si propone anche di promuovere un maggiore coordinamento ed integrazione delle politiche settoriali regionali. In sede di formulazione del DOCUP prima e del PAR FSC, tra i diversi soggetti regionali competenti per materia dovrebbero instaurarsi interazioni in grado di promuovere una programmazione congiunta di risorse ed obiettivi. Nell'esperienza piemontese, come peraltro in quella di numerose altre Regioni italiane, tale esito non è stato pienamente realizzato. Ad impedire una maggior integrazione hanno giocato diversi fattori. In primo luogo, le procedure di programmazione dei fondi strutturali (POR FESR e POR FSE) presentavano percorsi decisionali più rigidi con tempistiche predefinite (ed infatti essi sono stati solitamente predisposti prima - e quindi a prescindere - dei rispettivi DOCUP). In secondo luogo, a differenza del PAR FSC, esse potevano contare per la predisposizione dei programmi su strutture organizzative ampiamente rodate e consolidate dalle esperienze

¹¹ Su questi aspetti si veda anche il capitolo 2 nella parte seconda

precedenti. L'esito di questa situazione ha agito nella direzione di impoverire il ruolo del Documento Unico di Programmazione e di far assumere al PAR FSC una funzione specifica, di strumento di programmazione destinato principalmente alla realizzazione di infrastrutture ed opere pubbliche (non promosse o comunque sostenute in misura modesta, con i programmi strutturali di origine europea). A questo punto, però, per offrire una risposta ai problemi evidenziati occorrerà intervenire anche nel processo di attuazione del federalismo fiscale previsto dalla L.42/2009 per quello che concerne i finanziamenti settoriali alle Regioni e agli enti locali e la perequazione infrastrutturale. Il D.lgs. n.88/2011 introduce infatti rilevanti novità procedurali che tuttavia manifesteranno il loro potenziale soprattutto nel prossimo futuro. Il capitolo 1 della seconda parte di questo Rapporto è proprio dedicato all'approfondimento di questi aspetti.

Tab. 1.4: Soggetti sottoscrittori e attuatori nei principali APQ piemontesi		
Ambiti intervento APQ	Soggetti sottoscrittori	Soggetti attuatori
Risorse idriche	Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero delle Politiche Agricole e Forestali; Regione Piemonte	Comuni, Comunità montane, Consorzi e Aziende servizi idrici (spa)
Bonifiche siti inquinati	Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio; Regione Piemonte	Comuni; ARPA
Beni e sistemi culturali	Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; Ministero per i beni e le attività culturali; Regione Piemonte	Regione; Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici; Soprintendenza per i beni artistici e storici; Archivi di stato; Istituti ed enti bibliotecari; Comuni; Ordine Mauriziano; FAI Fondo per l'Ambiente; Associazione Marcovaldo;
Difesa del suolo	Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio; Regione Piemonte	Comuni, Comunità montane, A.I.Po
Società dell'informazione	Ministero dell'economia e delle finanze; Presidenza del Consiglio dei ministri; Regione Piemonte	Regione; CSI Piemonte; ARESS
Ricerca scientifica	Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica; Regione Piemonte	Università di Torino; Università del Piemonte Orientale; Politecnico; ARESS; Aziende Sanitarie Locali; Aziende Ospedaliere;
Sviluppo locale	Ministero dell'economia e delle finanze; Regione Piemonte	Comuni; Comunità montane; Enti Parco.
Trasporti - Mobilità Sostenibile	Ministero dell'economia e delle finanze; Regione Piemonte	Comuni, Provincia
Trasporti - Infrastrutture Aeroportuali	Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ente nazionale per l'Aviazione civile; Regione Piemonte; Provincia di Torino; Comune di Torino; Comune di Caselle Torinese; Sagat spa; Geac spa	Sagat spa; Geac spa.
Trasporti - Reti infrastrutturali	Ministero dello sviluppo economico; Ministero delle infrastrutture; Regione Piemonte; Provincia di Torino; Provincia di Alessandria; Gtt spa	Province; Gtt spa
Trasporti - Reti infrastrutturali - Al I	Ministero dello sviluppo economico; Ministero delle infrastrutture; Regione Piemonte; Città di Torino; Ferrovie dello stato spa; Gtt spa	Regione, Comune, Gtt spa; RFI spa.
Infrastrutture Giochi Olimpici	Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Regione Piemonte; Anas spa	Agenzia Torino 2006; Provincia; Anas spa

Tabella 1.5: Risorse finanziarie per APQ e fonte di finanziamento (al 31 dicembre 2010)

Codice e titolo APQ	Totale Finanziamenti dell'intesa	Fonte di finanziamento						
		Stato Fondo Aree Sottoutilizzate	UE	Regione	Provincia	Comune	Altro pubblico	Privato
PIEAC - Acque destinate al consumo umano	56.523.041,95	37.443.674,24	0,00	0,00	4.108.532,29	10.428.795,27	3.401.432,40	1.140.607,75
PIEAE - Potenziamento Infrastrutture Aeroportuali	60.656.943,94	0,00	0,00	10.833.437,99	0,00	10.000.001,00	0,00	24.368.504,95
PIEAM - Collettamento e depurazione acque reflue urbane	71.012.648,77	20.840.464,12	0,00	0,00	14.919.681,50	8.955.398,24	513.358,16	25.783.746,75
PIEAS - Azioni di Sistema	2.078.064,00	1.031.557,00	0,00	1.046.507,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIEBC - Beni e Sistemi Culturali	417.695.613,70	57.817.457,31	158.433.826,12	36.606.193,15	531.950,61	30.782.291,61	4.347.658,41	65.888.174,26
PIEBD - Beni culturali - I atto	42.877.258,93	17.401.602,48	1.789.070,61	4.720.000,00	500.000,00	100.000,00	708.400,00	7.638.228,00
PIEBE - Beni culturali - II Atto integrativo	139.155.529,71	29.068.397,53	0,00	35.776.250,00	3.250.000,00	10.500.000,00	13.245,24	38.020.000,00
PIEBO - Bonifiche	27.144.933,97	16.469.532,68	0,00	9.282.730,71	0,00	0,00	0,00	1.392.610,58
PIEBP - Bonifiche - Atto Integrativo	11.448.931,13	10.240.407,31	0,00	0,00	1.067.537,37	140.986,45	0,00	0,00
PIEDS - Difesa Suolo	41.488.112,12	35.399.934,92	0,00	0,00	0,00	33.472,14	92.322,28	0,00
PIEDT - Atto Integrativo Difesa Suolo	52.394.222,40	48.062.664,76	0,00	3.666.104,31	0,00	27.104,26	0,00	89.200,00
PIEDU - Difesa suolo - II Atto integrativo	14.219.222,05	10.514.836,45	0,00	2.872.088,32	0,00	366.459,68	0,00	465.777,60
PIEDV - Difesa suolo - III Atto integrativo	63.623.715,18	28.407.711,07	0,00	34.893.231,76	0,00	63.563,66	0,00	259.208,69
PIEMS - Mobilità Sostenibile	84.216.791,52	17.318.000,00	447.000,00	33.128.599,03	1.011.234,82	26.067.629,30	4.590.255,26	1.654.073,11
PIEMT - Mobilità sostenibile - I Atto integrativo	15.269.783,18	6.972.000,00	0,00	5.504.921,80	0,00	2.792.861,38	0,00	0,00

PIEOL - Potenziamento delle infrastrutture dei Giochi Olimpici "Torino 2006"	237.416.206,19	100.999.460,00	0,00	0,00	5.733.540,00	0,00	0,00	0,00	130.683.206,19
PIEPA - Pyou: passione da vendere	14.176.000,00	0,00	0,00	5.560.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.616.000,00
PIEPT - Potenziamento delle infrastrutture patti territoriali	4.761.683,11	3.016.366,42	0,00	365.807,38	0,00	1.358.717,86	20.791,45	0,00	0,00
PIERF - Programmi regionali pubblica	1.340.790,10	635.824,67	0,00	704.965,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIERI - Tutela delle Acque e Gestione Integrata delle Risorse Idriche	78.417.568,55	8.905.628,45	0,00	0,00	18.907.778,10	9.064.844,25	10.258.422,94	31.280.894,81	
PIERI - Tutela delle Acque e Gestione Integrata delle Risorse Idriche - Atto Integrativo I	9.527.922,90	4.418.655,20	0,00	40.000,00	355.000,00	4.594.266,70	0,00	120.000,00	
PIERK - Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche - III atto Integrativo	38.204.354,71	16.716.117,44	0,00	718.500,00	0,00	1.544.237,63	18.068.630,84	0,00	1.156.868,80
PIERL - Tutela delle Acque e Gestione Integrata delle Risorse Idriche - Quarto Atto Integrativo	120.323.792,57	24.869.116,44	0,00	600.000,00	0,00	650.000,00	66.336.617,66	0,00	27.868.058,47
PIERS - Potenziamento della ricerca scientifica applicata in Piemonte	27.572.553,80	14.464.110,45	0,00	6.037.240,13	0,00	0,00	7.071.203,22	0,00	0,00
PIERT - Ricerca scientifica - I Atto Integrativo	18.015.074,05	10.515.697,14	0,00	3.009.403,48	0,00	0,00	4.489.973,43	0,00	0,00
PIERU - Ricerca scientifica - II Atto Integrativo	66.138.114,63	10.382.951,24	0,00	22.942.376,27	0,00	0,00	32.812.787,12	0,00	0,00
PIERV - Ricerca scientifica - III Atto Integrativo	44.599.086,46	13.236.696,01	0,00	16.763.303,99	0,00	0,00	14.599.086,46	0,00	0,00
PIERY - Tutela delle Acque e Gestione Integrata delle Risorse Idriche - II Al	43.820.919,87	19.410.133,91	0,00	0,00	0,00	2.329.721,55	18.457.629,58	0,00	3.623.434,83
PIESI - Società dell'informazione	7.604.415,00	7.242.300,00	0,00	362.115,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIESL - Programmi integrati e studi di fattibilità per lo sviluppo locale	5.649.489,10	2.356.500,00	0,00	2.000.000,00	0,00	941.968,28	351.020,82	0,00	0,00

PIESM - Sviluppo locale - I Atto integrativo	4.656.101,78	2.656.101,78	0,00	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIESN - Sviluppo locale e territoriale per interventi in aree urbane - II Atto integrativo	42.446.718,16	12.283.639,05	7.200.000,00	13.338.019,05	200.000,00	8.708.425,06	716.635,00	0,00	0,00
PIESO – Società dell'informazione - IV Atto Integrativo	8.350.550,00	0,00	0,00	3.046.984,28	63.041,54	163.495,68	57.851,50	0,00	5.019.17,00
PIESX - Società dell'informazione - I Atto Integrativo	22.390.515,82	8.311.932,00	0,00	11.573.583,82	0,00	0,00	0,00	0,00	2.505.000,00
PIESY - Società dell'informazione - II Atto integrativo	3.400.000,00	1.483.278,75	0,00	1.916.721,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIESZ - Società dell'informazione - III Atto Integrativo	6.018.698,64	3.195.296,32	0,00	2.823.402,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIETR - Reti infrastrutturali di trasporto	84.372.752,24	44.160.000,00	0,00	19.604.311,13	20.608.441,11	0,00	0,00	0,00	0,00
PIETS - Reti infrastrutturali di trasporto - I Atto Integrativo	57.287.690,00	6.250.000,00	0,00	51.037.690,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIETU - Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali	12.838.562,60	9.534.478,38	0,00	0,00	3.304.084,22	0,00	0,00	0,00	0,00
PIEZI - Balcani (ApQ interregionale - MAE)	12.030.251,78	10.500.000,00	0,00	1.530.251,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	2.071.164.624,61	672.532.664,52	167.869.896,73	344.272.739,38	33.005.745,45	138.166.011,65	205.777.412,73	151.831.393,82	357.708.760,33

2

APPROFONDIMENTI TEMATICI

1. Il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e il processo di attuazione del federalismo fiscale¹²

“Nel corso dell’anno è proseguito l’iter legislativo e di definizione della riforma in senso federalista che, nel 2010 e poi nel 2011, diventerà più intenso con la definizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, alcuni dei quali particolarmente rilevanti anche per le politiche aggiuntive previste dal comma 5 art. 119 della Costituzione.

Dal punto di vista delle politiche di sviluppo diviene quindi più concreto il tema del rapporto fra riforma federalista e politica regionale, come prevista dal comma 5 art. 119 della Costituzione. Tema che avrà da subito implicazioni operative con riferimento alla sua specifica declinazione in particolare nelle Regioni del Sud.”

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento politiche di sviluppo, Rapporto sulle Politiche del Mezzogiorno-2009 (2010)

Il programma di ricerche sviluppato all’interno dell’APQ Azioni di Sistema è stato avviato alla fine del 2009, quando il processo di attuazione del federalismo fiscale era agli inizi in quanto non era stato ancora approvato nessun decreto delegato attuativo della L. 42/2009. Nell’impostare il programma si era comunque tenuto conto del fatto che nel corso del 2010 e del 2011 molto probabilmente sarebbero venuti a maturazione i principali decreti delegati con un profondo impatto per le politiche regionali e degli enti locali. Si è allora deciso di dedicare un

approfondimento alla questione del finanziamento delle così dette politiche aggiuntive, ovvero delle politiche basate su finanziamenti settoriali dello stato con i vincoli derivanti dal comma 5 dell’ art.119 della Costituzione recepito dagli art. 16 e 22 della L. 42. In effetti, mentre scriviamo¹³, l’attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (L.42/2009) ha sinora prodotto l’approvazione definitiva di nove decreti delegati (Riquadro 1.1.). Tra di essi particolarmente rilevanti ai nostri fini risultano il D. Lgs. n. 88/2011 “Risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici” attuativo dell’art 16 della L. 42/09 e il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 22 Novembre 2010 recante disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale emanato ai sensi dell’art.22 della L. n. 42/09. Anche se l’impatto di tali decreti può essere riconducibile prevalentemente alle regioni meridionali – come segnalato nel Rapporto sulle politiche del mezzogiorno nel 2010 presentato dal Ministero per lo Sviluppo Economico¹⁴ – ciò non toglie che anche una Regione come il Piemonte dovrà attrezzarsi per usufruire dei finanziamenti concessi dalla nuova normativa. Nel primo paragrafo viene presentata un’analisi dei due decreti valutandone i profili più

¹² Paragrafi 1.1 e 1.2 a cura di Stefano Piperno, paragrafo 1.3 a cura di Alberto Cassone e Michele Giuranno (Dipartimento Polis dell’Università del Piemonte Orientale)

¹³ Ottobre 2012.

¹⁴ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento politiche di sviluppo, Rapporto sulle Politiche del Mezzogiorno-2010, Roma, 2011, pp. 168-173.

rilevanti per la nostra Regione anche sulla base dei risultati di altre ricerche del nostro programma. Il secondo paragrafo affronta invece il problema della perequazione infrastrutturale partendo dall'esperienza del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC).

1.1. Aspetti salienti del nuovo sistema di finanziamento settoriale alle regioni.

La riforma costituzionale del 2001 (art. 119) ha introdotto una novità significativa nel sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti locali attraverso trasferimenti statali. Esso prevede un fondo perequativo unico per tutte le funzioni regionali senza vincoli di destinazione. In aggiunta a tale fondo sono previsti (quinto comma) trasferimenti statali aggiuntivi per "promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, sostegno all'effettivo esercizio dei diritti della persona" solo nel caso che vadano a favore di particolari regioni ed enti locali. Non è quindi più possibile effettuare trasferimenti statali settoriali con carattere di generalità. La L. n. 42/09 ha poi specificato meglio le modalità attuative del nuovo sistema di trasferimenti. Questi sono distinti in tre componenti separate.

La **prima componente** è finalizzata al finanziamento di alcune categorie di spesa, per le quali la Costituzione

prevede l'introduzione di "Livelli Essenziali delle Prestazioni" (LEP) per determinati servizi, che a loro volta comportano sul piano del finanziamento un obbligo di perequazione rispetto ai fabbisogni di spesa. Si tratta delle spese finalizzate "alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti in tutto il territorio nazionale". Le principali spese regionali individuate dal disegno di legge sono quelle relative alla sanità e all'assistenza, alcune spese legate all'istruzione e ai trasporti. Per gli enti locali si fa riferimento alle spese considerate "fondamentali", definite provvisoriamente in attesa dell'approvazione della nuova Carta delle autonomie, e alle quali si dovrà applicare una qualche nozione di livelli essenziali di servizio, anche se nel testo si parla solo di "indicatori di fabbisogno finanziario".

La **seconda componente** è relativa alle altre spese corrispondenti alle competenze esclusive e/o concorrenti delle Regioni, per le quali si prevede (coerentemente con le disposizioni costituzionali) espressamente un sistema di perequazione basato sulla sola capacità fiscale. Ugualmente, per gli enti locali si fa riferimento alle funzioni non fondamentali. In definitiva, la menzione dei LEP introduce due sistemi separati di perequazione - uno fondato sui fabbisogni di spesa e uno solo sulla capacità fiscale - a dispetto del fatto

che il dettato costituzionale riconosca solo la perequazione rispetto alla capacità fiscale.

Infine, la **terza componente** è costituita dalle spese finanziate con i contributi speciali, a carattere aggiuntivo, speciale e in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, quali i finanziamenti dell'Unione Europea e i cofinanziamenti nazionali (dei primi). Si tratta dei trasferimenti specifici finalizzati agli obiettivi riconducibili al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione. È bene richiamarli uno per uno in quanto questa modalità di finanziamento si presta a diverse interpretazioni:

- ***“per promuovere lo sviluppo economico”***: rientrano in questo ambito tutti gli interventi legati a situazioni di ritardo delle economie regionali (si pensi alle infrastrutture nel Sud), ma non si possono escludere interventi volti a favorire lo sviluppo di attività di eccellenza in aree già sviluppate, considerato che nel nuovo testo costituzionale non vi è più un esplicito riferimento al Mezzogiorno e alle Isole, o legati ad eventi straordinari come le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Ugualmente, programmi nazionali di particolare rilievo potrebbero essere implementati attraverso le Regioni;
- ***“per promuovere la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per***

favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”: rientrano in questo ambito i finanziamenti finalizzati a far fronte a particolari situazioni di svantaggio per le quali le modalità di finanziamento ordinario non consentono il raggiungimento degli standard minimi previsti;

- ***“per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”***: si tratta di una giustificazione legata alla straordinarietà dell'intervento. Esso non può essere considerato continuativo nel tempo, anche se questa prerogativa può essere ritenuta valida anche nei casi precedenti, a meno che non lo si riconduca alla possibilità per le Regioni di svolgere funzioni aggiuntive rispetto a quelle previste dall'art.117 (regionalismo asimmetrico).

Da un punto di vista economico, si tratta di spese collegate alla fornitura di beni e servizi che dovrebbero essere caratterizzati da un forte contenuto di esternalità positive, o legati ad esigenze redistributive e/o di merito che rendono di interesse nazionale le attività regionali. Per i primi due obiettivi ci troviamo di fronte a finalità che devono essere attribuite partendo anche da un qualche indicatore di fabbisogno.

Tutti gli altri trasferimenti statali diretti al finanziamento delle prime due componenti di spesa vengono soppressi e sostituiti con entrate tributarie da compartecipazione e/o trasferimenti

perequativi, questi ultimi determinati secondo diverse modalità specificate in termini di indicazioni generali dalla L. 42/09 e da alcuni decreti delegati, ma che ancora devono trovare completa attuazione.

Riquadro 1.1. Lo stato di attuazione della L. n. 42/2009 (legge delega per il federalismo fiscale)

Il programma di ricerche dell'IRES sviluppato all'interno dell'APQ Azioni di sistema si è svolto nello stesso periodo in cui venivano a maturazione i principali provvedimenti delegati per l'attuazione della legge delega per il federalismo fiscale (L.42/09). Essi hanno messo in moto rilevanti trasformazioni istituzionali e finanziarie, avvenute in un relativamente limitato lasso di tempo (due anni), delle quali si è tenuto conto in alcuni progetti del programma di ricerche. Va comunque segnalato che l'approvazione dei decreti non li rende sempre immediatamente operativi rinviando a successivi provvedimenti la specificazione di ulteriori modalità attuative. Pare utile riepilogarli in richiamandone i principali aspetti in forma sintetica anche in relazione ai contenuti del programma di ricerche.

Decreti definitivamente approvati

1) D.Lgs. n.85 del 28 maggio 2010, “Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio” (federalismo demaniale).

Il decreto attua l'art.19 della L. 42/09 ed è stato il primo ad essere approvato. In esso sono stabilite le regole e le procedure per trasferire i beni immobili dello Stato a Regioni ed enti locali dove questi sono localizzati. In particolare, tali beni devono esser individuati con un DPCM sulla base di criteri di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni e valorizzazione ambientale. Il processo di individuazione dei beni trasferibili è ancora in corso per l'assenza di un accordo tra Stato regioni ed autonomie locali nella Conferenza unificata su elenchi predisposti dalle amministrazioni centrali anche per l'assenza di informazioni in merito ai costi di gestione dei diversi beni. I contenuti del decreto possono avere qualche rilievo per quello che concerne i problemi del trasferimento delle funzioni in materia di viabilità esaminati in una delle ricerche del programma.

2) D. Lgs. n.156 del 17 settembre 2010, “Ordinamento transitorio di Roma capitale”.

Il decreto regola la disciplina transitoria di Roma Capitale sulla base della delega contenuta nell'art. 24 della L.42/09. vengono individuati gli organi di governo che potranno esser istituiti dopo l'istituzione delle Città metropolitane. Il decreto risulta ancora un contenitore generale senza ricadute operative e non presenta connessioni con il programma di ricerche.

3) D. Lgs. n. 216 del 26 novembre 2010, “Determinazione di fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province”.

Si tratta di uno dei decreti più importanti in quanto finalizzato ad individuare una metodologia di riparto dei trasferimenti perequativi per gli enti locali capace di superare le attribuzioni basata sulla spesa storica collegandole invece a fabbisogni obiettivi di spesa (standard) in base

alla caratteristiche strutturali delle amministrazioni. Il passaggio dovrebbe avvenire nel triennio 2012-2014 utilizzando una metodologia individuata dalla Società per gli studi di settore e l' IFEL che per applicarla stanno raccogliendo informazioni di tipo finanziario e reale presso i Comuni e le Province con appositi questionari. Sono stati raccolti e analizzati i questionari sulle funzioni di polizia locale e di amministrazione generale, gestione e controllo dei Comuni, le più complesse da trattare data la disomogeneità dei criteri di imputazione dei costi utilizzati dai Comuni, e le funzioni nel campo dello sviluppo economico e dei servizi del mercato del lavoro per le Province. Per le Province è in corso la rilevazione per le funzioni istruzione pubblica e gestione del territorio. Per i Comuni è attualmente in corso la raccolta di dati in merito alle funzioni di istruzione pubblica e del settore sociale. Una volta completata la rilevazione e l'elaborazione dei dati la metodologia e i suoi risultati dovranno seguire lo stesso iter di approvazione previsto dai decreti delegati. La metodologia presenta diversi aspetti da collegare alla definizione di criteri per la perequazione infrastrutturale e per la distribuzione dei finanziamenti settoriali che sono stati analizzati nel programma di ricerche (cfr. i successivi paragrafi del capitolo).

4) D. Lgs. n. 23 del 14 marzo 2011, “Federalismo fiscale municipale”.

Il decreto, probabilmente uno dei più rilevanti per le modifiche introdotte, individua nuove forme di entrate tributarie per i Comuni e detta le prime regole per l'introduzione di un fondo perequativo. Il decreto prevede un riordino della fiscalità immobiliare in due stadi. Il primo decorre dal 1 gennaio 2011 sino alla fine del 2013 ed è basato su una devoluzione ai Comuni di una parte significativa dell'attuale imposizione erariale immobiliare, al cui interno viene introdotta l'importante modifica della cedolare secca sugli affitti, nonché una compartecipazione all'IVA. A partire dal 1 gennaio 2014 si prevede un nuovo assetto a regime con l'introduzione di una imposta municipale propria (IMU) sugli immobili ad uso abitativo ad eccezione della prima casa e di una imposta municipale secondaria sugli immobili non ad uso abitativo. L'IMU è stata poi anticipata al 2012, con la reintroduzione anche della prima casa di abitazione nella base imponibile dal decreto “salva Italia” (l. n.214/2011). A fronte della devoluzione dei tributi lo Stato dovrebbe ridurre i propri trasferimenti ai Comuni in una misura equivalente ma i “conti” precisi devono essere ancora fatti. Nello stesso periodo si verranno infatti a cumulare anche le riduzioni dei trasferimenti previste nell'ambito della manovra finanziaria di luglio 2010, pari a 1,5 miliardi nel 2011 e 2,5 miliardi nel 2012, alla quale dovranno essere aggiunti i tagli del decreto legge dell'Agosto 2011, e dei successivi provvedimenti del Governo Monti. Siamo di fronte quindi una delicata partita tra Stato e Comuni (ma lo stesso discorso vale anche per le Regioni e le Province) per quello che concerne la quantificazione dei trasferimenti da sopprimere, ovvero del livello di copertura di quello che, nel gergo degli studiosi di finanza locale, viene definito come squilibrio fiscale verticale (la differenza tra entrate autonome e spese dei governi subnazionali). Anche in questo caso possono esserci delle connessioni con le ricerche sulla perequazione infrastrutturale e sui finanziamenti settoriali.

5) D. Lgs. n. 68 del 6 maggio 2011, “Autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”.

Il decreto individua le nuove forme di entrata delle Regioni e delle Province sulla base della delega contenuta nell'art. 2, c.2, lett. e) della L.42/2009, disponendo la soppressione dei trasferimenti statali generali (con caratteristiche di generalità e permanenza). Le entrate tributarie principali delle Regioni restano l'IRAP, l'addizionale Irpef, e compartecipazione IVA, e gli altri tributi regionali propri ma con delle rilevanti modifiche. L'Irap, a partire dal 2013, potrà essere ridotta attraverso l'aliquota sino all'azzeramento oppure con deduzioni dalla base imponibile (senza dimenticare l'indicazione contenuta nell' art.8 c.1, d) della L. 42 in merito

alla previsione della sua soppressione). La compartecipazione IVA viene calcolata sulla base della normativa vigente per il 2011 e il 2012, mentre a partire dal 2013 sarà ripartita in base al principio di territorialità, ovvero sulla base dei consumi finali effettivi valutati in base alle dichiarazioni. Per l'addizionale IRPEF è previsto che a partire dal 2013 sarà rideterminata l'aliquota con contestuale riduzione di quella statale. Vengono poi previsti numerosi vincoli alle modifiche dell'aliquota anche in relazione alle manovre sull'IRAP. Le Regioni potranno variare l'addizionale in modo progressivo. Per quanto concerne infine i tributi regionali propri questi sono trasformati in tributi propri autonomi (ad eccezione della tassa automobilistica). A decorrere dal 2012 sono poi soppressi tutti i trasferimenti erariali alle Regioni con carattere di generalità e permanenza sostituiti da compartecipazioni così come i trasferimenti regionali ai Comuni sostituiti da una compartecipazione al gettito dell'addizionale Irpef. A partire dal 2013 è previsto anche un nuovo sistema di determinazione dei fabbisogni standard per la sanità delle RSO. Nel decreto sono individuate anche le linee generali del sistema delle entrate provinciali, che si fonderà sull'imposta sulle assicurazioni RCA e sull'imposta di trascrizione oltre a una compartecipazione all'Irpef. Nel provvedimento vengono anche definite le regole per il funzionamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, un nuovo organo previsto dalla L. 42/09 che dovrebbe diventare lo strumento principale per il coordinamento delle relazioni finanziarie intergovernative. Anche in questo caso possono esserci delle connessioni con le ricerche sulla perequazione infrastrutturale e sui finanziamenti settoriali.

6) D. Lgs. n. 88 del 31 maggio 2011, “Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici”.

Questo provvedimento è rilevante per diverse analisi compiute nel programma di ricerche e contenute in questo capitolo. Esso attua le disposizioni dell'art.16 della L.42/2009 per quello che concerne gli interventi speciali previsti dal c.5 dell'art.119 della Costituzione. In particolare, prevede una modifica alla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che viene ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione con l'introduzione di nuovi strumenti procedurali e finanziari per la sua gestione al fine di superare le difficoltà incontrate nelle passate esperienze. Gli interventi previsti dal decreto sono finalizzati anche a garantire la perequazione infrastrutturale. A tale fine tra i provvedimenti attuativi non a carattere delegato bisogna ricordare il **Decreto del ministro dell'economia e delle finanze del 22 Novembre 2010**, emanato ai sensi dell'art. 22 della L. n. 42/09, che definisce le modalità con cui dovrà essere effettuata la riconoscione degli interventi infrastrutturali distinti per tipologia di opera e la valutazione dei fabbisogni infrastrutturali. Questi due provvedimenti sono strettamente connessi con diverse analisi del programma di ricerche alle quali rimandiamo.

7) D. Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, “Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di regioni, province e Comuni e dei loro enti e organismi”.

Il decreto attua l'art.2, c. 1, h) della L.42/09 individuando principi contabili uniformi per le amministrazioni regionali e locali e per tutto l'universo degli enti ad essi collegati. Si tratta di un provvedimento indispensabile per garantire un sistema informativo unitario e per un efficace coordinamento della finanza pubblica. Si prevede l'adozione di schemi di bilancio comuni articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale dei programmi comunitari, introducendo anche un sistema di contabilità economico patrimoniale integrata con quella finanziaria, e l'obbligo di predisporre un bilancio consolidato con tutti i soggetti collegati alle vari amministrazioni. Una parte del decreto è riferita i principi contabili applicati agli enti sanitari che entrerà in vigore già nel 2012, mentre le altre disposizioni saranno applicate a partire dal 2014. Nel 2012 e 2013 sarà comunque effettuata una sperimentazione sull'applicazione dei nuovi sistemi su alcuni “enti pilota”. Non ci sono state connessioni con il programma di ricerche.

8) D. Lgs. n.149 del 6 settembre 2011, “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni a norma degli articoli 2,17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n.42”. (senza approvazione della Conferenza unificata)

Lo schema individua alcuni meccanismi sanzionatori a livello politico introducendo strumenti nuovi di valutazione come l'inventario di fine legislatura regionale e l'inventario di fine mandato provinciale e comunale, obbligatori per i soggetti in situazione di squilibrio finanziario e facoltativi per gli altri. Si prevedono sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità e sistemi premiali per chi assicura equilibrio finanziario e efficacia nella fornitura dei servizi. Si prevedono specifici meccanismi premiali in relazione alla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi nel comparto sanitario. Infine si introduce anche l'istituto del “fallimento politico” con conseguenza in termini di ineleggibilità per gli amministratori che generano situazioni di dissesto finanziario. Il decreto presenta alcune connessioni con la ricerca sui finanziamenti settoriali e la perequazione infrastrutturale per quello che concerne le premialità e le sanzioni per le amministrazioni che ricevono i finanziamenti specifici.

D. Lgs. n. 61 del 18 aprile 2012, “Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale”.

Il decreto regola le procedure da seguire per determinare il maggior onere derivante per Roma capitale dall'esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica, tenuto conto anche dei benefici economici che derivano da tale ruolo e degli effetti che si determinano sul gettito delle entrate tributarie statali e locali. Tale onere è quantificato su proposta elaborata dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che si avvale della collaborazione dell'ISTAT e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale- IFEL, che deve essere approvata dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Il decreto poi specifica le modalità di conferimento di ulteriori funzioni amministrative a Roma capitale da parte di amministrazioni statali soprattutto in materia di beni storici, ambientali e fluviali, fiere, turismo e protezione civile. Vi sono poi disposizioni specifiche in merito al patto di stabilità interno e alle possibili ulteriori manovre sui tributi comunali (imposta di soggiorno e sovra addizionale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della città di Roma). Il provvedimento non presenta connessioni con il programma di ricerche.

Il regime dei finanziamenti settoriali ha trovato una migliore specificazione con l'approvazione del D. Lgs. n. 88 del 31 maggio 2011. Il decreto (art. 4) istituisce il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) che sostituisce il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), con carattere pluriennale e coerente con la programmazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea. Va rilevato come il fondo sia destinato al finanziamento solo di spese in conto capitale (art. 2)

ma sia previsto anche la possibilità di finanziamento di progetti di carattere immateriale, in aggiunta a quelli infrastrutturale, al cui interno si possono immaginare anche spese correnti (art. 4, c. 3). I criteri per il suo funzionamento sono abbastanza dettagliati e sostanzialmente ricalcano quelli utilizzati per i fondi strutturali europei. Ne richiamiamo i principali:

i. rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di

- governo e coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità;
- ii. utilizzo del metodo della programmazione pluriennale sulla base delle priorità programmatiche dell'Unione Europea e in coerenza con l'articolazione temporale dei fondi strutturali;
 - iii. vincolo dell'aggiuntività delle risorse che non possono sostituirsi a quelle ordinarie (come avvenuto in passato soprattutto per le Regioni del Sud);
 - iv. previsione di un sistema di monitoraggio, di indicatori di risultato e di *valutazione degli impatti* insieme alla creazione di meccanismi premiali e sanzionatori. Questa indicazione assume un particolare rilievo anche alla luce dell'esperienza del FAS dove non si è andati di fatto al di là di una costruzione di un efficace sistema di monitoraggio. In particolare, la previsione di valutazioni di impatto, se presa sul serio, richiederà per l'amministrazione pubblica centrale e locale la messa in funzione di una adeguata strumentazione tecnico organizzativa, oltre all'utilizzo di soggetti terzi per lo svolgimento dell'attività di valutazione al fine di evitare rischi di collusione.

Anche le procedure per la programmazione del nuovo Fondo sono specificate abbastanza dettagliatamente, in coerenza con la nuova

legge di contabilità n. 196/2009. Il Documento di Economia e Finanza (DEF) determina l'ammontare delle risorse da destinare al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione nell'anno precedente a quello di inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei (2014-2020). Successivamente la legge di stabilità incrementa la dotazione del Fondo in coerenza con le indicazioni del DEF e del suo aggiornamento determinandone anche le quote annuali. Il CIPE entro il mese di ottobre antecedente all'avvio del ciclo di programmazione approva con delibera un Documento di indirizzo strategico in cui sono definiti gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse, il riparto delle medesime tra le priorità e le diverse macro-aree territoriali, l'identificazione delle Amministrazioni attuatici, i principi di condizionalità, i criteri di ammissibilità (tra i quali rileva l'individuazione preventiva di una metodologia rigorosa di *valutazione degli impatti*), i meccanismi premiali e sanzionatori, la possibilità di intervento del capitale privato, e la coerenza e il raccordo con gli interventi ordinari programmati o in corso di realizzazione da parte di amministrazioni pubbliche o concessionari di servizi pubblici. La ripartizione finale delle risorse è effettuata dal ministro delegato sulla base del Documento di indirizzo strategico e d'intesa con il ministro dell'Economia e delle finanze e i ministri interessati nonché con tutte le amministrazioni attuatici entro il 1°

marzo dell'anno di avvio del ciclo di programmazione (Figura 1.1).

Per l'attuazione del programma scompare il precedente meccanismo Intesa Istituzionale di Programma e Accordi di Programma Quadro, sostituito dal "Contratto istituzionale di sviluppo" stipulato tra il Ministro delegato (d'intesa con altri Ministri interessati e con il Ministro dell'Economia e Finanze) le Regioni e le altre amministrazioni competenti. Il contratto dovrebbe specificare oltre alla destinazione delle risorse le responsabilità delle parti, i tempi e le modalità di attuazione degli interventi previsti (crono-programma).

Ugualmente, nel contratto vanno specificate le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio e le sanzioni per il loro non rispetto, incluso il definanziamen-

to, parziale o totale, degli interventi. Ai contratto possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici (con clausole contrattuali più rigide) o organismi di diritto pubblico in possesso di adeguati requisiti di competenza e professionalità.

Infine, il decreto prevede che restino in vigore i contributi speciali e gli interventi diretti dello Stato in favore di territori confinanti con le Regioni a Statuto Speciale, dei territori montani e delle isole minori, nonché tutti gli altri contributi e interventi diretti dello Stato comunque riconducibili al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione. Sembrerebbe, quindi, che all'interno di questa categoria residua si possano inserire quelli che mirano a finanziare interventi per scopi diversi dal normale esercizio delle proprie funzioni.

Figura 1.1 Procedura di determinazione del Fondo di Sviluppo e Coesione



Il D.M. 26/11/2010 (disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42), anche se temporalmente precedente, può essere considerato in parte complementare al D. Lgs. n. 88/2011. La sua finalità principale è volta ad identificare le modalità di funzionamento della perequazione infrastrutturale prevista dall'art. 22 della L. 42/09. Si tratta di un aspetto di grande rilievo in quanto questi interventi perequativi sono di natura speciale, ovvero riferibili al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, e in parte sono riferibili anche alle aree sottoutilizzate coperte dal FAS. A tal fine, è prevista una *"ricognizione infrastrutturale"* effettuata *"confrontando per ciascun settore di intervento, i livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010 con i corrispondenti standard di servizio misurati alla stessa data"* (art. 2). L'individuazione degli standard di servizio viene effettuata per regioni o per singole aree territoriali del paese (sub regionali, sovra regionali?).

Per il calcolo dei fabbisogni è prevista la collaborazione di tutte le amministrazioni pubbliche ma anche di enti del settore pubblico allargato (aziende pubbliche che gestiscono infrastrutture come RFI s.p.a., ANAS s.p.a, ecc.).

1.2. Alcuni profili problematici.

Nei prossimi due anni, in parallelo all'esaurimento del precedente ciclo del FAS, entrerà in vigore il nuovo sistema di finanziamento brevemente descritto nel precedente paragrafo. È evidente che la Regione dovrà attrezzarsi per rispettare le nuove procedure. Vi sono però alcuni aspetti dei due decreti che lasciano aperti alcuni interrogativi, dei quali è bene che la Regione si renda consapevole, che conviene segnalare sin d'ora:

- le disposizioni transitorie e finali lasciano ancora non definita la disciplina dei contributi speciali non compresi nel D. Lgs. n. 88/2011, riferibili a territori montani, insulari, di confine con Regioni a Statuto speciale, o a interventi per scopi diversi dal normale esercizio delle proprie funzioni, rinviando a successivi decreti. Ciò mantiene un'alea di incertezza sul futuro assetto a regime della finanza regionale che sarebbe bene eliminare quanto prima;
- per quanto riguarda la possibilità di affidamento degli interventi a concessionari di servizi pubblici o ad organismi di diritto pubblico si è sottolineata la necessità di rendere più esplicativi i rapporti tra amministrazioni concedenti e concessionari in merito all'attuazione degli interventi e di evitare un eccessivo ricorso ad affidamenti *in house*;

- o la scelta di garantire sistemi di valutazione basati su rigorose metodologie di valutazione di impatto è molto ambiziosa ed è coerente con in nuovi indirizzi della Direzione politiche regionali della UE. Da questo punto di vista va ricordato come l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP), della quale l'IRES è socio, sia stata proprio la struttura che ha collaborato alla elaborazione dei nuovi indirizzi metodologici per la valutazione di impatto per conto della citata Direzione della UE (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/index_en.htm);
- o si è già segnalata la rilevanza del decreto per “la ricognizione infrastrutturale” ai fini di una adeguata politica perequativa. Resta però impreciso in che misura i finanziamenti per la perequazione infrastrutturale siano riconducibili anche al Fondo di Sviluppo e Coesione¹⁵ o costituiscano invece un fondo a parte da distribuire sulla base di finalità e parametri non necessariamente coerenti con quelli del primo. Probabilmente, questi nodi dovrebbero essere risolti all'interno del Documento di indirizzo strategico del CIPE. Considerato l'attuale stato della finanza

pubblica sarebbe comunque bene cercare di concentrare gli interventi all'interno di poche grandi priorità condivise, in coerenza con le indicazioni di concentrazione finanziaria, territoriale e per obiettivi che provengono dall'Unione Europea per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali;

- o sempre in relazione al decreto per la ricognizione infrastrutturale il previsto censimento delle infrastrutture andrebbe impostato sulla base di criteri condivisi dai diversi livelli di governo. Non è un caso che le analisi disponibili sulla dotazione infrastrutturale e in genere sullo stock di capitale di un Paese presentino diversi limiti dovuti nei sistemi statistici nazionali. Occorre chiarire il riferimento territoriale minimo di tali indicatori e le informazioni necessarie per rendere comparabili i dati (es: vetustà, accessibilità, ecc.). Ugualmente la previsione di considerare come capitale installato “tutti i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese ... indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni” può generare problemi in alcuni settori, come la sanità (Pammolli, Salerno, 2011), in quanto le strutture private risultano più instabili nel tempo e ciò può mettere in pericolo la fornitura dei LEP;

¹⁵ L'art. 1, c.2 del D.Lgs. n.88/2011 prevede che “gli interventi individuati ai sensi del presente decreto sono finalizzati a *perseguire anche la perequazione infrastrutturale*”.

o resta aperto un problema di coordinamento tra l'attuazione della perequazione infrastrutturale, gli interventi in conto capitale specifici del nuovo Fondo di Sviluppo e Coesione, e la perequazione "ordinaria" per Regioni ed enti locali. Per questi ultimi va ricordato che è comunque previsto dalla L. n. 42/09 che in aggiunta alla ripartizione del fondo perequativo destinato alle spese correnti (comprese degli ammortamenti ma non degli interessi) vi sia (una quota?) destinata al finanziamento delle spese in conto capitale che tenga conto di "indicatori di fabbisogno di infrastrutture in **coerenza con la programmazione regionale di settore**". Presumibilmente, questi ultimi dovrebbero essere desunti dalla "ricognizione infrastrutturale" richiamata in precedenza. Per la Regione sarebbe importante avviare una riflessione su criteri e modalità di tale ricognizione, anche a partire dalle esperienze in corso attraverso l'Osservatorio sui lavori pubblici¹⁶.

In conclusione, sulla base della legislazione vigente e in attesa del nuovo regime previsto dal D. Lgs. 88/2011, i finanziamenti che attualmente risultano coerenti con il quinto comma dell'art. 119 e con gli artt. 16 e 22 della L. 42/09 sono proprio quelli connessi al Fondo per le aree

sottoutilizzate (FAS) prevalentemente finalizzati al finanziamento di investimenti. Al di là della nuova denominazione del Fondo, le innovazioni introdotte dal D. Lgs. n. 88/2001 e dal D. M. 26-11-2010 possono quindi essere in qualche misura valutate anche sulla base dell'esperienza del passato. Il successivo paragrafo è dedicato ad una analisi delle possibili modalità di perequazione infrastrutturale sulla base della esperienza delle chiavi di riparto del FAS nei due cicli di programmazione 2001-2006 e 2007-2013.

¹⁶ Cfr.
<http://www.regione.piemonte.it/oopp/osservatorio/>

1.3. La perequazione infrastrutturale nell'ambito delle politiche regionali: l'esperienza del FAS

1.3.1. Gli interventi speciali¹⁷

Questo contributo esamina le chiavi di riparto stabilite per la ripartizione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate che hanno caratterizzato i due cicli di programmazione della politica regionale 2001-2006 e 2007-2013. Lo scopo è quello di fornire degli elementi di analisi e di riflessione per il nuovo ciclo di programmazione, che richiederà una nuova fase di negoziazione tra Stato e Regioni per la definizione di nuove chiavi di riparto. I nuovi riferimenti normativi, le scelte tecnico-statistiche per il calcolo degli indicatori di riferimento, e il nuovo quadro economico genereranno, infatti, una allocazione inter-regionale delle risorse molto diversa da quella attuale.

Gli interventi speciali di cui al 5° comma dell'articolo 119 della Costituzione sono disciplinati dal Capitolo V della Legge delega n. 42 del 2009. Come evidenziato in un precedente rapporto (IRES, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte 2006) i trasferimenti generali perequativi introdotti dall'art. 119 comma 3 del Titolo V della Costituzione

sono concepiti essenzialmente per finanziare la spesa corrente e sono liberi da vincoli di destinazione da parte del governo centrale. Ovviamente, i governi locali hanno la possibilità e il diritto di spendere i finanziamenti provenienti dal fondo perequativo per investimenti di capitale. Come si è già ricordato, per gli interventi speciali, invece, il governo centrale può destinare risorse aggiuntive a favore di determinati Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Per quest'ultimo tipo di trasferimenti verticali, tuttavia, l'art. 119 comma 5 del Titolo V della Costituzione non impone l'assenza di vincoli di destinazione, i quali sono stati, infatti, introdotti dalla Legge n. 42/2009 art. 16 comma 1 b) e d). Gli interventi speciali possono essere finanziati anche con i fondi dell'Unione Europea, che però non possono sostituire i contributi speciali dello Stato (L. n. 42/2009 art. 16 comma 1 a).

Gli obiettivi, la ripartizione dei contributi speciali e la loro entità dovranno essere negoziati dal governo centrale con i livelli inferiori di governo in sede di Conferenza unificata, come stabilito dalla Legge n. 42/2009 art. 16 comma 1, e).

1.3.2. Perequazione infrastrutturale

I principi alla base della perequazione infrastrutturale stabiliti nella L. n. 42/2009 art. 16 comma 1 c) e d) sono ripresi e sviluppati

¹⁷ Gli autori ringraziano Stefano Piperno e Santino Piazza per le numerose discussioni su questo tema, Massimo Pasquariello per l'attività di assistenza.

ulteriormente dall'art. 22 della stessa legge che regola le norme transitorie e finali. Lo strumento per attuare la perequazione infrastrutturale è rappresentato dai fondi pluriennali per le aree sottoutilizzate - FAS. Il comma 2 dell'art. 22, riferito alla "prima applicazione" aggiunge che nella ripartizione dei fondi bisogna tenere conto della virtuosità degli enti locali nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o fabbisogni standard. Di fatto, questo impone l'introduzione di un qualche meccanismo di valutazione delle performance dei governi locali.

I criteri generali in base ai quali i fondi dovranno essere ripartiti sono contenuti nelle lettere a), b), c), d), e), f) e g) dell'art. 22. Tali criteri non limitano i trasferimenti a favore solo delle regioni depresse del Mezzogiorno, ma consentono di finanziare interventi infrastrutturali anche nelle regioni più ricche del Centro-Nord.

E` da notare come l'ultimo piano pluriennale FAS stabilito per gli anni 2007-2013 (Brosio e Piperno, 2009) sia stato varato prima dell'entrata in vigore della L. 42/2009. I criteri in vigore per la ripartizione corrente dei fondi non rispecchiano, dunque, gli orientamenti della nuova legge, anche se nella stesura della legge 42/2009 è stato chiaramente tenuto conto dell'esperienza già acquisita.

L'analisi delle chiavi di riparto dei fondi tra le Regioni consente di apprezzarne la possibile evoluzione, nel

contesto delle negoziazioni future tra Stato e Regioni: senza dubbio i nuovi criteri modificheranno gli equilibri finanziari e i rapporti di forza tra le Regioni. L'allocazione inter-regionale delle risorse, tuttavia, dipenderà molto dagli obiettivi generali del governo centrale, dalle particolari soluzioni tecniche e dai nuovi indicatori statistici che saranno impiegati nei futuri piani di riparto. E' essenziale, dunque, che le Regioni comprendano ex-ante, cioè prima che i negoziati abbiano luogo, come meglio far pesare le proprie caratteristiche regionali per un esito più vantaggioso ed equo della ripartizione. Per fare un esempio, la ripartizione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate nel Centro-Nord per il periodo 2000-2006 era caratterizzata dal criterio della "zonizzazione", imposto dall'Unione Europea al fine di concentrare le risorse nelle aree più bisognose. L'abbandono del criterio della zonizzazione nella programmazione 2007-2013 ha provocato una forte redistribuzione delle risorse a favore soprattutto di Regioni come Lombardia (+4,74%) ed Emilia Romagna (+1,92%) e a svantaggio soprattutto di Piemonte (-2,53%) e Lazio (-1,62%). In realtà, come si evince dall'istruttoria tecnica del 2006¹⁸, che ha fornito la base per il riparto delle risorse fra Regioni per il ciclo di programmazione 2007-2013, le redistribuzioni risultanti dall'abbandono della zonizzazione erano

¹⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006).

originariamente molto più marcate. Questo ha reso necessario l'impiego, ex-post, di alcuni espedienti tecnici e successivi accordi politici tra Stato e Regioni per ridurre tale squilibrio. L'abbandono della zonizzazione ha, infatti, prodotto una redistribuzione delle risorse dalle regioni con un'economia più concentrata a favore delle economie regionali più omogenee.

Rispetto alla situazione attuale, i criteri di perequazione infrastrutturale stabiliti dall'art. 22 della legge 42/2009 conducono ad equilibri molto diversi nella ripartizione delle risorse tra le Regioni. Il criterio della dimensione della popolazione, per esempio, è ponderato con quello della densità delle unità produttive. Questo fa pensare che il legislatore abbia voluto tenere conto anche delle potenzialità di sviluppo di una regione e degli effetti della perequazione infrastrutturale sulla crescita futura. Evidentemente, nella stesura della legge è stata accolta la posizione di quelle Regioni che non vogliono vedere compromessa la loro capacità di crescita. La nuova perequazione infrastrutturale deve trovare, quindi, un suo equilibrio tra le esigenze di convergenza tra le regioni e le esigenze di crescita dell'economia nazionale. L'abolizione del criterio della zonizzazione soddisfa per certi versi anche questo trade-off tra convergenza e crescita.

1.3.3. Alcuni principi generali

La distribuzione fisica delle infrastrutture sul territorio nazionale non è casuale. Essa, infatti, scaturisce dall'equilibrio di vari interessi spesso in conflitto tra loro. Castells e Solè-Ollè (2005) spiegano come le redistribuzioni infrastrutturali tra le regioni siano determinate da tre componenti fondamentali: il tradizionale trade-off tra equità ed efficienza, le peculiarità locali ed i fattori politici. Il fattore politico più importante è quello che sovrappone la mappa dei trasferimenti inter-regionali a quella della loro "produttività" elettorale.

Un altro aspetto di rilievo nella perequazione infrastrutturale riguarda le **esternalità** prodotte dalla perequazione stessa. Spesso, infatti, la perequazione non è effettuata con lo scopo primario di far crescere economicamente e socialmente le aree beneficiarie, bensì per creare delle esternalità in grado di far crescere meglio l'economia delle regioni più avanzate del paese. Una politica, questa, che genera benefici per tutte le regioni, ma che non può per sua natura condurre al superamento del divario economico tra le stesse. Come evidenziato da Adobati e Ferri (2009), inoltre, la realizzazione delle infrastrutture genera esternalità sia positive sia negative non solo nella regione di realizzazione ma anche, in misura diversa, in tutte le altre. Di conseguenza, le esternalità prodotte dovrebbero essere in qualche modo

internalizzate attraverso meccanismi di compensazione tra i vari enti influenzati dalla realizzazione dell'infrastruttura.

Herrero-Alcalde et al. (2010) evidenziano come gli investimenti infrastrutturali pongano dei problemi di natura diversa rispetto alla tradizionale perequazione fiscale che richiederebbero una trattazione separata. Gli investimenti infrastrutturali, infatti, sono destinati a servire diverse generazioni negli anni. Per questo motivo dovrebbero essere finanziate in parte con entrate fiscali correnti ed in parte con il ricorso al debito. Gli investimenti infrastrutturali soddisfano, dunque, i fabbisogni di sviluppo anche delle generazioni future. Un elemento questo che non è considerato esplicitamente dalla legge 42/2009 ma che potrebbe giocare un ruolo importante nelle negoziazioni interregionali sulla ripartizione dei fondi perequativi infrastrutturali.

I trade-off tra autonomia regionale e gli obiettivi del governo centrale

I diversi modi per allocare gli investimenti infrastrutturali dal governo centrale alle Regioni riflettono da un lato un diverso grado di autonomia regionale e dall'altro un diverso grado di rispetto degli obiettivi del governo centrale. I vari meccanismi (Herrero-Alcalde et al., 2010 e Shah, 2006 e 2010) possono essere così sinteticamente riassunti:

(i) *Trasferimenti a progetto*

In questo caso, il governo, o un'agenzia centrale, sceglie i progetti da finanziare tra quelli presentati dalle singole Regioni. Questo meccanismo di trasferimento è fortemente vincolato e lascia poca autonomia alle Regioni stesse, mentre garantisce il raggiungimento degli obiettivi del governo centrale. Questo meccanismo comporta costi di amministrazione piuttosto alti sia per la selezione dei progetti, sia per le successive operazioni di controllo. Le Regioni, inoltre, sono poco incentivate ad assumere comportamenti di responsabilità gestionale.

(ii) *Trasferimenti in blocco*

I trasferimenti in blocco ai governi regionali sono più flessibili perché lasciano le Regioni libere di decidere i progetti da finanziare. Per questo motivo sono generalmente più efficienti e hanno costi di amministrazione più bassi. Non garantiscono, tuttavia, il raggiungimento degli obiettivi del governo centrale. Questo tipo di trasferimenti può anche essere allocato per voci di spesa o settori. Generalmente, l'allocazione delle risorse avviene tramite negoziazione tra il governo centrale e le Regioni. Per questo motivo, il meccanismo può risultare meno trasparente e perpetuare lo status quo. Il risultato non dipende da ragioni economiche, ma riflette la distribuzione del potere politico e le capacità di negoziazione. Il coinvolgimento del Parlamento può

conferire maggiore trasparenza ed equità al meccanismo redistributivo.

(iii) Matching grants (Cofinanziamento)

In questo caso, il governo centrale incoraggia certi tipi di investimento offrendo un cofinanziamento degli stessi. I governi regionali devono compiere, dunque, un certo sforzo ed è più facile per il governo centrale raggiungere i propri obiettivi. Rispetto ai meccanismi analizzati sopra, il cofinanziamento consente un minore impegno di spesa pubblica centrale. Il matching potrebbe anche essere legato alle esternalità nel senso che il governo centrale compensa con la sua copartecipazione la presenza di esternalità inter-regionali che, generalmente, conducono ad un offerta regionale di beni e servizi inefficiente. In realtà, il meccanismo dei matching grants non è una categoria a sé ma una modalità di possibile trasferimento che vale anche per tutti gli altri, ad eccezione, forse, di quelli a formula predeterminata.

(iv) Trasferimenti mediante formula predeterminata

Un meccanismo di trasferimento alternativo consiste nella distribuzione delle risorse in base ad una formula predeterminata. Questa formula può allocare risorse in proporzione diretta a determinati indicatori come i fabbisogni di spesa regionale per le infrastrutture o in proporzione inversa come la capacità di spesa regionale.

Rispetto a quelli precedentemente analizzati, questo meccanismo garantisce un maggiore grado di autonomia delle Regioni nelle loro scelte di spesa perché non prevede vincoli di destinazione dei trasferimenti statali. Inoltre, l'impiego di una formula esplicita può garantire, se correttamente bilanciata, una distribuzione più equa e trasparente dei fondi tra le Regioni. Questo meccanismo, tuttavia, è rigido ed inefficace nel trattamento delle esternalità e nella promozione di certi tipi di infrastrutture. Lo svantaggio più importante è rappresentato dalle difficoltà di misurazione dei fabbisogni, dei deficit e delle carenze delle dotazioni infrastrutturali. La legge n. 42/2009 prevede esplicitamente solo per gli enti locali l'utilizzo di indicatori di fabbisogno di infrastrutture per la ripartizione del fondo perequativo ordinario in aggiunta a quelli basati sui fabbisogni e sulle entrate standardizzati. Per le Regioni la perequazione infrastrutturale è riconducibile solo agli interventi speciali (art. 22) previa adeguata ricognizione. In ogni caso, sarebbe opportuno utilizzare variabili non facilmente manipolabili dai governi regionali per evitare comportamenti strategici e i conseguenti problemi di free-riding e selezione avversa.

(v) Trasferimenti “performance-oriented”

Questo tipo di trasferimenti è basato sulla qualità e sui costi

dell'output prodotto da una regione. In genere, i trasferimenti sono disegnati in modo da promuovere una competizione tra le Regioni verso il miglioramento della qualità degli investimenti effettuati e la riduzione dei costi. Il meccanismo consiste nel favorire quelle Regioni che sono riuscite a convergere verso valori di qualità e costi standard predefiniti per i servizi forniti dalle infrastrutture in questione. I costi standard sono spesso rappresentati dal valore medio (o mediano) di tutte le Regioni o dalla media (o mediana) dei valori delle Regioni ritenute più virtuose.

Crescita e perequazione infrastrutturale

La perequazione infrastrutturale può incorporare vari criteri. Un primo criterio è quello di trattare le regioni allo stesso modo al fine di garantire lo stesso livello infrastrutturale su tutto il territorio nazionale. Questo criterio, sebbene orizzontalmente equo, difficilmente può ottimizzare la crescita complessiva perché tende ad allocare un eccesso di risorse nelle aree meno produttive e penalizza invece le aree che possono garantire una crescita più sostenuta. In un'ottica di medio e lungo periodo, tuttavia, i rendimenti attesi di un investimento infrastrutturale diventano più incerti. Per questo motivo, una maggiore equità orizzontale può diventare una strategia in grado di minimizzare il rischio specialmente in considerazione di imprevisti shock asimmetrici tra le regioni. In altre

parole, investire esclusivamente sulle economie delle regioni più produttive è molto rischioso perché in caso di crisi dei settori produttivi di quelle regioni, l'intera economia nazionale sarebbe compromessa. Al contrario, diversificare gli investimenti su tutte le regioni, anche quelle meno produttive nel breve periodo, consente di porre l'economia del Paese al riparo dalle crisi dei singoli sistemi produttivi regionali.

Un secondo criterio consiste nel prendere in considerazione il rapporto tra infrastrutture e crescita regionale. In questo caso, i trasferimenti dovrebbero concentrarsi soprattutto nelle regioni più svantaggiate allo scopo di stimolare la loro crescita ed il superamento delle disparità inter-regionali. Qui si pone, però, il classico trade-off tra crescita regionale e crescita nazionale: si distolgono risorse economiche dagli investimenti infrastrutturali più produttivi nel breve periodo a favore di logiche di sviluppo regionale di lungo periodo.

Il rapporto tra crescita e perequazione infrastrutturale non riguarda, dunque, solo il trade-off tra equità ed efficienza. Esso richiede il bilanciamento tra le esigenze di crescita nel breve e nel medio periodo. Un freno alla perequazione può essere motivato con il rischio nel medio e lungo periodo di riduzione dei tassi di crescita delle regioni più produttive dovuto proprio alle politiche di perequazione. Un incentivo a perequare è costituito, invece, dalla necessità di minimizzare il

rischio atteso nel medio e lungo periodo.

1.3.4. Il riparto dei fondi FSC: la situazione attuale in base alla delibera CIPE 1/09

Il Fondo Aree Sottoutilizzate – FAS (ora FSC) prevede periodiche ricognizioni e riprogrammazioni allo scopo di verificare lo stato di avanzamento dei progetti finanziati. Le ricognizioni hanno l'obiettivo di raccogliere i fondi non ancora impegnati e di concentrarli sulle nuove priorità di volta in volta stabilite in base a situazioni contingenti o dettate dai cambiamenti del quadro economico generale nel frattempo sopraggiunti. Una costante negli ultimi anni è stata la continua erosione dei fondi disponibili. In base alla legge n. 296/2006, le risorse complessive per il FAS (ora FSC) ammontavano a 63.273 milioni di euro. Dopo varie modifiche, le risorse disponibili risultanti dalla delibera n. 1 del 6 marzo 2009 risultavano, invece, di 52.437 milioni di euro, riducendo

proporzionalmente quelle a disposizione delle singole Regioni.

Dei 52.437 milioni di euro complessivi, 27.027 milioni di euro erano destinati al finanziamento di programmi di interesse strategico regionale e inter-regionale e agli obiettivi di servizio. Questi ultimi introducono meccanismi atti a premiare la virtuosità delle otto Regioni meridionali nel migliorare i servizi offerti ai cittadini dai vari enti regionali. Un esempio è rappresentato dall'obiettivo di migliorare e valorizzare il sistema di istruzione considerato un servizio pubblico essenziale. I fondi rimanenti sono destinati, invece, alle amministrazioni centrali. Come stabilito nel Quadro Strategico Nazionale nella delibera CIPE 166/2006 e successive applicazioni, il fondo è ripartito tra le regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno secondo la regola dell'85% al Sud e 15% al Nord. La ripartizione tra regioni e le chiavi di riparto utilizzate sono indicate nella tabella 1.1.

Tab. 1.1 – Attribuzione dei fondi FSC e quote di riparto			
		CIPE 1/09	Quote di riparto in %
Programmi di interesse strategico regionale	Abruzzo	811,1	4,73
	Molise	452,3	2,64
	Campania	3.896,4	22,72
	Puglia	3.105,1	18,11
	Basilicata	854,4	4,98
	Calabria	1.773,3	10,34
	Sicilia	4.093,8	23,87
	Sardegna	2.162,5	12,61
Progetti strategici di interesse interregionale	Energie rinnovabili e risparmio energetico	772,5	
		898,1	
Obiettivi servizio (premialità)		3.012,0	
	MEZZOGIORNO	21.831,5	100,00
Programmi di interesse strategico regionale	Piemonte	833,4	16,04
	Valle d'Aosta	39,0	0,75
	Lombardia	793,4	15,27
	Bolzano	80,5	1,55
	Trento	54,0	1,04
	Veneto	570,5	10,98
	Friuli Venezia Giulia	178,2	3,43
	Liguria	320,6	6,17
	Emilia Romagna	268,1	5,16
	Toscana	709,7	13,66
	Umbria	237,4	4,57
	Marche	225,5	4,34
	Lazio	885,3	17,04
	CENTRO-NORD	5.195,5	100
Fonte: <i>Delibera IPE 1/2009, Ministero dell'Economia e delle Finanze, FAS 2007-2013. Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni. Nota n. 1, Roma, 5 aprile 2006.</i>			

1.3.5. Il negoziato Stato - Regioni sulle quote di riparto

La programmazione negoziata degli investimenti regionali trova il suo momento di sintesi nella determinazione delle chiavi di riparto. Queste sono calcolate all'inizio di ogni ciclo di programmazione settennale e determinano le quote di riparto tra le Regioni. Le chiavi di riparto sono il frutto di un complesso processo di negoziazione tra Stato e Regioni su

tavoli sia tecnici sia politici e sono generalmente mantenute costanti durante il settennato di riferimento per dare certezza finanziaria ai governi regionali. Queste, inoltre, sono da inquadrare in una visione unitaria della politica regionale che comprende i contributi dell'Unione Europea, del governo centrale e gli investimenti in compartecipazione tra Stato e Regione. Sulle regole di suddivisione interregionale dei fondi ci sono visioni ed interessi da parte dello Stato e delle Regioni spesso in forte conflitto tra di

loro. Per raggiungere un accordo unanime, infatti, sono spesso necessarie varie forme di compensazione esterne all'accordo stesso. In genere, la negoziazione ha inizio con la determinazione degli obiettivi strategici del governo centrale che andranno poi a modellare le scelte tecniche. Normalmente, gli obiettivi nazionali dipendono anche dai negoziati europei per la determinazione dei finanziamenti sovranazionali spettanti agli Stati membri dell'Unione Europea. Qui, vale il principio che i finanziamenti europei non devono sostituire quelli nazionali. Un buon accordo europeo, tuttavia, può facilitare la negoziazione nazionale tra Stato e Regioni per la ripartizione dei fondi nazionali. Questo spiega il forte incentivo delle Regioni italiane a fare fronte comune in sede europea per ottenere più fondi a favore del mezzogiorno. Non è un caso, infatti, che la ripartizione più problematica dei fondi nazionali riguarda proprio quelli destinati al Centro-Nord.

E' da notare, inoltre, come si tenda volutamente ad utilizzare le stesse chiavi di riparto per i fondi europei e nazionali. Questo aiuta a semplificare il quadro strategico nazionale, ma significa anche che i criteri dettati dall'Unione Europea contribuiscono a disegnare i criteri nazionali di riparto.

La determinazione delle quote di riparto richiede l'individuazione dei nuovi obiettivi della politica regionale

da parte del governo centrale tenendo conto delle direttive europee. Fissati gli obiettivi, le istruttorie tecniche hanno il compito di tradurre gli orientamenti del governo in indici statistici che compongono, con vari pesi, le chiavi di riparto. Ogni istruttoria tecnica è generalmente seguita da successivi aggiustamenti e compensazioni di natura politica tra Stato e Regioni. Questi aggiustamenti possono modificare anche sostanzialmente le chiavi di riparto e possono stabilire altri tipi di "side payments" allo scopo di arrivare ad una soluzione condivisa da tutti.

1.3.6 Chiavi di riparto delle risorse per il periodo 2000-2006

L'analisi delle chiavi di riparto inter-regionale delle risorse della politica regionale nazionale per il ciclo di programmazione 2000-2006 fornisce un utile riferimento per comprendere le ripartizioni dell'attuale ciclo di programmazione 2007-2013. In quel periodo, infatti, le regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord furono suddivise in due gruppi. Nell'assegnazione delle risorse tra le due macroaree fu mantenuta l'ormai consueta ripartizione dell'85% alle Regioni del Mezzogiorno e il 15% alle Regioni del Centro-Nord¹⁹. Allo scopo di assegnare

¹⁹ Il criterio del 15%-85% era stato già adottato dalla legge 488/92 per la ripartizione delle

maggiori risorse, a parità di condizioni, alle aree con più gravi problemi strutturali fu adottato un meccanismo di riparto fisso nel tempo e basato su un indice di dimensione e un indice di svantaggio.

I due indici erano calcolati in modo diverso per le due macroaree a causa della diversa ammissibilità alle risorse aggiuntive comunitarie delle aree del Centro-Nord. Una differenza fondamentale era costituita dalla "zonizzazione" comunitaria del Centro-Nord che, invece, non era prevista per il Centro-Sud. La zonizzazione consentiva di considerare solo le aree sottoutilizzate del Centro-Nord. L'indice di dimensione era costituito da una media ponderata tra le quote di popolazione e di superficie regionale. La popolazione considerata era l'intera popolazione per il Centro-Sud e la popolazione residente nelle aree sottoutilizzate per il Centro-Nord. In particolare, la popolazione considerata nel Centro-Nord riguardava circa 13 milioni e 480 mila abitanti corrispondenti a circa il 37% della popolazione del Centro-Nord. Da notare come la superficie territoriale aveva un peso pari al 30% sull'indice di dimensione del Centro-Sud, mentre non aveva alcun peso sull'indice del Centro-Nord dove l'unica dimensione considerata era quella della popolazione.

L'indice di svantaggio era calcolato come combinazione di tre

agevolazioni industriali e dal CIPE per le ripartizioni del 1998 per le aree sottoutilizzate.

sottoindici rappresentati dall'inverso del PIL procapite, il tasso di disoccupazione e un indicatore di dotazione di infrastrutture calcolato da Bracalente, Di Palma e Mazziotta per il 1999 ed utilizzato solo per il mezzogiorno con peso pari al 20%. Gli indici furono calcolati su dati relativi al periodo 1994-1998. Al riparto ottenuto furono applicate delle piccole correzioni per tenere conto di alcune peculiarità locali. Le chiavi di riparto per le due macroaree per il ciclo di programmazione 2000-2006 sono riportate nella tabella 1.2 per il Mezzogiorno e nella tabella 1.3 per il Centro-Nord.

Il criterio della zonizzazione per il Centro-Nord genera un comportamento strategico dei governi regionali. Questi, infatti, sanno che per ottenere più fondi in futuro dovranno implementare politiche rivolte ad aumentare la popolazione residente nelle aree soggette a zonizzazione. Forse anche per questo motivo, il criterio della zonizzazione è stato abolito nelle programmazioni successive.

Le quote di riparto sono rimaste invariate fino al 2006, garantendo stabilità ed una visione di prospettiva per le Regioni. Il metodo di ripartizione fu stabilito nel 1999 a seguito dell'accordo tra Stato e Regioni sancito in Conferenza Unificata. Nel 2006, i criteri di ripartizione furono rivisti sia per tenere conto dei cambiamenti sociali ed economici intervenuti nel corso degli anni con l'ausilio dei nuovi

dati statistici, sia per tenere conto dei nuovi obiettivi delle politiche regionali nazionali e comunitarie e dell'abbandono del criterio della zonizzazione comunitaria per il Centro-Nord.

Tab. 1.2 - CHIAVI DI RIPARTO DEL MEZZOGIORNO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE PER IL PERIODO - 2000-2006 (Delibera C.I.P.E. N. 142/99 del 6.8.99 e successive)

Pesi	70%	30%	100%	40%	40%	20%	100%	Correzioni per svantaggi specifici	Quote di riparto
Regioni	Quota di Popolazione	Quota di Superficie	Indice di Dimensione	Inverso PIL per abitante	Tasso di Disoccupazione	Deficit infrastrutturale	Indice di Svantaggio		
(1)	(2)	(3) = (1+2)	(4)	(5)	(6)	(7) = (4+5+6)	(8)	(9)	
Abruzzo	4,26	2,63	6,90	30,24	17,13	14,32	61,70	0,17	4,31
Basilicata	2,04	2,44	4,48	40,60	33,77	19,60	93,97	0,36	4,45
Calabria	6,92	3,68	10,60	46,63	45,86	27,27	119,76		12,33
Campania	19,37	3,31	22,69	42,09	45,73	20,67	108,50		23,92
Molise	1,10	1,08	2,18	34,95	30,77	24,68	90,41	0,67	2,59
Puglia	13,67	4,72	18,39	38,05	34,70	19,09	91,83		16,40
Sardegna	5,55	5,87	11,43	36,13	38,10	26,59	100,82	0,80	12,00
Sicilia	17,07	6,27	23,34	41,93	43,92	18,17	104,02	0,40	24,00
MEZZOGIORNO	70,00	30,00	100,00	40,00	40,00	20,00	100,00	2,40	100,00

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari obiettivo 1, 2007-2013. Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni. Nota n. 1, Roma, 5 aprile 2006.*

Tab.1.3 - CHIAVI DI RIPARTO DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME DEL CENTRO NORD PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE PER IL PERIODO 2000-2006 - (Delibera C.I.P.E. 4.8.00, Riparto "quota ordinaria" e successive)

Regioni e Province autonome	Pesi	100%		Inverso PIL per abitante	50%	Indice di disoccupazione su SLL (Sistemi Locali del Lavoro)	100%	Indice di Svantaggio	Correzioni per svantaggi specifici	Quota di riparto
		(1)	(2)							
Emilia Romagna	3,85		45,60		40,23		85,83			3,24
Lazio	14,70		54,13		75,59		129,73			18,66
Liguria	8,10		52,89		60,19		113,08			8,96
Lombardia	11,99		46,09		43,69		89,78			10,53
Piemonte	19,01		51,81		48,04		99,85			18,57
Toscana	14,03		55,41		49,90		105,30			14,45
Veneto	12,22		49,14		36,04		85,18			10,18
Valle D'Aosta	0,71		46,57		32,78		79,35			0,63
Trentino Alto Adige	2,13		47,18		24,97		72,15			1,63
P.A. Trento	0,74									0,54
P.A. Bolzano	1,39									1,09
Friuli Venezia Giulia	3,41		48,79		43,07		91,86			3,07
Marche	4,70		56,38		40,43		96,81			4,45
Umbria	5,15		61,82		49,95		111,76			5,63
CENTRO-NORD	100,00		50,00		50,00		100,00			100,00

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze. Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari obiettivo 1, 2007-2013. Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni. Nota n. 1, Roma, 5 aprile 2006.

1.3.7. Chiavi di riparto delle risorse per il periodo 2007-2013

Le tabelle 1.4 e 1.5 contengono gli indici che compongono le chiavi di riparto per il Mezzogiorno ed il Centro-Nord per il periodo di programmazione 2007-2013. Mentre le quote di riparto per il Mezzogiorno della tabella 1.4 sono state confermate senza cambiamenti ex-post, le chiavi di riparto per il Centro-Nord riportate nella tabella 1.5 e proposte dall'istruttoria tecnica del Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno creato malcontenti e squilibri tra le Regioni interessate. Sono stati, pertanto, necessari successivi accordi e compensazioni tra lo Stato e le Regioni per giungere ad una modifica condivisa delle quote elaborate in sede di istruttoria tecnica.

Il primo cambiamento nel calcolo delle chiavi di riparto per il 2007-2013 è dovuto all'aggiornamento dei dati al 2002-2004. In alcuni casi, le nuove statistiche hanno mostrato delle situazioni economiche radicalmente cambiate rispetto al periodo precedente come nel caso della Calabria, dove il divario sia in termini di reddito procapite sia di tasso di disoccupazione rispetto al resto del mezzogiorno risulta fortemente ridotto.

Per il Centro-Nord il criterio della zonizzazione è stato sostituito con lo stesso indice di dimensione utilizzato per il Mezzogiorno. L'indice di

dimensione è composto da una media ponderata tra l'indice di popolazione con peso pari al 70% e l'indice di superficie con peso pari al 30%.

Allo scopo di rappresentare gli orientamenti di politica economica sia dell'Unione Europea sia del governo centrale, l'indice di disoccupazione è stato sostituito con due indici affini, il reciproco del tasso di occupazione e del tasso di occupazione femminile calcolati su base regionale.

L'indice di deficit infrastrutturale che nel periodo di programmazione precedente era stato calcolato su dati del 1999 è stato completamente sostituito con un indice di accessibilità. Per quest'ultimo è stata adottata una rielaborazione dell'indice di accessibilità regionale media elaborato dall'Isfort (reperibile nel Conto Nazionale dei Trasporti e delle Infrastrutture) per valutare la facilità di fruizione dei servizi di trasporto. L'indice è stato poi esteso ad altri settori per ottenere una misura più generale della fruibilità dei servizi regionali. Per entrambe le aree del paese si è voluto, così, passare da una misurazione della dotazione fisica di infrastrutture ad un indice che tenesse conto della fruizione dei servizi collettivi essenziali generati dalle infrastrutture stesse.

In futuro si potrebbe anche considerare, oltre allo stock fisico di infrastrutture e la loro accessibilità, anche il loro effettivo funzionamento. Nel caso dei trasporti, per esempio, si

potrebbe misurare l'effettivo funzionamento dei collegamenti e la velocità di trasporto come proposto da Messina (2007).

Per tenere conto, inoltre, delle priorità stabilite per il ciclo di programmazione 2007-2013 è stato introdotto un indice di istruzione superiore per i più giovani, considerato un fattore importante per la competitività nel medio periodo.

Tab. 1.4 - REGIONI DEL MEZZOGIORNO, RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FAS 2007-2013

REGIONE	PESI	30%		100%		35%		20%		15%		15%		100%	
		Quote di Popolazione	Quote di Superficie	Indice di Dimensione	Reciproco PIL per abitante 2002-2004	Reciproco Tasso di occupazione 2002-2004	Reciproco Tasso di occupazione femminile 2002-2004	Reciproco dell'accessibilità media SSI 2001	Reciproco Popolazione 20-24 anni con almeno istruzione secondaria sup.	Reciproco Popolazione 2002-2004	Indice di svantaggio	Correzioni per svantaggi specifici	Decalage Abruzzo e comprensorio Basilicata e Sardegna	Quote di riparto (senza safety net)	
	(1)	(2)	(3)= (1+2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)= (4+ 5+6+7+8)	(10)	(11)	(12)	(13)	(B)	
ABRUZZO	4,37	2,62	6,99	28,27	15,91	9,73	14,49	12,30	80,70	0,20	-0,94	4,73			
MOLISE	1,09	1,08	2,17	30,02	17,71	12,22	14,48	12,95	87,37	0,80		2,64			
CAMPANIA	19,52	3,31	22,84	36,79	20,46	15,84	14,38	15,19	102,66			22,72			
PUGLIA	13,71	4,72	18,43	36,27	20,28	15,63	13,90	15,31	101,39			18,11			
BASILICATA	2,02	2,44	4,45	33,82	19,00	13,75	14,58	13,45	94,60	0,40	0,50	4,98			
CALABRIA	6,80	3,68	10,47	37,37	20,66	15,42	14,74	13,67	101,87			10,34			
SICILIA	16,93	6,27	23,20	35,07	21,39	17,09	14,21	15,74	103,50	0,60		23,87			
SARDEGNA	5,57	5,87	11,44	31,54	18,13	12,53	20,87	16,76	99,82	1,10	0,44	12,61			
MEZZOGIORNO	70,00	30,00	100,00	35,00	20,00	15,00	15,00	15,00	100,00	3,10	0,00	100,00	0,50	100,00	

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze. Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari obiettivo 1, 2007-2013. Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni. Nota n. 1, Roma, 5 aprile 2006.

Tab. 1.5 - REGIONI DEL CENTRO NORD, RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FAS BASE DI PARTENZA PER IL RIPARTO 2007-2013

REGIONE	PESI	30%		100%		35%		20%		15%		15%		100%	
		Quote di Popolazione	Quote di Superficie	Indice di Dimensione	Reciproco PIL per abitante 2002-04	Reciproco Tasso di occupazione 2002-04	Reciproco Tasso di occupazione femminile 2002-04	Reciproco dell'accessibilità media SSI 2001	Reciproco Popolazione 20-24 anni con almeno istruzione secondaria sup.	Reciproco Popolazione 2002-04	Indice di svantaggio	Indice di svantaggio	Indice di svantaggio	Indice di svantaggio	Correzioni per svantaggi specifici
	(1)	(2)	(3)= (1+2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)= (4-8)	(10)	(11)	(12)	(13)	(B)	
PIEMONTE	8,03	4,27	12,31	35,97	20,21	14,85	14,13	15,83	100,99	101,98	12,43				
VALLE D'AOSTA	0,23	0,55	0,78	31,00	18,77	13,53	15,75	16,39	95,44	91,10	0,10	0,30			
LOMBARDIA	17,41	4,01	21,43	32,32	19,59	14,62	14,43	15,40	96,37	92,87		19,70			
TRENTINO AA	1,81	2,29	4,10	31,66	18,92	14,22	16,32	15,07	96,20	92,54	0,10	3,86			
VENETO	8,73	3,10	11,82	36,06	19,81	15,29	14,52	14,63	100,32	100,63					
FRIULI V.G.	2,24	1,32	3,57	35,84	20,04	15,63	14,00	14,19	99,69	99,39	0,10	3,61			
LIGURIA	2,96	0,91	3,87	37,09	20,74	15,29	14,58	15,05	102,75	105,57	0,10	4,15			
EMILIA ROMAGNA	7,69	3,72	11,41	32,90	18,37	12,96	14,74	14,95	93,93	88,23	9,97				
TOSCANA	6,69	3,87	10,56	37,41	20,09	15,13	15,62	15,14	103,39	106,89	11,18				
UMBRIA	1,59	1,42	3,02	42,44	20,52	15,01	15,79	13,41	107,16	114,84	0,10	3,53			
MARCHE	2,82	1,63	4,46	41,00	19,92	14,85	15,91	14,45	106,13	112,63	0,10	4,97			
LAZIO	9,78	2,90	12,68	36,22	22,25	17,62	15,02	14,61	105,72	111,77	14,04				
CENTRO NORD	70,00	30,00	100,00	35,00	20,00	15,00	15,00	15,00	100,00	100,00	0,50	100,00	0,50	100,00	

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze. Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari obiettivo 1, 2007-2013. Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni. Nota n. 1, Roma, 5 aprile 2006.

L'indice di svantaggio rispecchia le priorità programmatiche per il ciclo 2007-2013 che individuano le cause che rallentano la crescita nelle difficoltà del mercato del lavoro, soprattutto quello femminile, nell'accessibilità ai servizi e alle infrastrutture e nel tasso di istruzione giovanile. L'indice di svantaggio è dato dalla media ponderata di cinque indici che assumono pesi diversi. La composizione di questi indici ha una deviazione standard di 8,35 nel Mezzogiorno e 4,49 per il Centro-Nord. Questo significa che l'indice di svantaggio coglie bene le divergenze nelle regioni meridionali, ma appiattisce quelle nelle regioni settentrionali. L'espeditivo tecnico per superare questo inconveniente è stato quello di potenziare l'indice di svantaggio elevandolo al quadrato per le regioni del Centro-Nord.

I nuovi indici e criteri utilizzati per il calcolo delle chiavi di riparto hanno prodotto delle notevoli differenze tra le quote assegnate alle Regioni del Centro-Nord nel periodo 2000-2006 e la ripartizione proposta per il periodo 2007-2013. E' stato, dunque, adottato un espeditivo tecnico per appiattire queste divergenze con il metodo del "safety-net". Le quote di riparto sono

diventate, cioè, una media ponderata tra il metodo di calcolo attuale e quello precedente. In particolare, alla programmazione precedente è stato dapprima attribuito un peso pari ad un terzo, come riportato nella tabella 1.6, e successivamente pari al 50%, accanto a ulteriori aggiustamenti. Le quote di riparto proposte sono mostrate nella tabella 1.6. L'ultima colonna mostra gli aggiustamenti finali che si sono resi necessari per raggiungere un accordo condiviso tra lo Stato e le Regioni interessate.

1.3.8. Il prossimo ciclo di programmazione: dal FAS al FSC

Il processo politico e tecnico di determinazione delle chiavi di riparto definitive per il FSC 2007-2013 ha trovato compimento nel 2011 ed è stato implementato nel 2012. In attesa che i regolamenti e le direttive dell'Unione Europea e del governo stabiliscano i nuovi obiettivi e le procedure della politica regionale per il ciclo 2014-2020, l'articolo 22 della legge 42/2009 ha stabilito alcuni criteri che dovranno stare alla base delle future ripartizioni del FSC (Fondo di sviluppo e coesione).

Tab. 1. 6. – QUOTE FSC PER IL CENTRO-NORD

	Proposta di riparto con safety net pari a 1/3	CHIAVI DEFINITIVE DI RIPARTO
PIEMONTE	14,45	16,04
VALLE D'AOSTA	0,75	0,75
LOMBARDIA	16,67	15,27
BOLZANO		1,55
TRENTO		1,04
TRENTINO AA	3,12	2,59
VENETO	11,25	10,98
FRIULI VG	3,43	3,43
LIGURIA	5,74	6,17
EMILIA- ROMAGNA	7,75	5,16
TOSCANA	12,26	13,66
UMBRIA	4,22	4,57
MARCHE	4,80	4,34
LAZIO	15,56	17,04
CENTRO NORD	100,00	100,00

Fonti: *Ministero dell'Economia e delle Finanze, FAS 2007-2013, Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni. Nota n. 1, Roma, 5 aprile 2006 e Allegato al quadro strategico nazionale 2007-2013.*

L'articolo 22 prevede, innanzitutto, una riconoscizione degli interventi infrastrutturali riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, idrica, elettrica, di trasporto e distribuzione del gas e le strutture portuali e aeroportuali. In futuro, sarebbe quindi ancora possibile generare delle chiavi di riparto che siano, presumibilmente, funzione di indici compositi di dimensione e di svantaggio relativo tra le regioni. Il nuovo indice di dimensione sarà caratterizzato dagli elementi contenuti nelle lettere a) e d) del primo comma dell'articolo 22. Qui, ci sono delle novità sostanziali rispetto al passato. L'indice di dimensione, infatti, dovrebbe essere composto dal tradizionale indice di superficie e da due indici di densità della popolazione e delle unità produttive. I

pesi che assumeranno i vari indici dovranno essere decisi in sede sia tecnica sia politica per non penalizzare eccessivamente le regioni caratterizzate da bassi indicatori di densità. Rispetto al passato non conterà più, infatti, la dimensione regionale della popolazione bensì la sua densità. A titolo di esempio, la tabella 1.7 riporta le densità medie regionali per gli anni 2001-2008. E' possibile rendersi conto come Campania, Lombardia, Lazio, Liguria e Veneto potranno trarre indubbi vantaggi dall'utilizzo di questo indice. Hanno invece una densità della popolazione sotto la media del raggruppamento di riferimento regioni anche molto grandi come Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Sardegna e Calabria. Le regioni penalizzate da questo indice potrebbero essere compensate da un

aumento del peso attribuito all'indice di superficie.

Secondo la lettera d) dell'articolo 22, inoltre, l'indice di dimensione dovrà tenere conto anche della densità delle unità produttive. Qui, si vuole evidentemente prevenire l'eventuale declino delle aree industriali. Questo criterio potrebbe, inoltre, favorire politiche di emersione delle numerose imprese e attività economiche che si nascondono al fisco e che costituiscono una quota significativa della nostra economia. Le regioni, infatti, dove questo fenomeno è più rilevante saranno penalizzate nella distribuzione dei fondi perché mostreranno una densità delle unità produttive inferiore a quella reale.

La tabella 1.7 considera l'indice di densità medio delle imprese manifatturiere relativo agli anni 2004-2007. La media del Mezzogiorno è aumentata dall'inclusione nel gruppo delle regioni dell'Abruzzo che, prima del terremoto, aveva raggiunto una densità di unità locali di imprese manifatturiere superiore alla media nazionale. Le regioni con una densità abbondantemente inferiore alla media nel Mezzogiorno sono, invece, la Campania, la Calabria e soprattutto la Sardegna. Nel contesto meridionale, Abruzzo, Puglia e Molise sarebbero particolarmente avvantaggiate dall'impiego di questo indice.

La media del Centro-Nord è diminuita sensibilmente dal dato del Lazio ed aumentata, tra le altre, da

Marche e Toscana. Sopra la media sono anche Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Umbria. Sotto la media sono, invece, Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Liguria oltre al Lazio.

La tabella 1.8 mostra l'indice complessivo di infrastrutture economiche elaborato su dati ISTAT riportati nel Report Statistico Territoriale del Ministero dello Sviluppo Economico del 2010 e riferito agli anni 2004 e 2007. Dalla tabella è possibile evincere le posizioni relative delle varie regioni. L'indice di infrastrutture economiche (fatto 100 il valore indice dell'Italia nel suo complesso) colloca, ad esempio, il Piemonte al dodicesimo posto tra le regioni italiane con un valore pari a 83,6 ben inferiore al dato per le aree del Nord-Ovest (109,8), del Nord-Est (110,8) e del Centro (113). Nel triennio 2004-2007 l'indice ha subito una diminuzione di 7 punti, in linea con quella dell'intero Nord-Ovest, a fronte di un consistente aumento dei valori per le aree del Mezzogiorno. Il Piemonte, inoltre, presenta un indice inferiore alla media nazionale e potrebbe fare leva su questo dato per rivendicare un maggiore riequilibrio infrastrutturale. E' da notare come le regioni Liguria, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Veneto abbiano dei valori superiori alla media nazionale.

In base all'art. 22 non è ancora possibile stabilire quale indice di svantaggio potrebbe essere utilizzato senza gli attesi decreti attuativi da parte del governo. I decreti attuativi

dovranno, infatti, definire i criteri di calcolo dei deficit infrastrutturali, di sviluppo e di carenza della dotazione infrastrutturale.

Il comma 2 dell'articolo 22 introduce un nuovo criterio per discriminare l'allocazione delle risorse tra le Regioni. Si terrà conto, infatti, della virtuosità delle Regioni intesa come convergenza (di Regioni e Enti locali) verso i costi e i

fabbisogni standard, anche questi da stabilire con successivi decreti. Il criterio della convergenza verso i costi e i fabbisogni standard sarà utilizzato al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole.

Tab. 1. 7 – Densità della popolazione regionale e densità di unità locali delle imprese manifatturiere (UL manif./1.000 abitanti)

	Densità media della popolazione 2001-2008	Densità media di unità locali delle imprese industriali 2004-07
Abruzzo	120,00	10,40
Molise	72,25	7,90
Campania	423,55	6,85
Puglia	209,05	7,80
Basilicata	59,45	7,45
Calabria	133,25	6,25
Sicilia	194,50	6,05
Sardegna	68,50	7,60
MEZZOGIORNO	160,07	7,54
Piemonte	169,90	11,05
Valle d'Aosta	37,70	8,20
Lombardia	392,40	12,90
Trentino Alto Adige	71,75	9,55
Veneto	255,25	13,95
Friuli Venezia Giulia	153,40	10,30
Liguria	293,65	7,65
Emilia Romagna	187,40	13,25
Toscana	156,35	15,00
Umbria	101,45	11,40
Marche	156,40	15,65
Lazio	311,25	6,1
CENTRO-NORD	190,58	11,25

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT riportati nel Report Statistico Territoriale del Ministero dello Sviluppo Economico, 2010.

Tab 1. 8 – Infrastrutture: posizione relativa delle regioni Italiane		
	Indice di infrastrutture economiche	
REGIONI	2004	2007
Abruzzo	79,4	79,5
Molise	50,7	40,6
Campania	86,1	96,6
Puglia	75,9	95,8
Basilicata	37,6	37,3
Calabria	76,6	78,7
Sicilia	83,9	90,3
Sardegna	55,8	56,1
MEZZOGIORNO	73,9	80,7
Piemonte	90,6	83,6
Valle d'Aosta	47,8	43,6
Lombardia	125,8	111,9
Trentino - A.A.	56	57,2
Veneto	123,2	120
Friuli - V.G.	133	143,6
Liguria	219,2	207,1
Emilia Romagna	115,6	112,3
Toscana	109,8	110,8
Umbria	90,3	78,5
Marche	85,8	89
Lazio	130	134,6
NORD-OVEST	120,9	109,8
NORD-EST	111,8	110,8
CENTRO	111,7	113
ITALIA	100	100

Fonte: Report Statistico Territoriale 2010. Ministero dello Sviluppo Economico.

1.3.9. Conclusioni

Lo stato di avanzamento dell'attuale programma d'interventi per il ciclo di programmazione 2007-2013 a favore delle aree sottoutilizzate mostra delle dinamiche piuttosto flessibili. Periodiche ricognizioni e riallocazioni delle risorse hanno prodotto dei continui aggiustamenti nella realizzazione delle politiche regionali. Spesso questi aggiustamenti sono dovuti a situazioni contingenti come crisi economiche o calamità naturali che hanno giustificato l'utilizzo di parte dei fondi destinati alle Regioni per finalità diverse da quelle originalmente previste. Per questi motivi, i trasferimenti alle Regioni hanno visto

una lenta e continua riduzione nel tempo.

Il negoziato tra Stato e Regioni per la determinazione settennale delle chiavi di riparto dei trasferimenti alle Regioni ha inizio con la determinazione preventiva degli obiettivi della politica regionale da parte dell'Unione Europea e dello Stato. In base agli obiettivi della politica regionale si determinano gli indici necessari per il calcolo delle chiavi di riparto. I pesi da assegnare ai vari indici sono sia di natura tecnica sia politica. Devono cioè tenere conto del parere delle Regioni. La ricognizione dei dati statistici e il calcolo delle chiavi di riparto preliminari sono seguiti da una fase di negoziazione tra Stato e Regioni al fine di giungere ad un accordo

condiviso dalle parti sulla ripartizione dei fondi. Ogni ciclo di programmazione è caratterizzato da obiettivi e, quindi, anche da criteri di riparto parzialmente diversi che possono produrre allocazioni molto dissimili tra loro. La negoziazione politica ha proprio lo scopo di appiattire queste differenze. Le leve utilizzate per questo scopo sono rappresentate dai fondi che il governo centrale mantiene strategicamente sotto il proprio controllo o da altri tipi di "side payments". Le quote di riparto sono funzione, dunque, sia del calcolo tecnico e statistico sia della capacità negoziale dello Stato e delle Regioni. E' interessante notare come il riparto calcolato per il ciclo 2007-2013 è stato poi ponderato in base alla ripartizione avvenuta per il ciclo 2000-2006 con pesi pari al cinquanta per cento, oltre ad altri aggiustamenti di minore entità.

La ripartizione dei fondi nel ciclo di programmazione 2000-2006 nel Centro-Nord è stata caratterizzata dall'applicazione del principio della "zonizzazione" col quale si potevano considerare nel calcolo delle quote solo le aree sottoutilizzate. L'abolizione del principio della zonizzazione nel ciclo di programmazione 2007-2013 non consente una applicazione del principio della perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, peraltro previsto dall'articolo 119 della Costituzione solo per il finanziamento ordinario. La ripartizione di questo tipo di interventi non deve basarsi sul principio di capacità fiscale,

bensì sui principi di coesione e superamento degli squilibri socio-economici sanciti dal quinto comma dello stesso articolo costituzionale.

La mancata perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale ha avuto delle significative conseguenze redistributive sia tra le Regioni del Centro-Nord, sia all'interno delle stesse regioni tra il centro e le periferie. I dati dimostrano come le regioni con una densità delle attività produttive e della popolazione molto concentrata sulla capitale, come il Piemonte ed il Lazio, sono state significativamente penalizzate dall'abolizione della zonizzazione a vantaggio di regioni più omogenee come Lombardia ed Emilia Romagna. Tuttavia le Regioni che hanno perso ingenti risorse hanno guadagnato la possibilità di spendere quelle disponibili nelle zone centrali in precedenza escluse dalla zonizzazione. Questo evidenzia un conflitto di interessi tra centro e periferie all'interno delle regioni del Centro-Nord, rappresentato dal trade-off tra più risorse da spendere solo nelle periferie oppure meno risorse da spendere anche al centro.

L'introduzione del criterio della densità della popolazione, previsto per il futuro, tenderà a sfavorire Regioni come Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Sardegna e Calabria a vantaggio soprattutto di Campania, Lombardia, Lazio, Liguria e Veneto. L'introduzione, invece, del criterio della densità delle

unità produttive tenderà a dare maggiore peso alle aree più produttive e con una base produttiva più omogeneamente distribuita sul territorio. Le Regioni che maggiormente potrebbero avvantaggiarsi dall'introduzione di questo criterio sono Marche, Toscana, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Umbria. Le Regioni più svantaggiate sarebbero, invece, Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Lazio.

Stato e Regioni dovranno valutare bene i pesi da assegnare ai vari indici per evitare che la ripartizione dipenda da fattori meramente tecnici piuttosto che dalle realtà effettive delle regioni. Sarebbe da valutare anche la reintroduzione del criterio della zonizzazione per evitare discriminazioni a svantaggio di Regioni come, ad

esempio, il Piemonte che rischia di essere ulteriormente sfavorito dall'introduzione dei nuovi criteri di densità della popolazione e delle unità produttive.

E' necessario, inoltre, che il governo chiarisca i criteri, stabiliti in modo ancora del tutto vago dall'art. 22 della legge 42/2009, al fine di poter operare le opportune valutazioni sia tecniche sia strategiche. Uno dei punti da chiarire è se la futura politica regionale debba favorire o no la convergenza delle aree sottoutilizzate: se l'obiettivo sarà, infatti, quello della convergenza, sarà opportuno adottare per ogni misura statistica anche un indice che evidensi il grado di disomogeneità interna delle regioni al fine di evitare che i fondi finiscano per finanziare le aree "sovrautilizzate" e già congestionate del paese.

A ppendice

AL CAPITOLO

In questa appendice si riportano i risultati dello stage compiuto dalla dott.ssa Francesca Piglia (Dipartimento POLIS, Università del Piemonte Orientale, sede di Alessandria) presso la Direzione Risorse Finanziarie della Regione Piemonte nei mesi di Maggio e Giugno 2011 con la supervisione del Dott. Marco Moratto responsabile del Settore Bilancio. L'analisi compiuta presenta infatti degli elementi di originalità che ne hanno suggerito la pubblicazione in questo Rapporto. La nota è stata predisposta da Francesca Piglia con l'assistenza di Marco Moratto e Stefano Piperno.

1. Introduzione

Lo stage è stato finalizzato ad analizzare il ruolo dei trasferimenti statali specifici nelle modalità di finanziamento delle funzioni delle Regioni, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, e della sua attuazione attraverso la L.42/09 e i successivi decreti delegati, con riferimento al bilancio della Regione Piemonte.

Nel primo paragrafo della relazione si richiama la nuova ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni sulla base dell'articolo 117 della Costituzione. La questione infatti, è strettamente correlata con i cambiamenti delle modalità di finanziamento degli stessi enti.

Nel secondo paragrafo sono state analizzate le novità nel sistema di finanziamento introdotte dall'articolo 119 della Costituzione, tenendo anche conto delle indicazioni offerte da una importante sentenza della Corte Costituzionale (n.370/2003).

L'attenzione si è poi concentrata solo su un aspetto di queste modifiche costituzionali, e cioè sulle ricadute che queste avranno sui trasferimenti statali erogati in favore delle Regioni.

Nel terzo paragrafo viene effettuata una ricostruzione dell'andamento dei trasferimenti statali vincolati presenti nel bilancio della Regione Piemonte negli ultimi tre anni di consuntivi (2008-2010). Si tratta di uno degli aspetti più interessanti del lavoro in quanto la situazione effettiva di questo tipo di

trasferimenti in termini di assegnazioni specifiche e conseguenti impegni che mantengono il vincolo di destinazione è sempre risultata un po' opaca nel sistema della finanza regionale.

Nel quarto paragrafo vengono analizzati i trasferimenti complessivi della Regione Piemonte anche sulla base delle risultanze fornite dalla Commissione Tecnica Paritetica per la realizzazione del Federalismo Fiscale (Copaff).

2. La suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni sulla base dell'articolo 117 della Costituzione.

Il processo di riforma del 2001, che ha interessato il Titolo V della Costituzione, ha portato numerosi cambiamenti nei rapporti fra Stato, Regioni ed Enti locali. Tra le modifiche più rilevanti ci sono quelle dell'articolo 117, relative alla ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, e quelle dell'articolo 119, recante le disposizioni per il nuovo assetto finanziario di Regioni ed Enti locali nella prospettiva del federalismo fiscale.

L'articolo 117 presenta la nuova ripartizione della potestà legislativa fra lo Stato e le Regioni. Nel secondo comma sono elencate le materie nelle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, mentre nel terzo comma sono elencate le materie dove Stato e

Regione hanno potestà legislativa concorrente. Attraverso il quarto comma dell'articolo, invece, la Costituzione affida la potestà legislativa alle Regioni in tutte le materie non riportate nei precedenti commi.

L'articolo 119 contiene le linee guida per il nuovo schema di finanziamento delle funzioni di Regioni ed Enti locali. La Costituzione introduce il principio dell'autonomia finanziaria di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane per il finanziamento della funzioni di loro competenza.

È parso allora utile inizialmente identificare con più precisione le materie di competenza delle Regioni in base all'articolo 117, in quanto ciò costituisce la premessa logica per l'identificazione delle necessità di finanziamento: *"finance follows functions"*, come viene spesso richiamato nei documenti delle istituzioni internazionali.

Si è predisposto un documento contenente tre tavole, riportanti rispettivamente le materie di competenza statale, quelle di competenza concorrente Stato – Regione, e quelle di competenza regionale. Per le prime due la Costituzione dispone chiaramente quali materie vi facciano parte, quindi sono stati riportati gli elenchi del secondo e terzo comma dell'articolo 117.

Per le materie riservate alle Regioni, invece, questo elenco è da costruire. Se ne è individuato uno specifico per la

Regione Piemonte partendo dalle suddivisioni direzionali e settoriali dell'organizzazione regionale, le quali sono anche usate per indicare delle voci di bilancio. Si sono per semplicità assimilate le direzioni alle materie di riferimento, e i settori di ogni direzione come integrazioni di quest'ultime. Consultando gli elenchi di materie contenuti nel secondo e terzo comma del 117, si sono identificati i settori delle diverse direzioni riconducibili alle materie di competenza statale o concorrente. Per esclusione, si è poi ricavato l'elenco delle materie di competenza legislativa regionale. I diversi settori regionali sono così riconducibile alle materie creando una sorta di matrice, un esempio della quale è contenuto nella Tavola 1²⁰. Nella misura in cui la classificazione risulti corretta, i settori interessati alle diverse materie dovrebbero presentare profili diversi nelle relazioni intergovernative, con un peso decisionale dello Stato decrescente passando dalle esclusive a quelle concorrenti e quelle residuali.

²⁰ L'elenco completo è disponibile presso la Direzione risorse finanziarie della Regione Piemonte.

Tavola 1 Materie di competenza concorrente e Direzioni regionali competenti

Istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	Professioni	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
<i>DB1507 - PROGRAMMAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO REGIONALE</i> LE 488/1998		<i>DB1303 - RICERCA INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ</i> LE 662/1996 PE 17/2003 RE 1083/2006
<i>DB1301 - UNIVERSITÀ E ISTITUTI DI RICERCA</i> LE 390/1991 LE 35/2003		<i>DB1602 - INTERVENTI PER LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO</i> RE1260/1999

3. Il nuovo sistema di finanziamento delle funzioni regionali

L'articolo 119 della Costituzione

L'articolo 119 della Costituzione presenta le nuove disposizioni finanziarie in merito alle modalità di finanziamento di Regioni ed Enti locali. In questa sede ci si limita ad un'analisi della finanza regionale.

Il nuovo principio introdotto dall'articolo 119 è rappresentato dall'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di cui disporranno le Regioni per far fronte al finanziamento delle spese nelle materie di loro competenza. Come già evidenziato in precedenza, esiste quindi una stretta correlazione fra gli articoli 117 e 119.

Nel rispetto del principio dell'autonomia, l'articolo chiarisce che gli strumenti attraverso cui le Regioni dovranno reperire i fondi necessari allo svolgimento delle funzioni di loro competenza saranno di tre tipi: il gettito derivante dalla riscossione di tributi ed entrate propri; la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio; le somme derivanti dalla distribuzione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione.

Oltre a questi tre strumenti di finanziamento, l'articolo prevede dei particolari tipi di trasferimenti statali che possono essere definiti come "contributi speciali". Questi sono disciplinati dal quinto comma del 119, il quale classifica come contributi speciali le risorse aggiuntive e gli interventi speciali che lo Stato destina a

particolari Regioni “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”. Questo comma rende quindi non più praticabili finanziamenti settoriali rivolti alla generalità delle Regioni. Si tratta di una limitazione probabilmente eccessiva (trova scarso riscontro in altri paesi) che comunque ha trovato un’applicazione significativa in una sentenza della Corte Costituzionale illustrata nel punto successivo. Nel capitolo 1 (parte seconda) di questo rapporto è comunque riportata una trattazione analiticamente più dettagliata di questa problematica.

La sentenza n. 370/2003 della Corte Costituzionale in merito ai finanziamenti settoriali

A sostegno di quanto previsto dalla Costituzione in merito alla proibizione dei finanziamenti settoriali generalizzati, si è espressa anche la Corte Costituzionale nella sentenza n. 370 del 2003. La causa aveva ad oggetto il ricorso di alcune Regioni contro l’articolo 70 della legge finanziaria 2002 recante “Disposizioni in materia di asili nido”, in quanto ritenuto in violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. L’articolo 70 prevedeva l’istituzione di un fondo statale vincolato destinato agli asili nido e le

sue modalità di ripartizione in favore delle Regioni. L’interrogativo a cui ha dovuto innanzitutto rispondere la Corte era se gli asili nido rientrassero o meno nelle materie di competenza legislativa regionale ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione. L’interpretazione dell’articolo ha stabilito che questa materia, non rientrando in quelle espressamente elencate come materie di competenza legislativa statale o concorrente è da considerarsi di competenza esclusiva regionale.

Sulla base dell’articolo 119 della Costituzione, il quale non prevede fra le fonti di finanziamento regionale l’istituzione di fondi statali vincolati destinati al finanziamento di funzioni proprie delle Regioni, la Corte ha quindi sentenziato che l’articolo 70 oggetto del ricorso non può essere considerato costituzionalmente legittimo.

L’istituzione di fondi vincolati statali da distribuire alle Regioni per finanziare materie di loro competenza violerebbe il principio di autonomia nel reperimento delle risorse finanziarie previsto dall’articolo 119, il quale esprime sia quali sono gli strumenti da adottare per il finanziamento delle funzioni proprie, sia quali sono i tipi di trasferimenti ammessi. I trasferimenti statali ammessi dalla Costituzione, sono in tale caso solo quelli derivanti dalla distribuzione del fondo perequativo, e non quelli considerati “contributi speciali” ai sensi del quinto comma del

medesimo articolo, gli unici a potere avere dei vincoli di destinazione.

Il federalismo fiscale e i trasferimenti statali alle Regioni

Il progetto di federalismo fiscale contenuto nell'articolo 119 si è concretizzato solo dopo l'approvazione della Legge 5 maggio 2009 n. 42 "Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

La legge, insieme ai suoi decreti attuativi, rappresenta a tutti gli effetti il passaggio al federalismo fiscale e quindi ad una nuova struttura del sistema finanziario che coinvolge i rapporti fra Stato, Regioni ed Enti locali.

La legge attua l'articolo 119 in ogni sua parte. Considera come principio base per la predisposizione del federalismo fiscale, la garanzia dell'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, come mezzo per la loro responsabilizzazione nella gestione delle risorse finanziarie. Per assicurare che ciò avvenga, prevede una serie di disposizioni economico-finanziarie che possano regolare l'imposizione tributaria, l'istituzione e la regolazione del fondo perequativo, la distribuzione delle risorse aggiuntive e i criteri per l'effettuazione degli interventi speciali.

I trasferimenti statali costituiscono per le Regioni un'importante e consistente fonte di finanziamento, ma, come

spiegato nei paragrafi precedenti devono subire un ridimensionamento in favore dell'attuazione di modalità alternative di finanziamento.

L'articolo 8 della legge 42 del 2009 "Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento", disciplina le nuove modalità di finanziamento delle Regioni, adeguando le regole di finanziamento alle funzioni delle Regioni. Tra le regole di finanziamento espresse dall'articolo, vi sono anche quelle che disciplinano i trasferimenti statali. L'articolo, al punto *f*, parla di una soppressione di tutti i trasferimenti statali a destinazione vincolata indirizzati al finanziamento delle funzioni proprie regionali, e prevede la loro sostituzione con i diversi tipi di finanziamento previsti nell'art. 119.

Della soppressione dei trasferimenti statali si è occupata la COPAFF, la quale non ha però individuato completamente quelli che dovranno essere oggetto della soppressione.

4. I trasferimenti statali vincolati nei bilanci della Regione Piemonte

In particolare l'analisi è stata fatta sui trasferimenti statali presenti nei bilanci della Regione Piemonte, gli anni presi a riferimento sono tre, il 2008 2009 e 2010. La scelta è ricaduta su questi tre anni in quanto consentono di verificare l'impatto dei cambiamenti che

potranno intervenire dopo l'entrata in vigore della legge 42.

Inizialmente si sono analizzati i trasferimenti statali vincolati.

Per ogni trasferimento statale è stato creato un file dove è stata innanzitutto definita la normativa che ne disciplina gli stanziamenti e gli eventuali vincoli negli impieghi dei fondi in questione, e di seguito sono stati riportati i relativi movimenti di bilancio registrati nei tre anni presi a riferimento (2008, 2009, 2010). Per ogni anno è stato riportato l'ammontare (solo in termini di competenza) dell'entrata imputabile al trasferimento statale in questione; è stata verificata l'esistenza di vincoli per l'impiego delle entrate statali registrate; e sono stati quindi riportati i relativi valori di spesa (anche questi in termini di competenza per i diversi anni di riferimento).

In questo modo, facendo anche riferimento alla nuova distribuzione di competenze delle varie materie fra Stato e Regioni e al dovere di rispettare determinati vincoli di spesa riguardanti i trasferimenti statali, è stato evidenziato in quali casi esiste un'effettiva corrispondenza tra l'entrata e la spesa vincolata, e in quali altri, invece, si sono riscontrate anomalie nell'impiego dei fondi. Le ragioni possono essere diverse. È possibile, infatti, che un'elevata spesa rispetto all'entrata di riferimento sia dovuta ad accertamenti relativi ad anni precedenti, oppure che questi stanziamenti siano stati finanziati anche

con risorse regionali aggiuntive rispetto a quelle del trasferimento statale. O, ancora, qualora la spesa risulti inferiore in relazione all'entrata corrispondente, si può essere verificato il caso in cui la differenza fra i due importi è stata dirottata al finanziamento di altre funzioni regionali. Si ricorda infatti che, come stabilito dalla Corte Costituzionale, la Regione è autonoma nella gestione delle modalità di finanziamento delle materie di competenza legislativa regionale, e possiede altresì un margine di autonomia di gestione finanziaria nelle materie di competenza concorrente Stato Regioni²¹.

Tutti questi trasferimenti sono poi stati sommati in modo da avere il riferimento dell'ammontare dei trasferimenti statali vincolati percepiti e impiegati nei tre anni di riferimento.

Dalla ricostruzione quindi emergono due tipologie di dati: i trasferimenti per i quali vi è una sostanziale coincidenza con le spese impegnate e quelli per i quali ciò non si riscontra (Tab. A1). Si può vedere come nel 2008 su 1,222 milioni di trasferimento solo 491 milioni presentavano una corrispondenza con la spesa. Uguali anomalie si possono riscontrare per il 2009 e 2010.

²¹ Tutti i casi dove sono state riscontrate queste anomalie sono stati segnalati e riassunti in un apposito file. Anche in questo caso i dati sono disponibili presso la Direzione risorse finanziarie della Regione Piemonte.

Tab. A1: Tipologie dei trasferimenti (valori di competenza)

	2008	2009	2010
Trasferimenti in entrata dove c'è corrispondenza con la spesa	491.625.789	605.886.251	608.670.172
Trasferimenti in entrata dove non c'è corrispondenza con la spesa	730.898.076	826.327.266	896.814.717
Totale trasferimenti	1.222.523.865	1.432.213.517	1.505.484.889

Fonte: ns. elaborazioni su bilanci consuntivi della Regione Piemonte (al netto di quelli riservati alla Direzione Risorse Finanziarie)

In termini di accertamento i trasferimenti totali nel 2008 sono stati pari a 1,193 milioni (979 milioni al netto della sanità). Nell'anno 2009 hanno raggiunto 1,336 milioni euro (1,099 milioni al netto della sanità). Infine, nell'anno 2010 il totale dei trasferimenti statali accertati è stato di 1,140 milioni di euro (1,099 milioni di euro al netto della sanità). Nei tre anni considerati essi hanno rappresentato sempre una quota tra l'11 e il 12 per cento del totale delle entrate regionali.

Nelle tabelle A.2 e A.3 sono infine riportati i trasferimenti di competenza per i quali è stata riscontrata una corrispondenza tra voci di entrata e di spesa distinti per settori. Si nota la dominanza di quelli per la sanità seguiti

da opere pubbliche, ambiente e istruzione, formazione, lavoro²².

²² Ulteriori analisi dettagliate sono disponibili presso la Direzione risorse finanziarie della Regione Piemonte.

Tab. A2: Totale delle entrate da trasferimento con corrispondenza fra entrate e uscite per settore

	2008	2009	2010
Edilizia residenziale	66.820.664,56	55.377.386,47	63.279.229,56
Ambiente	4.235.993,64	41.224.302,27	88.556.200,44
Agricoltura	22.568.807,01	24.729.835,21	19.258.451,73
Trasporti	834.870,00	811.870,00	9.183.190,02
Innovazione Ricerca Università	20.845.637,26	17.151.639,28	15.716.251,43
Opere pubbliche Difesa del suolo	64.155.189,76	49.441.528,10	53.980.762,82
Istruzione Formazione professionale Lavoro	10.259.146,70	65.091.037,41	101.744.280,00
Attività produttive	826.500,00	-	900.880,00
Commercio Sicurezza	-	966.585,99	1.974.250,00
Cultura Turismo Sport	13.538.315,96	14.949.976,96	15.434.803,13
Politiche sociali	33.146.987,64	31.373.465,74	800.588,00
Sanità	253.837.276,56	304.268.623,82	237.697.322,78
Presidenza della Giunta	-	-	143.962,48
Controllo di gestione	556.400,00	500.000,00	-
TOTALE	491.625.789,09	605.886.251,25	608.670.172,39

Fonte: ns. elaborazioni su bilanci consuntivi della Regione Piemonte (al netto di quelli riservati alla Direzione Risorse Finanziarie)

Tab. A3: Totale delle spese finanziarie da trasferimenti con corrispondenza fra entrate e uscite per settore

	2008	2009	2010
Edilizia Residenziale	92.338.441,03	53.137.925,72	63.279.229,56
Ambiente	4.235.993,64	41.224.302,27	88.556.200,44
Agricoltura	20.806.769,28	24.808.802,30	20.145.017,66
Trasporti	834.870,00	811.870,00	9.183.190,02
Innovazione Ricerca Università	19.971.792,07	17.151.639,28	15.716.251,43
Opere pubbliche Difesa del suolo	75.492.808,76	58.928.539,10	45.864.390,82

5. Il Dossier della COPAFF “Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali”

La stima dei trasferimenti statali alla Regione Piemonte è stata poi confrontata con quanto emerso dai lavori della COPAFF (la Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale). Istituita con la legge 42/2009 all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la COPAFF rappresenta la “sede di condivisione delle informazioni finanziarie, economiche e tributarie”. Il suo scopo, infatti, è quello di fornire al Governo tutti gli elementi necessari per la concreta attuazione del federalismo fiscale.

Il primo dossier della COPAFF è stato inviato al Parlamento alla fine di giugno 2010, e presenta il “Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali”.

Questo documento ha fornito al Governo un quadro dei flussi finanziari che intercorrono fra Stato e Regioni ed Enti locali, per permettergli di valutare ed elaborare al meglio le nuove misure economiche da adottare.

La prima sezione del dossier fornisce “La prima relazione sui trasferimenti”. In questa parte la COPAFF spiega i nuovi principi introdotti dal federalismo fiscale di cui si è già parlato prima. In particolare, l'attenzione è posta sulle ripercussioni che avranno le nuove modalità di finanziamento di Regioni ed

Enti locali sui trasferimenti statali. La COPAFF si sofferma sui contenuti dell'articolo 8 della legge 42/2009, precisando appunto che il federalismo fiscale prevede nuovi metodi di finanziamento delle funzioni di Regioni ed Enti locali, in gran parte da attuarsi mediante la fiscalizzazione degli attuali trasferimenti statali verso gli stessi e l'istituzione di un fondo unico da ridistribuire.

I trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese delle materie di competenza esclusiva delle Regioni dovranno infatti essere eliminati e sostituiti da forme di fiscalizzazione regionale; in particolare devono essere eliminati sia i trasferimenti riconducibili al vincolo del livello essenziale delle prestazioni sia quelli non riconducibili a tale vincolo.

Rimarranno invece validi i trasferimenti definibili come “contributi speciali”, diretti a finanziare gli obiettivi previsti dall'articolo 119 comma 5 della Costituzione, e disciplinati dall'articolo 16 della stessa legge 42/2009.

I trasferimenti statali per cui dovrà essere prevista l'eliminazione, in realtà saranno fatti confluire in un fondo unico e successivamente ridistribuiti seguendo i criteri perequativi sempre indicati nella legge 42/2009, all'articolo 9.

Per quanto riguarda i trasferimenti da far confluire al fondo unico, la COPAFF ha scelto tre criteri per la loro individuazione: **la generalità** del

trasferimento; **la permanenza**, cioè la continuità nel tempo della sua erogazione e **la competenza regionale**, ossia la destinazione del trasferimento alle funzioni di competenza regionale.

Per calcolare una prima stima dell'ammontare del fondo unico, è stato detratto dal totale dei trasferimenti statali stanziati nel 2008, pari a 96 milioni di euro, la compartecipazione IVA, le devoluzioni contabili alle Regioni a Statuto Speciale, il fondo sanitario nazionale, le compartecipazioni al gettito dell'accisa sul gasolio, e i trasferimenti che mancavano dei requisiti di generalità, permanenza e/o competenza. Il fondo unico risulta così di ammontare pari a 4.9 miliardi di euro.

La COPAFF ha fatto delle proposte in riferimento a determinati trasferimenti ai quali dovrebbe essere estesa la qualità di generalità, competenza, ma soprattutto permanenza, diventando così idonei per la loro eliminazione e integrazione nel fondo unico.

La seconda sezione del documento di COPAFF riproduce una prima stima della distribuzione dei trasferimenti statali alle Regioni in riferimento all'anno 2008.

La stima è stata ottenuta attraverso l'esame che la COPAFF ha effettuato sui trasferimenti statali destinati alla soppressione e sostituzione con forme di fiscalità regionale. I valori presi a riferimento sono stati, in alcuni casi, indicati dai Ministeri competenti,

mentre in altri sono stati dedotti applicando la distribuzione regionale riscontrata nello stesso anno 2008 per i pagamenti. Si sono creati così due dati differenti, a seconda che il totale degli stanziamenti statali da fiscalizzare sia stato calcolato mediante l'analisi dei capitoli dei bilanci regionali o dedotto dalle distribuzioni regionali.

In riferimento all'analisi dei trasferimenti condotta dalla COPAFF sui capitoli dei bilanci regionali, il risultato ottenuto è che l'ammontare complessivo dei trasferimenti statali riservato alle Regioni (sia a statuto ordinario che a statuto speciale) che dovrebbe essere eliminato e fiscalizzato, è pari a circa 7.5 miliardi euro.

Questo importo è la somma: dell'ammontare complessivo del fondo unico, il quale è costituito da capitoli generali e con finanziamento permanente, e che ha un ammontare pari a 4.9 miliardi di euro; degli stanziamenti in capitoli per i quali va assicurato il finanziamento permanente; degli stanziamenti di carattere generale e permanente ma sui quali occorre risolvere la questione dell'attribuzione di competenze; degli stanziamenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Del totale degli stanziamenti statali da sopprimere, la parte riguardante la Regione Piemonte è di 647 milioni di euro. Per quanto riguarda invece esclusivamente il fondo unico, la quota parte dei trasferimenti riservati alla

Regione Piemonte risultava pari a 473 milioni di euro.

La terza sezione del dossier COPAFF riporta delle estrazioni dai dati dei bilanci regionali sempre relativi all'esercizio 2008. Dai dati emerge che la Regione Piemonte ha percepito in qualità di trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche (in termini di accertamento), la somma complessiva di 604 milioni di euro. Questa cifra non corrisponde alla stima effettuata per lo stesso anno nel precedente paragrafo pari a 1,193 milioni euro. La somma si riduce a 980 milioni di euro se escludiamo i trasferimenti in materia di sanità. La differenza fra l'importo stimato dalla COPAFF e quello ricostruito in questa sede può essere presumibilmente imputabile a due differenti modi di conteggiare il totale dei trasferimenti e/o dallo insieme dei trasferimenti che sono stati utilizzati nel calcolo.

L'ipotesi più plausibile è che i dati di bilancio trasmessi a COPAFF fossero al

netto dei trasferimenti statali previsti con decreto legislativo 112/1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59". Il decreto prevedeva una serie di trasferimenti in favore della Regione Piemonte in riferimento a particolare funzioni concesse alla Regione. Il totale dei trasferimenti in termini di accertamento, relativi a questo decreto, percepiti per l'anno 2008 è pari a circa 361 milioni di euro.

Se dal totale dei trasferimenti statali accertati nel 2008, al netto della sanità pari a 980 milioni di euro vengono eliminati i trasferimenti del decreto 112/98, si ottiene la somma di 619 milioni euro, che pressoché coincide con la cifra stimata dalla COPAFF: la piccola differenza è probabilmente riconducibile a marginali voci di bilancio non incluse nei conteggi.

2. Il nodo del coordinamento e dell'integrazione delle politiche²³

Nessuna critica è espressa più frequentemente a proposito della burocrazia federale di quella riferita alla "assenza di coordinamento". Nessun suggerimento per le riforme è più comune della frase: "quello di cui abbiamo bisogno è più coordinamento". Pressman and Wildavsky (1984)

In tutti i progetti del programma di ricerche IRES nell'ambito dell'APQ Azioni di sistema è emerso, più o meno accentuato, un profilo di analisi relativo al coordinamento e alla integrazione delle politiche pubbliche. Si tratta di un'esigenza generalizzata, come emerge dalla citazione all'inizio, comune a tutte le raccomandazioni delle principali istituzioni internazionali (OCSE, FMI, Banca mondiale) così come nelle indicazioni dell'Unione Europea a proposito delle politiche regionali.

Vi possono essere diversi gradi di coordinamento passando dai meno intensi a quelli più cogenti. Tuttavia, la capacità di disegnare e attuare politiche integrate (ovvero caratterizzate da un alto grado di coerenza degli interventi previsti al loro interno) viene sempre più considerata un indicatore di virtuosità, una "buona pratica", che costituisce il prerequisito per ottenere finanziamenti da un livello

superiore di governo: l'evoluzione dei criteri di selezione regionale per i vari tipi di progettazione integrata che si sono sviluppati a partire dalla seconda metà degli anni '90 ne costituisce un esempio evidente. Infine, va ricordato come, in genere, la questione dell'integrazione delle politiche deve essere ricondotta alla necessità di un approccio strategico alle politiche stesse. Da questo punto di vista l'ormai lunga esperienza delle politiche strutturali della UE ha certamente influenzato l'azione degli apparati regionali. In questo capitolo vengono affrontati i problemi del coordinamento e dell'integrazione, con particolare riferimento alle principali iniziative di integrazione territoriale promosse, in ambito regionale, attraverso alcuni Accordi di Programma Quadro.

2.1. Coordinamento multi livello, programmazione integrata e area vasta

L'esperienza del meccanismo Intesa e APQ si colloca nel più generale fenomeno di diffusione degli strumenti di programmazione negoziata con i quali, tra l'altro, si cerca di affrontare alcuni dei problemi che tipicamente affliggono i sistemi istituzionali caratterizzati dalla presenza di diversi livelli di governo. In tali contesti infatti è necessario, per la realizzazione di programmi di una qualche complessità, riuscire a far convergere in modo unitario l'operato di una pluralità di

²³ A cura di Davide Barella

apparati pubblici, ognuno dei quali dispone di una o più risorse (giuridiche, finanziarie, conoscitive e politiche) in grado di incidere sul decorso delle politiche. Coordinamento, coerenza ed integrazione divengono pertanto i principi a cui informare l'azione pubblica al fine di coniugare la relativa autonomia dei diversi livelli di governo (garantita dal quadro normativo) con la loro evidente interdipendenza in sede di formulazione ed attuazione di programmi di intervento. La stessa definizione giuridica di programmazione negoziata pare ben consapevole di questi aspetti laddove attribuisce ai suoi strumenti lo scopo "di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie" (l. 662/96, art. 2 comma 203).

Nell'esperienza piemontese del meccanismo Intesa APQ, è possibile distinguere due diversi ambiti in cui tali questioni sono state affrontate. Il primo (che viene qui solo richiamato poiché esso è già stato affrontato in altra parte del rapporto) è quello dell'Intesa e soprattutto dei relativi Accordi attuativi. Questi ultimi, attraverso le modalità previste per la loro formulazione, hanno agito nella direzione di colmare le asimmetrie informative esistenti tra le articolazioni settoriali (funzionali) del governo nazionale e regionale promuovendo in

tal modo un maggior coordinamento nonché la condivisione dei rispettivi programmi e progetti di intervento. Sotto questo profilo, il meccanismo Intesa e APQ ha rappresentato un interessante laboratorio di pratiche di governo multilivello cercando di coinvolgere, in sede di sottoscrizione degli Accordi, i principali *stakeholders* istituzionali di Stato e Regione potenzialmente interessati nei diversi programmi attivati. Il limite di questa esperienza può forse risiedere nel carattere marcatamente settoriale degli APQ stipulati e nelle difficoltà di esaminare le conseguenze e gli effetti congiunti tra i diversi interventi promossi. Come è noto, tra le singole politiche (programmi o progetti) possono manifestarsi rapporti di interdipendenza che oltrepassano i confini settoriali; in altre parole, la realizzazione di una politica (programma o progetto) può generare delle esternalità - positive o negative - su altre politiche (preesistenti, contemporanee o future) (Lanzalaco, 2011). Per uscire dall'astrattezza, e riferirsi all'esperienza piemontese del meccanismo Intesa e Accordi, è possibile individuare la presenza di un'esternalità positiva tra la realizzazione della Reggia di Venaria (promossa dall'APQ in materia di beni culturali) e la costruzione della circonvallazione Borgaro-Venaria (realizzato con l'APQ "Reti Infrastrutturali di Trasporto") che agevola l'accesso al complesso museale e consente di far fronte all'aumento di traffico derivante

dal flusso dei visitatori. L'interdipendenza tra programmi di *policy* non è tuttavia sempre presente (non tutti i programmi, né tutti gli interventi sono ovviamente tra loro connessi) e non è un fenomeno dicotomico (per cui l'interdipendenza è presente o assente); anzi, nella maggior parte dei casi essa tende ad assumere il carattere di una variabile continua. Maggiore è l'interdipendenza tra le politiche, maggiore rilevanza assume il coordinamento quale strumento per governare le reciproche esternalità. Il coordinamento diventa pertanto necessario laddove esiste una maggior interdipendenza tra politiche ma rischia di diventare poco utile (se si preferisce eccessivamente oneroso e dispersivo) laddove l'interdipendenza è modesta se non irrilevante. In altre parole, se un maggior coordinamento è sempre desiderabile, è altrettanto necessario che si sviluppino all'interno delle amministrazioni le sufficiente capacità di distinguere i casi in cui esso è essenziale dai casi in cui sia comunque auspicabile ma meno produttivo di effetti e conseguenze. Il rischio è infatti quello di mettere in campo tutta la strumentazione e la prassi operativa tipica della programmazione negoziata (gruppi di lavoro, comitati, negoziati, stipula di accordo e intese), con i conseguenti carichi di lavoro per gli apparati, quando da essa possono derivare modesti risultati.

Qualora ritenuto necessario, può essere pertanto utile individuare sedi di

coordinamento per governare le eventuali esternalità presenti tra i programmi. Nell'esperienza degli APQ è stato introdotto un meccanismo potenzialmente in grado di affrontare (almeno parzialmente) tali aspetti. La delibera Cipe 14/2006 ha infatti affidato al Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti il compito di predisporre una relazione tecnica di accompagnamento all'APQ finalizzata, tra le altre cose, ad evidenziare la coerenza degli interventi promossi negli Accordi con gli obiettivi principali degli strumenti programmatori regionali, nazionali e comunitari. Per il più recente periodo di programmazione (2007-2013) tali questioni sono state invece affrontate in sede di formulazione e approvazione del Piano Attuativo Regionale FAS (ora FSC).

2.2. L'esperienza dei diversi tipi di programmi di sviluppo locale

Se la maggior parte degli Accordi di Programma Quadro hanno sostenuto programmi di carattere settoriali, altri hanno invece promosso la formulazione e/o attuazione di programmi di sviluppo locale incentivando forme di cooperazione orizzontale tra enti locali (e talora tra questi e soggetti non istituzionali). In particolare attraverso tre distinti APQ sono state finanziate dapprima la realizzazione di alcune opere ed iniziative previste nei

preesistenti patti territoriali e poi la predisposizione dei programmi integrati di sviluppo locale (pisl) e successivamente dei programmi territoriali integrati (pti). E' questo il secondo ambito in cui sono stati declinati i principi del coordinamento, della coerenza e dell'integrazione. Tali strumenti di programmazione dello sviluppo locale si collocano tuttavia in un percorso di più ampio respiro che affonda le sue radici nella seconda metà degli anni novanta quando sono stati avviati in Piemonte, talora in

risposta alle sollecitazioni dell'Unione Europea o dello Stato centrale, in altri casi per iniziativa regionale, un numero rilevante di esperienze di programmazione e/o progettazione integrata dello sviluppo locale. Oltre alle iniziative già citate (patti territoriali, programmi integrati di sviluppo locale e programmi territoriali integrati) sono infatti da ricondurre a questa famiglia di iniziative i programmi di sviluppo rurale (Leader), i progetti integrati di sviluppo turistico (pist) e i piani integrati di area (pia) (vedi Tab. 2.1)

Tab. 2.1 Alcune caratteristiche dei principali programmi di sviluppo locale

Strumento	Periodo di riferimento	Contenuto dei programmi e interventi promossi	Principali fonti finanziarie	Quadro normativo di riferimento
PIST	1997-1999	Infrastrutturazione, promozione e aiuti agli investimenti turistici	Fesr	Docup 1994-1999
LEADER II e LEADER PLUS	1994-1999; 2001-2006	Promozione sviluppo rurale e turismo, valorizzazione risorse e prodotti locali	Feaog, Fesr, Fes	Piano Leader Regionale 1994-1999 e 2001-2006
PATTI TERRITORIALI	1995-2005	Concertazione locale per lo sviluppo locale, articolata in una serie di progetti d'impresa ed infrastrutturali pubblici	Ministero Tesoro, Bilancio e Program.	Delibera CIPE 12 luglio 1996; Delibera CIPE del 21 marzo 1997
PIA	2000-2005	Infrastrutturazione, riqualificazione locale, animazione turistica finalizzata allo sviluppo socio-economico di aree specifiche del territorio	Fesr	Docup 2000-2006
PISL	2005-2006	Predisposizione di un "parco progetti", di cui sia stata verificata la fattibilità economica, la sostenibilità ambientale e sociale.	Risorse regionali; FAS	Normativa IIP e APQ.
PTI	2006-	Promuovere sviluppo economico, ambientale, culturale e sociale, con programmi strategici	Risorse regionali; FAS	Normativa IIP e APQ Documento di Programmazione Strategico Operativa (regionale)

Nonostante la diversità nelle origini e di altre loro caratteristiche più o meno operative, tali strumenti destinati alla promozione dello sviluppo locale presentano diverse analogie e si fondano su alcuni principi comuni; oltre a quelli sopra richiamati (la cooperazione tra gli attori, l'integrazione tra

gli interventi promossi) tali strumenti presentano la peculiarità di avere avviato una programmazione esplicitamente rivolta ad uno specifico ambito territoriale. A queste esperienze è stata

dedicata una analisi approfondita²⁴ cercando di ricostruire, in un ottica comparata, i principali elementi che hanno caratterizzato questa famiglia di *policy* in Piemonte, evidenziando la presenza di possibili connessioni sia tra i diversi dispositivi istituzionali (regole e procedure) approntati per i singoli strumenti, sia tra le diverse esperienze succedutesi nel corso degli anni nei diversi ambiti territoriali. Tale operazione è sembrata utile perché: a) le risorse FAS hanno rappresentato una fonte di finanziamento per alcuni di questi strumenti ed essi (come l'Intesa e gli APQ) e sono annoverabili nel campo della programmazione negoziata; b) la Regione ha spesso svolto nei processi di formulazione e attuazioni di tali iniziative un ruolo significativo (di promozione, regia, coordinamento e finanziamento); c) con tali strumenti di programmazione dello sviluppo locale si è cercato di sollecitare e consolidare forme di cooperazione e concertazione intercomunale (tema di particolare rilevanza nel nostro contesto regionale segnato da un'elevata frammentazione comunale). Pur nelle loro specificità, in relazione ai rispettivi percorsi di formulazione e attuazione, in queste esperienze di programmazione dello sviluppo locale i diversi livelli di governo coinvolti (regionale,

provinciale e comunale) hanno tuttavia svolto compiti e ruoli diversi (Tab. 2.2.).

²⁴ Su questi aspetti si è svolta una specifica ricerca nell'ambito del programma complessivo pubblicata a parte.

Tab. 2.2 Regione ed enti locali nei programmi di sviluppo locale

Strumento	Regione	Province	Attività e ruoli		Modello di governance
			Comuni e/o altri Enti locali		
PIST	Individua aree bersaglio; "invita" enti locali	Non coinvolte	Individuano capofila che coordina gli attori; sottoscrivono "patto" e elaborano una strategia di sviluppo		Modello gerarchico
LEADER	Elabora piano Leader regionale, gestisce selezione e erogazione fondi	Non coinvolte	Partecipano ai Gruppi di Azione Locali (GAL)		Modello gerarchico
PATTI TERRITORIALI	Ruolo di ratifica, fino alla regionalizzazione; poi finanzia alcune opere	Variabile da Provincia a Provincia	Ruolo di "primo tra pari", spesso capofila		Governance multilivello: vengono attivate Province
PIA	Promuove l'iniziativa, definisce indirizzi e criteri ed eroga finanziamenti	Coordina enti locali e tavoli di concertazione; seleziona progetti;	Insieme a Provincia, individuano capofila (sottoscrizione "convenzione") e definiscono idea-forza		Governance multilivello: vengono attivate Province
PISL	promuove l'iniziativa; indirizza e valuta i programmi; eroga finanziamenti	Accompagnamento, assistenza tecnica e selezione dei programmi.	Individuano capofila che coordina gli attori e elaborano una strategia di sviluppo (convenzione)		Governance multilivello: vengono attivati territori e Province
PTI	promuove l'iniziativa; indirizza e valuta i programmi; eroga finanziamenti	Coordina partenariato interistituzionale	Individuano capofila che coordina gli attori e elaborano una strategia di sviluppo (convenzione)		Governance multilivello: vengono attivati territori e Province

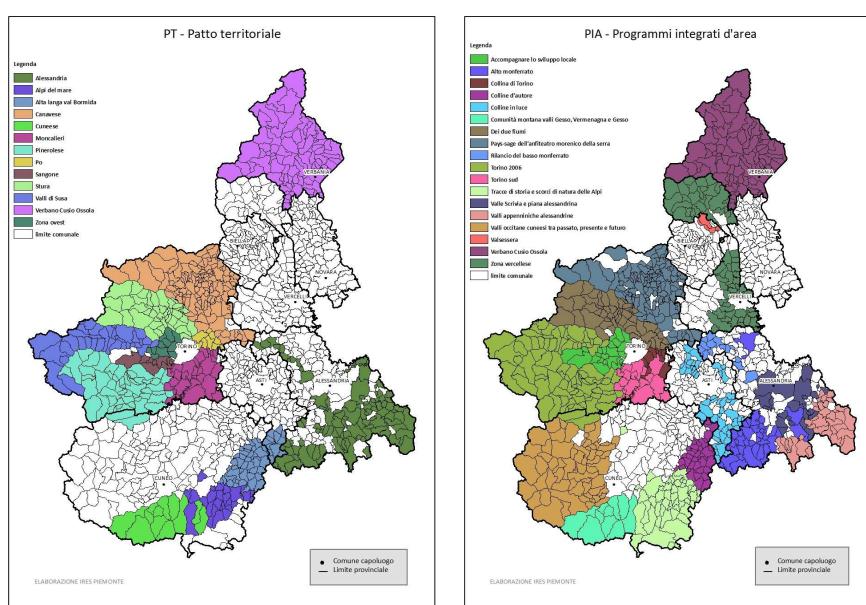
Per quanto concerne le relazioni intergovernative, se si osservano tali esperienze lungo l'asse temporale, si può notare una transizione da un modello tendenzialmente gerarchico ad un modello più paritario che affida maggior ruolo e spazio alle amministrazioni locali, in fase di definizione e attuazione dei programmi. Il fenomeno è assai visibile se si compara la prima esperienza (i pist) con l'ultima (i pti). Se nei progetti integrati di sviluppo turistico è la Regione ad individuare le "aree bersaglio" e ad "invitare" gli enti a predisporre i contenuti dei progetti (senza alcun coinvolgimento delle Province), nei programmi territoriali integrati la Regione svolge un ruolo

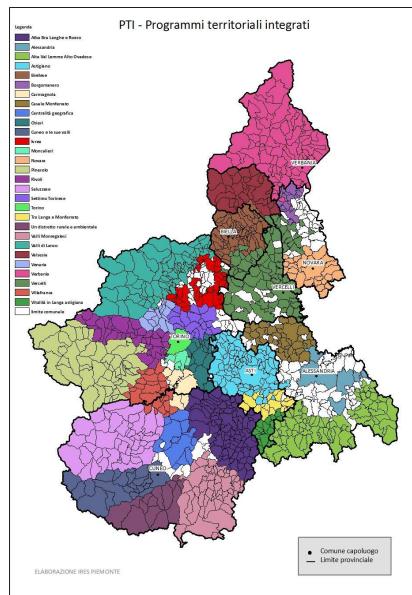
meno invasivo, di regia e indirizzo, cercando di orientare l'azione delle amministrazioni locali nel quadro degli strumenti di programmazione regionale (il Documento di Programmazione Strategico Operativa). Il percorso dai pist ai pti non è stato tuttavia lineare. Sulle diverse caratteristiche e modalità di funzionamento di questi strumenti hanno influito le normative di riferimento e i vincoli associati all'uso dei finanziamenti (fattori non sempre ricadenti nella giurisdizione regionale) nonché gli obiettivi e le prassi esistenti nelle diverse Direzioni regionali promotrici (la Direzione Turismo per i Pist, la Direzione Agricoltura per Leader, la Direzione Attività produttive per i Pia e la Direzione Programmazione

strategica per PisI e PtI). I cambiamenti introdotti, nelle caratteristiche e soprattutto nelle procedure e nei necessari adempimenti amministrativi connessi ai diversi strumenti, in alcune occasioni hanno anche generato una certa insofferenza nelle amministrazioni locali che, soprattutto a partire dall'esperienze dei patti territoriali, sono state fortemente impegnate nel costruire e gestire partenariati interistituzionali. Questi strumenti di programmazione dello sviluppo locale hanno infatti cercato di favorire forme di cooperazione intercomunale, al fine di dar vita a programmi di area vasta, da molti ritenuta una condizione essenziale per poter promuovere interventi di qualche

rilevanza e significatività. Se per le principali esperienze si prendono in esame le aggregazioni intercomunali formatesi nel tempo emergono alcuni spunti interessanti. Innanzitutto, la tendenziale espansione territoriale di queste iniziative, in parte attribuibile ai vincoli territoriali connessi con l'utilizzo di alcune fonti di finanziamento. Le prime iniziative (i pist, i patti territoriali e piani integrati di area) si concentravano infatti solo su alcune specifici porzioni territoriali mentre l'ultima esperienza (i programmi territoriali integrati) si estende fino a ricoprire quasi l'intero territorio regionale, coinvolgendo pertanto quasi tutte le amministrazioni locali.

Figura 2.1 Ambiti territoriali di intervento dei Patti territoriali (PT), dei Programmi integrati di area (PIA) e dei Programmi territoriali integrati





In secondo luogo, si può rilevare in quale misura si siano consolidate le diverse aggregazioni intercomunali. A tal proposito si osserva una buona sovrapposizione tra le aree dei Patti territoriali e quelle dei Pia; spesso questi ultimi si sono basati sui Tavoli di concertazione locale dei primi e ciò ha contribuito a mantenere, sotto il profilo delle aggregazioni intercomunali, una certa continuità tra le due esperienze (nel caso torinese ha giocato positivamente il ruolo svolto dalla Provincia). Si registra invece una più marcata discontinuità nella transizione tra Pia e Pti: come già notato in altri lavori (Lapo-Corep, 2010), le aggregazioni territoriali dei Pti non ricalcano precedenti aggregazioni territoriali. Eccezioni a questa situazione sono costituite dall'ambito territoriale del Verbano-Cusio-Ossola e dall'area della Valle Gesso Vermenagna Pesio, che mantengono gli stessi confini nelle tre esperienze. Più in generale, le

poche aggregazioni territoriali che mostrano un maggior grado di stabilità nelle diverse politiche di sviluppo locale sono quelle legate ad alcuni confini amministrativi ed al significativo ruolo di regia giocato da alcune istituzioni rappresentative intermedie (le Province e le Comunità Montane).

2.3 Osservazioni conclusive

In sintesi, l'impressione che si ricava dalla ricostruzione dei diversi programmi di sviluppo locale attivati nel corso degli ultimi anni nel territorio piemontese è che essi siano stati fortemente condizionati da caratteri contingenti e ciò ha probabilmente ostacolato sia l'avvio di robusti percorsi di apprendimento istituzionale, sia il consolidamento delle aggregazioni intercomunali, esiti che solitamente richiedono tempi lunghi. Il recente tentativo di dare maggior continuità e stabilità a queste esperienze (i

programmi territoriali integrati elaborati al termine del precedente ciclo di programmazione avrebbero dovuto beneficiare delle risorse loro attribuite nel PAR FSC 2007-2013), si è tuttavia scontrato con la ritardata disponibilità delle risorse FSC, a cui si è cercato di far fronte, in prima istanza, con altre risorse finanziarie. Una parte delle progettualità predisposte in sede di pti, laddove ritenute rilevanti, potrebbero infatti trovare sostegno finanziario in altri strumenti di programmazione (ad es. il POR FESR). In ogni caso, rileggendo complessivamente questa esperienza, non sembra che la Regione abbia colto appieno l'opportunità rappresentata da questi programmi di sviluppo locale per promuovere, come forse era possibile ed auspicabile, un rafforzamento delle sue capacità di programmazione regionale ed un ridisegno complessivo dei rapporti con gli enti locali. Sotto questo profilo, tali programmi di sviluppo locale si connettono infatti ad un tema assai annoso (non solo in Piemonte), ovvero le modalità da seguire per governare settori di *policy* di significativa rilevanza sovracomunale (ad es. le risorse idriche, i rifiuti, la sanità, l'assistenza, il trasporto locale, ecc.). Le scelte adottate negli ultimi decenni hanno infatti generato una pluralità di istituzioni e/o di aggregazioni di ambito intercomunale – Comunità montane, Unioni di Comuni, ATO servizi idrici, Ato rifiuti, Aziende sanitarie Locali, ecc. – che hanno agito nella direzione di

aumentare la complessità amministrativa (Regione Piemonte - Osservatorio sulla Riforma Amministrativa, 2010 e Cogno, 2011). Per far fronte a tale complessità, nel corso degli ultimi anni sono state avanzate diverse proposte, più o meno radicali²⁵. La questione è tutt'oggi all'ordine del giorno a seguito delle misure, introdotte dal governo Monti, volte a riformare il governo locale (incidente sia sulle Province che sui Comuni). Le diverse esperienze di programmazione dello sviluppo locale, pur nella loro specificità, hanno dato vita a forme di cooperazione intercomunale, esse potrebbero costituire un utile punto di riferimento per una efficace implementazione in Piemonte delle recenti riforme, a cominciare da quella legata alla riduzione del numero delle Province e al ridisegno delle loro funzioni.

²⁵ I riferimenti principali sono il disegno di legge nazionale di riforma degli enti locali “Carta delle Autonomie” e le recenti norme legate alla spending review che prevedono la riduzione del numero delle Province e l’obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti» attraverso un’Unione di Comuni, ai sensi dell’articolo 32 del Tuel (art.16 del decreto legge n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011).

3. Un caso esemplare di politiche multilivello: la politica dei trasporti a livello regionale²⁶

*“Un appropriato coordinamento tra livelli di governo si è dimostrato cruciale nel facilitare i processi di implementazione, nell’individuare target di priorità degli investimenti e nell’assicurare coerenza negli obiettivi di policies” (OECD 2011, *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment*, *Multi-Level Governance Lessons from the crisis*)*

Negli ambiti di *policy* regionale affrontati nel programma di ricerche particolare rilievo ha assunto la politica regionale dei trasporti. Si tratta di una politica che coinvolge un rilevante numero di attori pubblici (i vari livelli di governo), “formalmente” privati (come l’ANAS s.p.a) e sostanzialmente privati (le imprese di costruzione, le concessionarie di pubblico servizio). Numerosi temi affrontati hanno messo in luce come uno dei nodi delle politiche regionali sia costituito dalla necessità di coordinamento a livello orizzontale (tra i diversi settori regionali) e verticale (tra i diversi livelli di governo). Nei precedenti capitoli 1 e 2 questi problemi sono stati affrontati a proposito dei finanziamenti settoriali, della perequazione infrastrutturale e dell’integrazione delle politiche a

partire dall’esperienza delle varie generazioni dei programmi di sviluppo locale. Si è ritenuto utile introdurre anche un breve approfondimento sulla politica dei trasporti che può rappresentare una esperienza esemplare di politica multilivello e dei problemi di coordinamento (*governance*) che la caratterizzano. L’intervento pubblico nel settore dei trasporti si esplica attraverso il finanziamento e la gestione delle infrastrutture viarie e ferroviarie e la gestione dei servizi di trasporto pubblico su gomma e ferroviario. Date tali premesse, diventa fondamentale individuare almeno i principali profili di *governance* delle politiche regionali dei trasporti nelle sue diverse componenti e complessivamente. A tale fine, nella tavola 1 è riportato l’insieme degli attori rilevanti per la politica dei trasporti nelle sue due principali componenti.

²⁶ A cura di Cristina Bargero.

3.1: Gli attori rilevanti nelle politiche dei trasporti			
Tipologia	Livello di governo	Attori	
		Pubblici	Privati
Infrastrutture	centrale	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Ministero dell'Ambiente Cipe	ANAS, RFI, Costruttori, Concessionari
	locale	Regione Province Comuni	
Gestione	locale	Regione	Trenitalia, Aziende di trasporto su gomma
		Province Comuni Agenzia Metropolitana	

3.1. Il ruolo delle infrastrutture di trasporto

La dotazione infrastrutturale è da sempre considerata un rilevante fattore di competitività per un Paese: in tal senso, la programmazione delle risorse per il periodo 2007-2013 della Regione Piemonte, pur nella diminuita disponibilità finanziaria aggravata dalla crisi globale scoppiata nel 2008, è stata orientata al rilancio degli investimenti in infrastrutture anche in funzione anticiclica.

La scelta di puntare su investimenti di natura infrastrutturale è, infatti, considerata strategica per aiutare il sistema economico ad uscire da situazioni di recessione, avendo come obiettivo, in un'ottica multiscalare, la necessità di rafforzare la connessione alla rete transeuropea e di rendere più

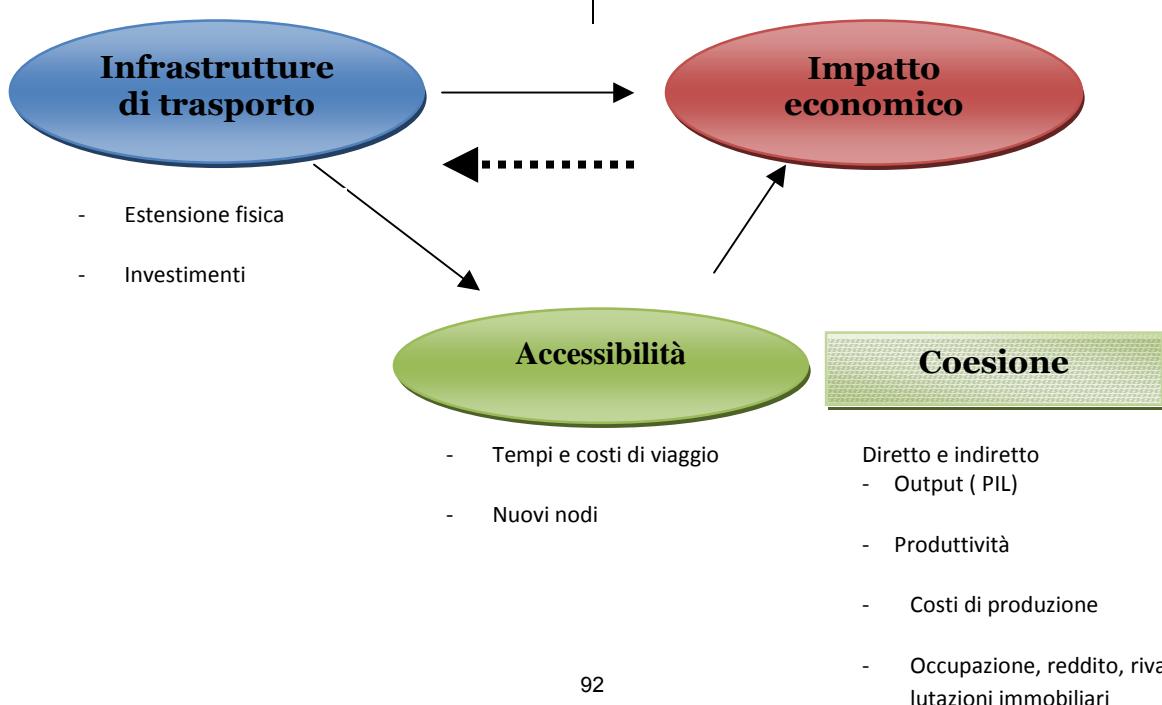
stabile ed equilibrata la struttura policentrica regionale.

Le analisi territoriali che informano la programmazione regionale 2007-2013 evidenziano come sia ormai acquisita una configurazione tendenzialmente policentrica del territorio piemontese che, se da un lato presenta grandi potenzialità per un assetto più equilibrato del territorio, con il superamento dello storico dualismo tra area metropolitana torinese e resto della regione, dall'altro presenta alcuni limiti determinati soprattutto da insufficienti strutture di interconnessione in grado di collegare le polarità fra di loro e queste con i territori intermedi. Queste analisi evidenziano, infatti, come il policentrismo piemontese – unitamente ad una peculiare conformazione geografica - possa determinare problemi di accessibilità che, in taluni casi, rischiano

di condurre alla marginalizzazione delle aree più esterne.

Del resto, le infrastrutture di trasporto sono considerate dalla letteratura economica come uno dei principali fattori di competitività di un paese. La teoria economica mostra come il capitale infrastrutturale influenzi la crescita economica attraverso la riduzione dei costi di produzione, l'aumento della produttività dei fattori privati e gli *spillovers* (Aschauer, 1989; Morrison e Schwartz, 1996; Paul, 2003). Anche recenti studi della Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2011) mostrano effetti positivi delle infrastrutture sui tassi di crescita economica delle diverse aree. A livello macroeconomico, infatti, le spese per investimenti effettuate in gran parte dalla pubblica amministrazione aumentano la domanda aggregata e quindi della produzione d'equilibrio, con il classico effetto keynesiano di moltiplicatore del reddito.

In particolare (Banca d'Italia, cit.) si evidenzia come le economie di network e l'intensità degli effetti di *spillover* spaziale siano proprio influenzate dal grado di "coordinamento" tra i *policy makers* nelle decisioni relative alla tempistica e alla localizzazione degli investimenti. Sono proprio le caratteristiche delle reti di trasporto che rendono necessario il coordinamento degli investimenti in infrastrutture e della loro gestione. Infatti, tale tipologia di investimenti può modificare la distribuzione delle attività economiche tra le regioni; alcuni studi mostrano inoltre il rischio di avere un eccesso di infrastrutture in aree vicine e in qualche modo in concorrenza tra loro, ad esempio nell'attrarre investimenti privati, senza un adeguato livello di cooperazione e coordinamento nelle decisioni di spesa (Haugwout, 2002; Romp e de Haan, 2005).



Il coordinamento tra attori diventa quindi necessario qualora si voglia incrementare quella tipologia di spesa in grado di massimizzare il benessere complessivo piuttosto che quello di singole aree (Schiff e Winters, 2002; Cárcamo-Díaz e Goddard, 2003).

A livello microeconomico, invece, i benefici dovrebbero ricadere sulle imprese locali, traducendosi in una riduzione dei costi di trasporto, nella probabile creazione di nuovi poli produttivi e in una maggiore competitività.

3.2 La governance delle politiche infrastrutturali

Le politiche infrastrutturali dei trasporti a livello regionale coinvolgono diverse tipologie di investimenti, distinguibili in base all'entità delle risorse richieste, alle procedure attuative e per la dimensione spaziale dell'impatto, che va da una scala internazionale ad una locale.

Gli interventi in tali settore rispondono a logiche di integrazione a scala europea (come ad esempio la realizzazione dei corridoi plurimodali est-ovest e nord-sud), di completamento della trama infrastrutturale regionale ed infine di qualificazione dei principali nodi regionali di interconnessione delle reti viabilistiche ferroviarie e logistiche.

La governance di tali politiche presenta, quindi, profili di complessità, in quanto

si declina sia verticalmente tra diversi livelli istituzionali, sia orizzontalmente tra settori cui fanno capo competenze diverse, coinvolgendo, nel contempo, *stakeholders* e *shareholders* pubblici e privati. Infatti, la progettazione, che incide in misura significativa su singoli territori, non solo richiede una negoziazione politica con i rappresentanti locali e il consenso delle parti coinvolte, ma spesso si confronta anche con la presenza, in capo alle organizzazioni locali, di un rilevante potere in merito alle scelte. Gli interventi in materia di trasporti, impattano anche a livello ambientale, ponendo come problema nodale il passaggio verso i temi dell'integrazione territoriale. Dal punto di vista istituzionale, si profila una vera propria governance multilivello, in quanto la materia dei trasporti è stata - sin dalla nascita della Comunità Europea - una politica di interesse comunitario, normata nel Titolo V del Trattato di Roma (art.70-80). Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht si è determinata una centralizzazione dei procedimenti decisionali concernenti l'assetto del territorio, almeno per i progetti riguardanti l'unità territoriale della Comunità, con un'attenuazione del legame tra sovranità statale e infrastrutture. Nel frattempo sul piano del diritto interno, la riforma del Titolo V della Costituzione ha attribuito nuove competenze concorrenti alle Regioni in materia di governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e navigazione. Inoltre, il

decreto Burlando ha trasferito le competenze in materia di trasporto pubblico locale alle Regioni che, a loro volta, hanno individuato nei Comuni e nelle Province enti soggetti di delega, mentre attraverso i DPCM di attuazione della legge Bassanini vi è stato il trasferimento del demanio stradale dall'ANAS alle Regioni e alle Province. A tale quadro va ad aggiungersi un forte ruolo degli *stakeholders* privati (come Rete Ferroviaria Italiana o i concessionari autostradali), in grado di influenzare l'agenda dei *policy makers* e di pregiudicare la buona riuscita degli interventi. Considerato lo stretto intreccio di competenze e di interessi in gioco, l'approccio alla *governance* dei trasporti pare, quindi, dover seguire uno schema "reticolare".

La rete stradale trasferita dallo Stato alla Regione e alle Province piemontesi in attuazione al D.lgs. 112/1998 è pari a circa 2.230 Km, di cui circa 1.030 Km di demanio regionale e circa 1.200 Km di demanio provinciale; la rete statale residua risulta di circa 670 Km complessivi, corrispondente alle principali direttive di collegamento internazionali e ai corridoi europei.

La necessità di catalizzare su alcuni progetti, considerata la loro rilevanza, risorse finanziarie provenienti da fonti diverse, è caratterizzato da processi di interazione tra molti attori, sia pubblici che privati e basato sulla realizzazione di atti negoziati che, pur operando in un quadro di riferimento generale, sono spesso transitori rimandando, per

la loro conferma e/o attuazione, ad accordi successivi. L'impianto normativo della programmazione negoziata ha regolamentato i rapporti tra i molti centri decisionali per favorirne la cooperazione attraverso la divisione funzionale dei compiti. Purtroppo, la molteplicità dei soggetti coinvolti e la pur necessaria costruzione di una condivisione democratica delle decisioni non sempre si concilia con la necessità di definire tempi certi per l'attuazione dei progetti.

I processi negoziati, inoltre, frequentemente registrano nuovi protagonisti da parte di attori locali che sempre più spesso colgono l'opportunità della partecipazione a tavoli concertativi su grandi opere per affrontare e cercare soluzione ad istanze locali altrimenti ignorate.

Lo Stato riveste ancor oggi un ruolo fondamentale sia nello stabilire la politica generale dei trasporti attraverso il Piano Nazionale dei trasporti, mentre la pianificazione strategica è stata effettuata mediante la Legge Obiettivo, nata dopo una concertazione con le Regioni con la finalità di ridurre il gap infrastrutturale del paese. Il Programma delle Infrastrutture Strategiche contiene tutte le opere previste dai contratti di programma e dai piani e programmi di investimento di singoli soggetti aggiudicatori come Rete Ferroviaria Italiana, ANAS, ecc., senza un ordine di priorità rispetto alle risorse.

3.3. La gestione e la governance dei servizi di trasporto pubblico su gomma e ferroviario

L'assetto del TPL è stato ridisegnato dal d. lgs. 422 del 1997 (detto decreto "Burlando") nell'ambito del più generale processo di decentramento avviato dalla legge 59 del 1997 (e succ. d.lgs. 112/1998). La riforma del trasporto pubblico locale ha introdotto una serie di novità, quali lo spostamento alle Regioni di tutte le competenze di programmazione e di finanziamento in materia di trasporto pubblico locale e agli enti locali di tutte quelle che non richiedano un coordinamento unitario regionale.

La sostituzione del Fondo Nazionale Trasporti con una parte delle accise sui carburanti riscosse in ciascuna regione, senza vincoli di destinazione, e il trasferimento delle funzioni programmatiche e di regolazione, tassativamente separate da quelle di gestione, hanno spostato sulle Regioni i compiti di contribuire alla riqualificazione del servizio.

A sua volta la Regione Piemonte, con L. 1 del 2000 ha definito in modo più specifico le competenze proprie e quelle degli enti locali a seconda delle loro dimensioni (per quanto concerne i comuni) e delle modalità di trasporto, con una netta divisione tra le funzioni di programmazione e quelle di gestione del servizio.

La programmazione dei servizi parte dagli indirizzi generali contenuti nel "Piano regionale dei trasporti" del 2004 (attualmente in fase di revisione) in cui sono previste le linee di sviluppo del trasporto urbano, soprattutto per quanto riguarda gli interventi relativi all'area metropolitana torinese, ossia gli interventi di potenziamento infrastrutturale relativi alla metropolitana, al nodo ferroviario e alla gronda, al sistema ferroviario metropolitano e a alla gronda est.

Il "Programma Triennale Regionale dei servizi di trasporto pubblico locale", previsto nella l.r. n.1 del 2000, definisce gli obiettivi d'organizzazione e produzione del servizio, l'assetto dei servizi minimi, la ripartizione delle risorse, la politica tariffaria, i contratti di servizio, la rete dei servizi amministrati dalla Regione e delegati. I servizi minimi, individuati secondo le esigenze di integrazione tra le reti di trasporto, del pendolarismo scolastico e lavorativo, di fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, sociosanitari e culturali e di riduzione della congestione e dell'inquinamento (ex.art. 16 del D. Lgs. 422/97), il cui finanziamento è a carico della Regione, si articolano su tre diversi livelli di governo: regionale, provinciale e comunale. Gli Enti locali possono finanziare inoltre servizi aggiuntivi a proprio carico. L'attuale Programma 2007-2009 prevede inoltre, per quanto riguarda le misure a sostegno della mobilità sostenibile l'introduzione in

servizio di autobus nuovi, con pedana per disabili, a basso impatto ambientale. Anche gli enti locali soggetti di delega ossia Province e Comuni con più di 30.000 abitanti redigono un programma triennale relativo alla rete e ai servizi di trasporto di loro competenza, mentre le reti e i servizi urbani nei Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti sono di competenza delle Province. La Regione stipula, sulla base dei servizi definiti nel programma triennale, poi Accordi di Programma con gli Enti soggetti di delega (per il trasferimento delle risorse sia per l'esercizio sia per gli investimenti). Tra i soggetti con competenze in materia di TPL vi sono anche le Conurbazioni, definite dall'art. 7 della L.R. 1/2000, entità territoriali formate da più Comuni, che d'intesa ed attraverso il Comune capofila, programmano ed amministrano i "servizi urbani" relativi all'area medesima.

Inoltre, i Comuni con più di 30.000 abitanti devono anche redigere il Piano generale urbano del traffico, ex art.36 del Codice della Strada, che rappresenta lo strumento di pianificazione e di gestione della mobilità della città negli aspetti relativi al traffico, per quanto riguarda inquinamento acustico ed atmosferico, l'occupazione di spazi pubblici da parte delle auto e le esigenze di mobilità

La gestione dei servizi di trasporto pubblico è regolata da contratti di servizio, stipulati per 6 anni tra azienda

ed ente concedente, a seguito di aggiudicazione del bando di gara. Infine la politica tariffaria è stabilita dalla Regione insieme agli altri enti delegati; questi ultimi possono istituire eventuali agevolazioni tariffarie a proprio carico.

Un soggetto istituito *ad hoc*, ex art. 8 l.r. n. 1 del 2000 è l'Agenzia Mobilità Metropolitana di Torino, trasformata in ente pubblico di interesse regionale con i compiti di programmazione e messa a gara dei servizi urbani ed extraurbani e del trasporto ferroviario regionale nel territorio dell'area metropolitana.

Nella *governance* del trasporto pubblico locale su gomma è, quindi, fondamentale il raccordo tra la Regione e gli Enti soggetti di delega, nello stabilire le risorse da destinare per l'erogazione dei servizi minimi per quanto riguarda la gestione e i fondi destinati agli investimenti in materiale rotabile.

Per quanto concerne il trasporto su ferro, come stabilito, per esclusione, dall'art. 3 del decreto Burlando, il trasporto ferroviario di carattere regionale e interregionale è passato tra le materie di competenza regionale. Il trasporto ferroviario regionale, che comprende sia le linee gestite da Trenitalia (la maggior parte) che quelle affidate in concessione governativa, è rilevante soprattutto perché mira a soddisfare la domanda di mobilità dei pendolari. L'eventuale messa in gara del servizio, la stipula del contratto di servizio, la corresponsione dei

corrispettivi, i compiti di controllo e vigilanza spettano quindi alla Regione.

3.4. La politica regionale dei trasporti

La politica regionale dei trasporti si profila abbastanza complessa, in quanto, da un lato, tocca gli aspetti relativi al trasporto pubblico locale, dall'altra deve concentrarsi sugli aspetti concernenti gli investimenti relativi alle infrastrutture di trasporto, che a loro volta sono funzionali al trasporto passeggeri pubblico e privato e al trasporto delle merci.

Tutto il complesso processo di costruzione della programmazione strategica relativa agli interventi in infrastrutture di trasporto della Regione Piemonte di questi anni è stato improntato su un raccordo più organico e strutturato con le strategie nazionali e comunitarie, con particolare attenzione alla disponibilità finanziaria, derivante da fonti diverse, convergente sulla realizzazione di specifiche azioni. Dal punto di vista finanziario, gli interventi nel settore dei trasporti, in quanto si sostanziano perlopiù in opere infrastrutturali o di alto contenuto tecnologico, richiedono ingenti investimenti dalla durata pluriennale. La certezza dei finanziamenti, in relazione alle fonti e alle tempistiche e alle diverse modalità con cui essi vengono attivati, diventa spesso un fattore di stallo nella programmazione e nella realizzazione degli interventi.

A tal riguardo alcuni nodi critici sono ravvisabili nei seguenti punti:

- la necessità di un'integrazione tra progettazione tecnica e progettazione economico-finanziaria;
- l'inserimento nei documenti correlati al bilancio pluriennale degli stanziamenti previsti per gli interventi;
- un coordinamento tra finanziamenti provenienti da programmi diversi e da livelli di governo/attori diversi;
- la selezione di un numero ridotto di opere ad alta priorità, in un periodo di incertezza nel quadro delle risorse;
- la predisposizione di un sistema di monitoraggio sui finanziamenti in corso.

Infine, le tempistiche assumono un profilo di rilevanza e problematicità in quanto gli interventi riguardano in larga misura opere di carattere infrastrutturale di una certa complessità. Nonostante la presenza nel quadro normativo di strumenti di semplificazione volti ad accelerare le procedure per la progettazione delle opere pubbliche, i tempi necessari al loro compimento paiono ancora dilatati e spesso pregiudicano il successo della realizzazione delle infrastrutture.

All'interno di questo quadro, che presenta non pochi elementi problematici, si inserisce la programmazione

dei trasporti nella Regione Piemonte. La notevole entità di interventi infrastrutturali realizzati e in programmazione sulla rete regionale e nei principali nodi urbani apre al territorio piemontese la concreta prospettiva di giocare il ruolo fortemente strategico di cerniera territoriale fra i due corridoi europei (il corridoio 5 e il *Dry Channel 24*) che si intersecano in corrispondenza del maggiore polo urbano del sistema orientale.

L'assetto territoriale dell'intera Regione subisce quindi significative implicazioni derivanti dalla realizzazione di queste grandi reti europee (prima fra tutte la riduzione della marginalizzazione rispetto al resto dell'Europa) e richiede, oltre alla ridefinizione dei livelli gerarchici e funzionali della rete regionale, anche un ripensamento dei nodi in chiave di opportunità di sviluppo per il territorio e le comunità locali.

A partire dal 2005 è stata infatti avviata, a livello nazionale e regionale, una nuova fase di pianificazione e di programmazione del sistema dei trasporti, con particolare riferimento alla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007 – 2013 sulla base dell'approccio programmatico strategico previsto dall'UE.

In ottemperanza agli impegni determinati dall'assegnazione alle Regioni dei Fondi destinati alle Aree Sotto-utilizzate, stabilita dalla Deliberazione CIPE 166/2007, la Regione Piemonte ha predisposto il Programma Attuativo

degli interventi finanziabili con fondi FSC. Il PAR FSC contiene i profili operativi atti ad esplicitare i contenuti della programmazione strategica regionale secondo le 5 macro aree d'intervento stabilite nel DPSO (Documento di Programmazione Strategico Operativa) per l'attuazione degli obiettivi strategici regionali; di queste la macro area Territorio include, tra le altre, politiche per il governo del territorio, per i trasporti e per le opere pubbliche. Nel documento, tra le competenze regionali in materia di infrastrutture e mobilità, sono stati individuati i principali interventi infrastrutturali di interesse strategico per la Regione che, considerati anche di rilevanza strategica nazionale, rientrano nel complesso iter procedurale della Legge Obiettivo, mentre il principio di cofinanziamento assoggetta la Regione alla procedura di attivazione dei fondi FSC.

Tanto i diversi strumenti di programmazione, quanto i documenti programmatici relativi a infrastrutture e trasporti per il settore infrastrutturale considerano (in coerenza con le priorità dell'UE) i temi del policentrismo, dell'accessibilità e della mobilità sostenibile come sfide strategiche per lo sviluppo regionale, al fine di garantire sia la competitività, sia l'integrazione della Regione in ambito europeo e internazionale.

3.5. Il finanziamento delle politiche infrastrutturali dei trasporti

Uno dei problemi più rilevanti per le politiche infrastrutturali appare quello del reperimento delle risorse finanziarie. Fino agli anni '80, anche negli stati a organizzazione federale, il governo centrale è stato il principale finanziatore delle infrastrutture di trasporto pubblico urbano. In molti paesi, successivamente, le competenze relative al trasporto urbano e anche agli investimenti in tali settore, sono state progressivamente trasferite alle comunità locali, senza, tuttavia, garantirne il contestuale trasferimento finanziario. Il problema delle risorse da dedicare alla costruzione di infrastrutture di trasporto investe anche altri paesi europei, che hanno individuato diverse modalità di finanziamento.

In alcune realtà, la Francia ad esempio, da tempo, hanno istituito una tassazione specifica che finanzia il trasporto pubblico (dalla gestione alle infrastrutture), facendo pagare alle imprese presenti sul territorio le esternalità positive connesse all'esistenza di una rete di trasporti, in base al principio "chi beneficia paga".

In Francia, in sede di "Grenelle del'Environment"²⁷, si sono auspicate nuove modalità per finanziare i sistemi trasporto, ma le maggiori entrate

derivano ancora dal *Versement de Transport* (VT) - gravante sulle imprese pubbliche e private con più di 9 dipendenti, localizzate lungo il perimetro dei trasporti urbani - che, senza contare l'Ile de France, nel 2010 ha fornito un gettito di 2,8 miliardi di euro. Tale imposta era stata introdotta in un primo momento nella sola regione di Parigi; in seguito è stata progressivamente estesa riducendo la soglia di popolazione ammissibile da 300.000 abitanti nel 1973, a 100.000 nel periodo 1975-1982 e fino a 10.000 abitanti negli anni successivi. Le aliquote sono differenziate in base ad una zonizzazione che rispecchia l'offerta del servizio a livello urbano e metropolitano: nei centri urbani di provincia, l'aliquota ammonta all'1,8% mentre nell'Ile de France oscilla tra il 2,6% per la zona 1 - Paris e Hauts-de-Seine- l'1,7% per la zona 2 (dipartimenti di prima corona), e l'1,4% per la zona 3 (dipartimenti di seconda corona). Oggi il VT rappresenta il 45% delle fonti di finanziamento per le autorità organizzatrici del trasporto urbano. Recentemente, i progetti di ulteriore sviluppo di reti infrastrutturali e di sistemi tranviari e di trasporto ferroviario regionale attraverso le Leggi *Grenelle 1* e *Grenelle 2* hanno previsto la fissazione di un *Versement Transport* per tutti i Comuni turistici e la facoltà per le autorità di trasporto d'istituire una tassa forfettaria sul prodotto della valorizzazione di terreni e immobili in vicinanza di una linea di trasporto. Inoltre si prevede la creazione di un

²⁷ forum politico-istituzionale organizzato al fine di prendere decisioni a lungo termine in tema di ambiente e sviluppo

fondo di capitalizzazione partecipato dallo Stato, dagli investitori istituzionali e dalle collettività locali. Sempre la *Grenelle 2* ha previsto l'introduzione di un pedaggio urbano sul modello londinese, per le agglomerazioni urbane con più di 300.000 abitanti, che si siano dotate di un piano di mobilità urbana (PDU). In Francia, inoltre, è già prevista da tempo un'imposta di scopo sugli uffici e insediamenti produttivi localizzati in prossimità delle nuove infrastrutture di trasporto in progetto.

Un'altra modalità con cui vengono tassate le esternalità positive è l'imposta sul plus valore finanziario, applicata nei confronti dei terreni e degli immobili localizzati in prossimità delle infrastrutture e che vedono, di conseguenza, una rivalutazione.

In ambito urbano Oslo, Londra e Singapore hanno introdotto il *Road pricing* che, nella letteratura dell'Economia dei Trasporti, viene definito "la tariffazione sull'uso dell'infrastruttura finalizzata a ridurre la congestione e ad internalizzare le esternalità". L'utilizzo del *Road pricing*, consente di regolare il flusso veicolare con la massima elasticità e incrementa le entrate della pubblica amministrazione consentendo di autofinanziare interventi sul sistema dei trasporti; può essere utilizzato anche con finalità ambientali, di riduzione degli effetti inquinanti (per esempio, prevedendo esenzioni o riduzioni in funzione dell'energia utilizzata, oppure commisurando la

tariffa al livello di inquinamento rilevato in quel momento). In Norvegia, così come a Londra, con gli introiti del *Road pricing* si sono finanziate infrastrutture, quali strade, ponti e gallerie.

Nel Regno Unito e, successivamente, in altri paesi si sono sviluppate, soprattutto riguardo ad investimenti infrastrutturali, forme di finanziamento pubblico-private, generalmente note come *project financing*.

Nel *project financing* viene creata una società ad hoc ("SPV" - *Special Purpose Vehicle*), al fine di isolare l'attività dal patrimonio dell'ente pubblico (tramite una struttura chiamata *ring fence*, cioè "anello di recinzione"). A garanzia del debito e della copertura dei costi di gestione e della remunerazione del capitale di rischio vi è il flusso di cassa atteso dall'investimento (*flow based*). Si possono utilizzare diverse forme di *project financing*, a seconda del tipo di rivalsa dei finanziatori sugli azionisti dalla Società Veicolo:

- 1) "senza rivalsa" (*without recourse*), in cui non vi è alcun tipo di rivalsa dei finanziatori sugli azionisti;
- 2) con "rivalsa limitata" (*limited recourse*), in cui la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti è limitata nel tempo, nell'ammontare e nella qualità;
- 3) con "rivalsa piena" (*total recourse*).

Sono contemplate diverse tipologie di *project financing*:

- *Build-Operate-Transfer* (BOT), delegati ad un'impresa privata. Implicano l'affidamento della realizzazione dell'opera ed il suo sfruttamento economico per un determinato periodo stabilito con concessione, scaduto il quale l'opera passa all'ente pubblico, che non sostiene né i costi di costruzione né i rischi connessi ad essa (infrastrutture di grande dimensione);
- *Build-Operate-Own* (BOO), in cui l'opera viene concessa per una durata pari all'intera vita economica della stessa;
- *Build-Operate-Own-Transfer* (BOOT) presuppone una concessione di lunga durata, scaduta la quale la proprietà dell'opera passa all'ente pubblico;
- *Build-Lease-Transfer* (BLT), in cui viene stipulato un contratto di leasing per cui l'ente pubblico resta proprietario dell'opera ma ne concede una locazione associata ad un diritto di gestione e sfruttamento a fronte di un canone periodico per un determinato periodo, al termine del quale l'opera può essere anche acquistata dal locatario;
- *Build-Operate-Own-Subsidize-Transfer* (BOOST), che presuppongono una compartecipazione dell'ente pubblico al finanziamento dell'opera, a causa dell'insufficienza del flusso di cassa

a copertura i costi di produzione e gestione (è il caso delle cosiddette "opere fredde").

Anche a Madrid il prolungamento di alcune linee di metropolitana e la costruzione di nuove è stato effettuato tramite contratti BOT tra MINTRA (l'agenzia pubblica responsabile dei trasporti metropolitani) e raggruppamenti comprendenti società finanziarie, imprese di lavori pubblici e compagnie di trasporto.

Una tipologia di strumento che va diffondendosi è la cattura del valore, ossia attraverso i ricavi che si ottengono da una parte dalla vendita delle proprietà pubbliche, dall'altro dagli introiti fiscali legati alla valorizzazione di uffici e terreni.

In Giappone, in seguito alla privatizzazione di *Japanese Railways*, le 6 società di trasporto passeggeri hanno sviluppato le loro attività all'interno e all'esterno delle stazioni ferroviarie di loro proprietà, con strategie finanziarie e fiscali diversificati: operazioni immobiliari residenziali e commerciali, centri commerciali, servizi e attività di *loisirs*, utilizzando parte dei ricavi per gli investimenti nelle stazioni.

In Germania la *Deutsche Bahn* ha ceduto una parte del suo patrimonio, che non serviva all'effettuazione del servizio ferroviario, in cambio della riduzione del debito allo Stato, che ha effettuato operazioni di valorizzazione immobiliare tramite una sua filiale,

passata nel 2007 a un investitore privato per un milione di euro.

La metro automatica di Copenhagen è stata interamente finanziata tramite i ricavi da traffico e gli incrementi dei valori immobiliari delle aree attraversate dall'opera. L'intervento è stato ideato da un'apposita commissione governativa (*Wurtzen Committee*), istituita nei primi anni novanta allo scopo di proporre metodi alternativi di finanziamento di nuove infrastrutture di trasporto, scegliendo il modello della cosiddetta "cattura del valore". In sintesi: individuato per legge nazionale il soggetto preposto alla realizzazione e gestione dell'opera (*Ørestad Development Corporation*: società posseduta per il 55% dal Comune di Copenaghen e per il 45% dallo Stato), avrebbe provveduto all'intervento tramite la vendita delle proprietà. Il progetto finanziario, oltre alla vendita diretta delle aree pubbliche possedute ad *Ørestad*, prevedeva una copertura importante all'intervento sia attraverso le tasse comunali derivanti dalla cessione e valorizzazione di edifici e terreni, sia dai ricavi derivanti dalla gestione operativa della linea stessa.

Infine, in sede europea è stato individuato uno strumento finanziario innovativo: il *Single Project Bond* che permette e di rivolgersi direttamente al mercato finanziario attraverso l'emissione di "obbligazioni di progetto" per iniziative nel settore dei trasporti. I *Project Bond* potrebbero essere promossi da grandi investitori

istituzionali e avere la garanzia della Banca Europea degli Investimenti o di altri soggetti istituzionali per la realizzazione di un progetto specifico, raccogliendo finanziamenti da fondi pensione, assicurazioni, fondi sovrani e dai risparmiatori.

3.6. Osservazioni conclusive

La politica regionale dei trasporti mostra una serie di problemi legati sia al decentramento amministrativo, sia alla necessità di coordinamento tra livelli di governo diversi e attori pubblici e privati.

In primo luogo, sebbene molte funzioni nel campo dei trasporti siano state trasferite alla Regione e da essa agli Enti locali esistono i problemi legati alla presenza di una rete e della necessità di una sua integrazione verticale e orizzontale, senza creare spezzature, strozzature e duplicazioni.

Sul lato della gestione, se il decentramento delle funzioni permette ai governi locali la possibilità di compiere interventi più adatti alle esigenze del territorio, al tempo stesso tuttavia, possono esistere problemi di duplicazione e di integrazione dei servizi e di ripensamento a livello regionale dell'offerta di trasporto pubblico, in modo da evitare sovrapposizioni tra il servizio ferroviario (di competenza regionale) e quello su gomma (di competenza delle Province), pur garantendone una capillarità tale da coprire tutto il territorio.

Un'altra tipologia di problemi connessi al trasferimento delle competenze in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità è quello relativo alla garanzia delle risorse in capo agli Enti soggetti di delega per la gestione e la manutenzione del servizio.

In materia infrastrutturale, considerata la loro rilevanza, gli interventi strategici sono soggetti, invece, ad un iter procedurale complesso in cui l'attore pubblico regionale deve confrontarsi, continuamente, su diversi tavoli, da quello ministeriale a quello più strettamente locale, facendo da raccordo tra diversi livelli di governo e tipologie di interessi, che, spesso, finiscono per allungare i tempi dei processi.

L'esistenza di criticità finanziarie, connesse al problema della *governance* tra Stato centrale e Regione, e procedurali, legate alla presenza di una molteplicità di attori pubblici e privati, ed all'utilizzo di uno strumento come quello della Legge Obiettivo, che ad oggi si è rivelato poco efficace, richiederebbe un'integrazione tra progettazione tecnica e progettazione economico-finanziaria, l'inserimento nei documenti correlati al bilancio pluriennale degli stanziamenti previsti per gli interventi, un coordinamento tra finanziamenti provenienti da programmi diversi e da livelli di governo/attori diversi, la selezione di un numero ridotto di opere ad alta priorità, e la predisposizione di un

sistema di monitoraggio sui finanziamenti in corso.

Conseguentemente, sarebbe opportuno concentrare l'attenzione delle politiche regionali su uno strumento di programmazione ordinaria, quali un nuovo Piano Regionale dei trasporti in cui si definiscano le priorità delle politiche dei trasporti e degli interventi.

4. Le opportunità e i rischi dei meccanismi procedurali delle politiche “a mezzo di contratti” nelle amministrazioni pubbliche²⁸

*“Aumentano a vista d’occhio i casi in cui le amministrazioni pubbliche italiane agiscono come parti di un contratto piuttosto che come ‘decisori unici’. Alcune scelte pubbliche, che un tempo venivano compiute unilateralmente... ora sono rimesse a un negoziato condotto in forma bi- o pluri-laterale” (Luigi Bobbio, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, Stato e Mercato*, n.58, Aprile 2000, p.111)*

4.1. L’ amministrazione per contratti: uno schema teorico e una verifica empirica.

Obiettivo del capitolo è fornire alcune chiavi interpretative teoriche sulle ragioni dell'affermazione, sulle caratteristiche e sulle possibili criticità della gestione delle politiche “per mezzo di contratti” (Bobbio, 2000) da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il focus è sulle politiche di sviluppo regionale e, pertanto, sugli strumenti di questo particolare tipo di programmazione, che in Italia e in altri paesi europei (Francia, Germania, Spagna) si fondano su interazioni e accordi fra livelli di governo centrale/federale, regionale/statale

(*Länder*) e hanno implicazioni sull'implementazione locale delle politiche così promosse.

La tendenza al decentramento presente nei paesi OCSE ha dato rilevanza ai livelli di governo e agli attori subnazionali, attribuendo loro il compito di fornire servizi e beni, di creare condizioni che favoriscano lo sviluppo e attraggano investimenti. Le azioni necessarie a realizzare tali obiettivi richiedono un coordinamento e una cooperazione fra i diversi livelli di decisione e di azione, che assicurino la massima efficacia o effettività degli accordi, in un contesto in cui può esservi incertezza sul fatto che entrambe le parti portino a compimento i propri impegni e nei tempi previsti, o in cui uno o entrambi i sottoscrittori potrebbero avere solo una parte delle informazioni necessarie all'attuazione. In questo capitolo, gli strumenti di programmazione negoziata, che trovano applicazione in un contesto di *governance* multilivello, vengono prima analizzati alla luce dell'analisi economica dei contratti, con l'obiettivo in particolare di evidenziare, da un punto di vista teorico, alcune possibili patologie nonché indicazioni e procedure di risoluzione dei conflitti. Successivamente, vengono richiamati gli aspetti salienti dei modelli contrattuali in uso in Italia, Francia, Germania, e Spagna al fine di una loro comparazione. Questa parte costituisce così un significativo ampliamento dell'analisi svolta dall'IRES nel 2006

²⁸ A cura di Alberto Cassone e Elisa Rebessi (Dipartimento Polis, Università del Piemonte Orientale, sede di Alessandria)

(IRES, 2006) che si era concentrata sull'analisi del modello francese (e per la quale si è svolto un aggiornamento, riportato in appendice al presente capitolo).

4.2 Oltre il decentramento: politiche di sviluppo territoriale e multi level governance

A partire dagli anni novanta si è assistito, non solo in Italia, ad un progressivo passaggio delle politiche per lo sviluppo territoriale da disegni di *government* a disegni di *governance* multilivello (Marks, 1992). Tali politiche hanno costituito il settore di policy in cui tale passaggio è stato più dibattuto e praticato, in cui l'intervento dello Stato centrale è stato concepito in un'ottica di sussidiarietà, soprattutto come intermediatore fra soggetti diversi. Almeno tre- quattro livelli di intervento concorrono infatti alle politiche di sviluppo del territorio: l'Unione Europea attraverso i Fondi Strutturali (e il Fondo di Coesione), lo Stato centrale con i suoi fondi aggiuntivi (ovvero il FAS-FSC e le risorse di cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali), le Regioni, che hanno un ruolo molto rilevante nella programmazione dell'Unione Europea, destinandovi talora fondi aggiuntivi propri, ed infine gli enti locali. I livelli di governo intermedi e locali, più vicini alle esigenze dei territori e quindi, almeno potenzialmente, maggiormente capaci di controllo e depositari di conoscenza

locale, non costituiscono, in questo quadro, terminali di scelte prese altrove. L'idea che si è affermata è che le responsabilità non debbano essere esercitate separatamente, ma in maniera coordinata, secondo appunto un modello di *multilevel governance* con una forte enfasi sui territori. Le politiche di sviluppo locale derivano da un diverso modo di organizzare ed interpretare il processo economico, in cui sono diventati centrali le infrastrutture, i servizi, il capitale umano, l'ambiente, i "saperi locali", il capitale sociale come fattori attrattivi degli investimenti. In tale contesto, sono fondamentali le azioni collettive di tipo territoriale, che mettono insieme non solo attori pubblici, ma anche privati: una pluralità di soggetti che pone in campo risorse proprie, non necessariamente finanziarie, ma anche cognitive, con l'obiettivo di fare emergere risorse del territorio inutilizzate o "nascoste"; soggetti che, proprio perché costituiscono "risorse latenti", opportunamente guidati e incentivati possono meglio definire i bisogni collettivi ed individuare le modalità più adeguate per farvi fronte.

In questo quadro si inserisce il fenomeno della contrattualizzazione delle politiche pubbliche, in cui le amministrazioni "agiscono come parti di un contratto piuttosto che come decisori unici" (Bobbio, 2000, p.111), che segna il passaggio dal principio gerarchico di autorità a quello più "paritario" del contratto nell'attività

delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei terzi (Ires, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte, 2006, p. 5), prende forma la "programmazione negoziata" come metodo per regolare problemi di interesse pubblico con il concorso di soggetti pubblici e privati.

Secondo alcuni autori, i benefici che derivano dal coinvolgimento di attori locali pubblici e privati in questa particolare tipologia di contratti sono riconducibili principalmente a due elementi: un incremento della autonomia dei sistemi locali e della loro

capacità di programmazione nei casi in cui essi siano effettivamente responsabili dell'implementazione degli interventi, secondo un processo di "learning by doing"; un miglior *policy making* dovuto alla diminuzione dei costi di transazione e alla riduzione delle asimmetrie informative (Bardhan and Mookherjee, 2006; Pichierri, 2002), conseguenti al fatto che i costi di coordinamento siano ridotti, che le preferenze siano esplicite e che la contrattazione avvenga fra gruppi di interesse diversi.

Box 4.1 *Costi di Transazione*

I costi di transazione e la teoria ad essi associata vennero introdotti da un celebre articolo di Coase (1937) sulla natura dell'impresa (forse uno dei contributi più citati nella storia del pensiero economico). Coase, attraverso l'introduzione del concetto di costo di transazione (ovvero il costo per trasferire diritti, umani e di proprietà), è in grado di distinguere tra transazioni di mercato, che prendono la forma generica di contratti e transazioni gerarchiche, che prendono la forma di comandi, ordini. Tra le imprese le transazioni sono di mercato, ma all'interno delle imprese (così come di molte altre istituzioni, dalla famiglia, alle chiese, alle amministrazioni pubbliche) prevalgono le transazioni gerarchiche. La scelta della forma organizzativa dipende dal rapporto tra costi di transazione di mercato rispetto a quelli gerarchici. Questo concetto si è dimostrato un potente strumento di analisi non solo nel campo economico, ma, in generale, di tutte le istituzioni. La letteratura sui costi di transazione è ormai sterminata: una banale ricerca in *Google Scholar*, restituisce oltre 400mila voci (7,5 milioni su *Google*)

La programmazione negoziata viene istituzionalizzata in Italia con la Legge n. 662 del 1996 e la Delibera CIPE n. 29 del 21 marzo 1997 per regolare interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse nonché la necessità di gestire le risorse in modo unitario. Al centro della presente trattazione vi è il tentativo di "tipizzare"

gli strumenti previsti dalla programmazione negoziata: l'Intesa Istituzionale di Programma, con i relativi Accordi di Programma Quadro, i cui "equivalenti" in Francia, Spagna e Germania possono essere individuati, rispettivamente, nei *Contrat de Projet Etat-Région*, nei *Convenio de Colaboración* e nei "Compiti Comuni". L'analisi successiva - dopo una introduzione teorica - si concentrerà pertanto, in un'ottica prevalentemente descrittiva, sulle

analogie e le differenze, sui punti di forza e le criticità degli accordi stipulati fra livello di governo centrale (o federale) e regionale e sulla realizzazione degli interventi ad opera dei livelli locali.

4.3 La relazione fra livelli di governo secondo l'analisi economica dei contratti

In un recente lavoro dell'OECD (2007), gli accordi multilivello, fra governo centrale e livelli sub-nazionali, sono stati esaminati adottando concetti e strumenti della teoria economica dei contratti. Lo studio, assai articolato e approfondito, distingue tra due casi limite di contrattazione - transazionale e relazionale - che definiscono gli estremi di un continuum su cui si possono disporre sia i modelli teorici, sia le evidenze empiriche.

La contrattazione con caratteristiche transazionali corrisponde ad una logica in cui i doveri delle parti possono essere stabiliti *ex ante*, i contratti sono completi e contingenti.

La contrattazione con caratteristiche relazionali corrisponde ad una logica in cui le parti si accordano per seguire *ex post* le indicazioni di un processo di decisione e di *governance* dotandosi degli strumenti necessari alla risoluzione dei potenziali conflitti.

La prevalenza delle caratteristiche transazionali o relazionali è anche influenzata da variabili rappresentative

della complessità e dalla incertezza delle politiche oggetto di negoziato, delle interdipendenze tra comportamenti dei diversi livelli di governo, che si traducono in esternalità e possono essere di più difficile trascrizione in contratti completi, della possibilità o meno di stipulare "pacchetti" di contratti.

La teoria economica dei contratti mette in rilievo come può essere gestito in modo efficiente il rapporto fra le parti, analizzando i comportamenti strategici, gli effetti delle interazioni, le caratteristiche contestuali dell'accordo. I contratti, secondo tale approccio, sono dati da un insieme di doveri reciproci che le parti si impegnano a realizzare o dalle prescrizioni di un meccanismo decisionale, reciprocamente concordato, che le parti si impegnano a seguire. Nel caso di contratti fra livelli di governo, questi consentono di riorganizzare "pretese" e "obblighi" delle parti, in un quadro normativo che resta invariato. L'obiettivo può essere quello di "trasferire capacità di decidere" o di stabilire un'area di decisione congiunta su una determinata policy. L'orizzonte temporale può essere di breve termine (quello della realizzazione di un progetto), così come di più lungo termine. Se in Italia questo tipo di accordi può essere fatto risalire, nella sua ispirazione, alle riforme amministrative degli anni '90 (l. n. 142/1990 e l. n. 241/1990) che dotarono le amministrazioni, abituate a muoversi in un

quadro di relazioni fortemente gerarchiche, di strumenti di lavoro più flessibili, in Francia esso si afferma a seguito del processo di decentralizzazione politica avviato nei primi anni '80. Negli stati federali, in generale, questo tipo di contratti viene spesso utilizzato per gestire in modo "collaborativo" (Culpepper, 2004) politiche che implicano un'interazione complessa fra livelli di governo diversi.

Le ragioni teoriche per cui, dal punto di vista dell'analisi economica dei contratti, si sono affermate nelle pubbliche amministrazioni modalità di gestione delle politiche di programmazione "per mezzo di contratti" possono essere meglio comprese attraverso i modelli di riferimento descritti di seguito.

Programmazione negoziata vs. programmazione gerarchica

In generale, si possono immaginare due modelli di programmazione /pianificazione per il coordinamento delle attività delle Amministrazioni Pubbliche (ed eventualmente dei soggetti non pubblici): gerarchica o negoziata.

La programmazione gerarchica si avvale di ordini (*command*), la cui esecuzione è affidata da un lato al potere gerarchico, dall'altro al fatto che le risorse (umane, finanziarie, di conoscenza, fisiche, ecc) sono nella disponibilità della gerarchia stessa. La programmazione gerarchica può assumere diverse forme lungo l'asse

centro periferia, ovvero lungo l'asse della diversificazione funzionale, ma la sua caratteristica fondamentale ed esclusiva consiste nel principale strumento di governo impiegato, ordini, appunto. Un ordine definisce una relazione dall'alto verso il basso secondo la gerarchia (con tutte le possibili sfumature). Per definizione il contenuto della programmazione gerarchica può, anche se non necessariamente, dar luogo a conflitti. Il coordinamento delle amministrazioni pubbliche avviene attraverso la definizione di competenze, attività, risorse, organizzazioni e procedure complementari, ritenute idonee a raggiungere l'obiettivo delle politiche. In questo tipo di programmazione non c'è scambio tra i soggetti coinvolti. I soggetti si trovano in una relazione principale-agente, frequentemente organizzati in una catena di relazioni. La direzione *top down* è più frequentemente osservata, ma si possono facilmente trovare esempi anche di *bottom up*. Tuttavia, mentre la direzione *top-down* richiede soltanto ordini e adeguati strumenti di attuazione e controllo, quella *bottom-up* richiede, per definizione, una volontà di cooperazione, che può anche essere prevista per legge, ma che deve essere "interpretata" dai diversi livelli di governo. Assumendo che i soggetti *top* siano meno numerosi di quelli *bottom* (un assetto simile ad una piramide), nella direzione *top-down*, il livello superiore sceglie il livello inferiore e gli impedisce ordini senza

difficoltà; nella direzione *bottom-up*, i soggetti alla base della piramide devono coordinarsi (una attività comunque costosa) per poter impartire ordini ai livelli superiori, ancorché non gerarchicamente sovraordinati. La situazione è simile, *mutatis mutandis*, a quella in cui si trovano gli azionisti di una società per azioni nei confronti del *management*. Quando vengono coinvolti soggetti diversi da amministrazioni pubbliche, la relazione assume le forme della autorizzazione, concessione, permesso, e simili istituti propri del diritto pubblico e amministrativo.

La programmazione negoziata si avvale, al posto di ordini, di accordi e di contratti, la cui esecuzione è affidata da un lato al consenso tra le parti, dall'altro al fatto che le risorse (umane, finanziarie, di conoscenza, fisiche, ecc) sono, separatamente e in varia misura, nella disponibilità di ciascuna parte dell'accordo. Per definizione il contenuto della programmazione negoziata non può dar luogo a conflitti, essendo l'unanimità garantita appunto dalla volontaria adesione. L'unanimità dei partecipanti all'accordo non significa, tuttavia, che il consenso si estenda anche al di là dei partecipanti all'accordo: infatti partecipa all'accordo, verosimilmente la più piccola tra le *winning coalitions*, con l'esclusione di altri soggetti che, ancorché complementari, non sono considerati cruciali, o semplicemente vengono esclusi dalla coalizione

vincente. La ripartizione dei benefici (ed eventualmente dei costi) dell'accordo tra *insiders* e *outsiders* e tra gli *insiders* è una questione distributiva che non riguarda la efficienza dell'accordo stesso. Il coordinamento delle amministrazioni pubbliche avviene attraverso l'adesione volontaria di soggetti che sono, per competenze, attività, risorse, organizzazioni e procedure, complementari, in modo tale da poter raggiungere l'obiettivo delle politiche. In questo tipo di programmazione c'è scambio tra i soggetti coinvolti.

Anche in questo caso è possibile descrivere la relazione tra soggetti come una relazione principale-agente in cui ciascuna Amministrazione (o eventualmente anche un soggetto privato) funge da agente dell'altro per un aspetto dello scambio, e da principale per un altro aspetto. Tale relazione reciproca è definita spesso da contratti incompleti e/o impliciti, nel senso che la loro specificazione non è completamente definita, ovvero è "nascosta" in un comportamento generico. Per riprendere la distinzione richiamata sopra (tra contratti transazionali e contratti relazionali), tanto più prevalgono le caratteristiche relazionali, tanto più incompleti e/o impliciti saranno i contratti associati all'intero processo.

Quando vengono coinvolti soggetti diversi da amministrazioni pubbliche, la relazione mantiene il carattere di contratto. I contratti, nella tipologia che

gli accordi possono assumere, possono essere, non solo a scopo descrittivo, distinti in tipici e atipici. La crescente diffusione di modelli di accordi per specifiche finalità o per specifiche tipologia di contraenti, risponde all'esigenza di ridurre i costi di negoziazione, di monitoraggio e di *enforcement*, analogamente al ruolo che i contratti tipici hanno nel diritto privato o commerciale. La possibilità di stipulare contratti atipici garantisce la evoluzione istituzionale per fare fronte al cambiamento esogeno.

La contrapposizione tra gerarchia e contratti è quella proposta da Coase (1937) per spiegare l'esistenza di imprese, altre organizzazioni, mercati, e altre forme di coordinamento delle attività degli individui. Il concetto cruciale in questo contesto è quello di costi di transazione, cioè i costi di trasferimento dei diritti, in particolare, ma non solo, di proprietà.

I costi di informazione giocano un ruolo cruciale sia nelle relazioni gerarchiche, sia in quelle di mercato (contratti). Quando non sono nulli, hanno gli stessi effetti dei costi di transazione e possono allora essere ricompresi al loro interno. La dimensione dei costi di transazione (e di informazione) dipende, oltre che dalla tecnologia (che si assume esogena) rilevante soprattutto nel caso delle imprese, da variabili rappresentative delle istituzioni, nonché del sistema economico, sociale, culturale.

La teoria predice che la scelta dell'uno o dell'altro tipo di programmazione sarà coerente, nel lungo periodo, cioè dopo l'esaurirsi dei processi di aggiustamento, con la minimizzazione dei costi totali per la società rilevante.

Di conseguenza ci aspettiamo che la programmazione negoziata sia positivamente (e quella gerarchica negativamente) correlata con:

- un assetto istituzionale frammentato sul piano territoriale, con molti governi, anche su più livelli;
- un assetto istituzionale frammentato sul piano funzionale con molte agenzie indipendenti, anche su più livelli;
- eterogeneità delle preferenze, a loro volta dipendenti dalla eterogeneità della società sotto i più diversi profili (demografico, economico, sociale, etnico, religioso, culturale, politico, ecc.);
- rilevanza, per le autorità delle politiche pubbliche, della dimensione del consenso alle medesime;
- inefficienza della macchina amministrativa burocratica gerarchica;
- complessità delle politiche pubbliche in questione (necessità di acquisire risorse, di qualsiasi tipo, disperse tra molti soggetti);
- grado di indipendenza e di attonomia dei soggetti coinvolti;
- l'eterogeneità e la differenziazione della provenienza in particolare delle risorse finanziarie necessarie.

Figura 4.1: Decentramento e diversificazione funzionale

		Decentramento	
		min	max
diversificazione funzionale	max	1 Francia (?)	2 Germania (?)
		4	3 Svizzera (?)
	min	Soviet (?)	

Un assetto amministrativo può essere definito dalle coordinate sulle due dimensioni “decentramento” e “diversificazione funzionale”. In una situazione di scarso decentramento e limitata diversificazione funzionale (quadrante 4) la programmazione che si dovrebbe osservare e che, per altro, sarebbe adeguata è di tipo prevalentemente gerarchico. In una situazione di elevato decentramento e diffusa diversificazione funzionale (quadrante 2) la programmazione che si dovrebbe osservare e che, per altro, sarebbe adeguata è di tipo prevalentemente negoziale. Nel quadrante 1, invece, con limitato decentramento ma forte diversificazione funzionale, si manifestano situazioni di concorrenza verticale. Sembra che questo sia il posto in cui la programmazione gerarchica prevale. Nel quadrante 3, con elevato decentramento e limitata diversificazio-

ne funzionale, si manifestano situazioni di concorrenza orizzontale. La programmazione capace di ottenere risultati è quella di tipo negoziale. Le celle definiscono una tipologia di assetto organizzativo e ospitano esempi contingenti. Il contenuto delle celle è a titolo di esempio, a puro scopo illustrativo e senza alcuna specifica e precisa evidenza empirica.

Il passaggio dalla programmazione gerarchica a quella negoziata (e viceversa) si manifesta quindi quando, per qualche motivo, quella negoziata (o viceversa) presenta costi di transazione (e di informazione) minori.

Analogamente ai fenomeni osservabili nel mondo delle imprese (*buy anziché make*, oppure *outsourcing*) o nel mondo delle amministrazioni pubbliche (esternalizzazioni), quando si abbandona la programmazione gerarchica a favore di quella negoziata, i soggetti

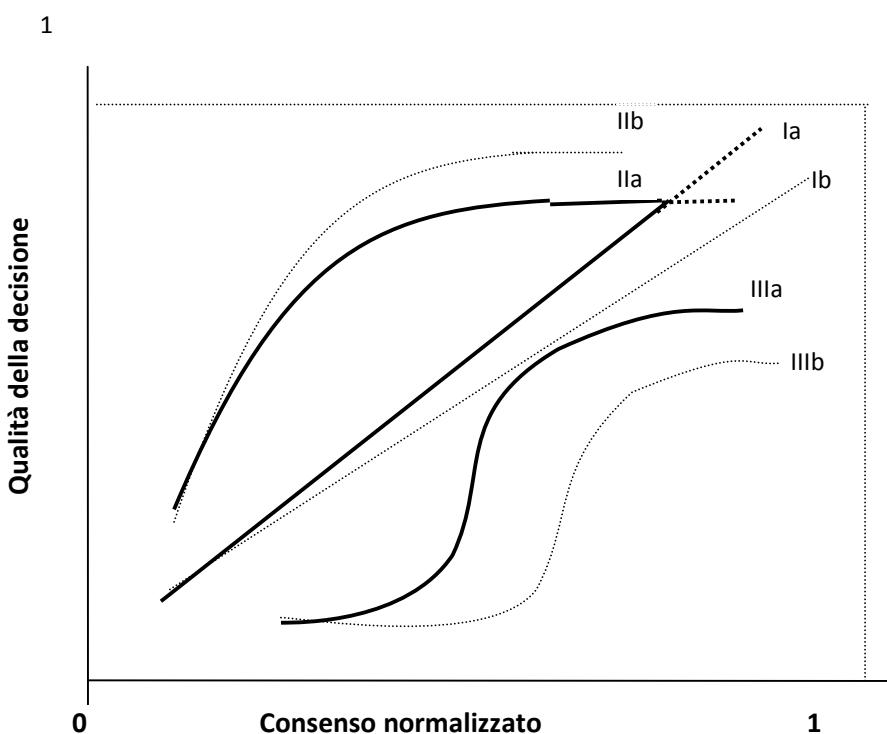
pubblici (ed eventualmente privati) che sottoscrivono l'accordo cooperano alla realizzazione di un progetto prendendo atto della complementarietà dei ruoli di ciascuno. Una situazione simile si ha quando, sul mercato, individui o soggetti indipendenti, riconoscendo la convenienza a sfruttare la reciproca complementarietà, cooperano costituendo una impresa.

Nel primo caso si sostituiscono relazioni gerarchiche con relazioni di mercato, nel secondo relazioni di mercato con relazioni gerarchiche.

La relazione fra qualità della decisione e consenso

Nella programmazione negoziata lo scambio tra i contraenti riguarda innanzitutto la reciproca partecipazione, cioè una sorta di patto costituzionale, dove il progetto è una articolazione della intesa, la quale ultima assume un valore preminente, di tipo programmatico. In altri termini si possono distinguere le due fasi, quella della partecipazione al gioco e quella del gioco vero e proprio. L'intesa sulle regole precede quella sul progetto.

Figura 4.2: qualità delle decisione e consenso



La relazione possibile tra qualità della decisione e consenso è rappresentata

in Fig.4.2, dove per comodità le due variabili sono normalizzate.

Box 4.2: Qualità della decisione

La "qualità della decisione" è qui intesa nel suo senso più lato, vale a dire: la qualità della decisione è tanto più elevata quanto più è in grado di produrre effetti che, dal punto di vista della collettività, corrispondono alla massimizzazione del benessere su un orizzonte infinito.

Si tratta pertanto di una definizione che deve essere interpretata e specificata nei casi concreti. Il suo uso, in questo contesto, è quello di suggerire che la relazione tra "qualità della decisione" e livello di consenso non è necessariamente proporzionale, né monotonica. In particolare, un consenso elevato, oltre a comportare costi di decisione elevati, può accompagnarsi, nel caso frequente di eterogeneità delle preferenze, a decisioni che minimizzano il numero dei perdenti, anziché massimizzare i guadagni complessivi. Un elevato consenso si accompagna solo a miglioramenti incrementalii al margine, non a radicali trasformazioni, ancorché con grandi benefici.

Le ipotesi sottostanti alle tre curve raffigurate sono:

- curve Ia e Ib. La relazione è positiva e lineare, inclinata di 45° (Ia), vale a dire la qualità della decisione cresce proporzionalmente al consenso e raggiunge un massimo dove il consenso è unanime. Una inclinazione minore di 45° significa che, anche con l'unanimità, la qualità non raggiunge il massimo. Analogamente, inclinazioni maggiori significano che la qualità massima può essere raggiunta anche con un consenso non unanime. Nel caso notevole di identità delle preferenze di tutti i soggetti, la curva I coincide con l'asse delle ordinate.
- curve IIa e IIb. La curva concava descrive una relazione positiva sino ad una soglia critica di consenso, al di là della quale la relazione diventa asintotica. Le curve di tipo II possono raggiungere il valore massimo di qualità oppure fermarsi al di sotto. Analogamente la soglia di consenso cruciale può essere spostata a destra o a sinistra in relazione ad altre variabili esogene.

Non si considera il caso in cui, oltre ad una certa soglia di consenso, la qualità diminuisce.

- curve IIIa e IIIb. La curva a semicampana anche in questo caso può raggiungere la qualità massima oppure no ed avere la soglia critica di consenso più spostata a destra o a sinistra; al di là di tale soglia la relazione diventa asintotica. La curva introduce un'ulteriore caratteristica, un andamento crescente a tassi prima crescenti e poi decrescenti, per l'intervallo in cui la relazione è positiva, ed un andamento decrescente a tassi prima crescenti e poi decrescenti per l'intervallo in cui la relazione è negativa. Non viene considerato il caso in cui, oltre ad una certa soglia di consenso, la qualità diminuisce.

Un aspetto talora trascurato della programmazione negoziata riguarda il fatto che la sua base volontaria e contrattuale a sfruttare le complementarietà garantisce che l'accordo sia potenzialmente sostituibile con altri assetti (e soggetti), consentendo quindi di beneficiare dei vantaggi della sostituibilità delle forme organizzative

e/o dei partecipanti, in altre parole della formazione di un mercato delle istituzioni, caratterizzato da più o meno ampi elementi di competitività.

La programmazione negoziata nella varietà delle forme in cui si può presentare può essere inoltre vista come un interessante esperimento naturale anche nell'ambito di un processo di evoluzione istituzionale: quelli che oggi sono accordi, contratti d'area, accordi di programma, patti territoriali possono evolvere in futuro in assetti organizzativi caratterizzati nuovamente da relazioni gerarchiche. È ciò che si chiama: "riforma dell'amministrazione".

Un punto importante riguarda la questione se la programmazione negoziata, in quanto per definizione generatrice di decisioni tendenzialmente unanimi, per questo fatto genera decisioni migliori. In altre parole: le decisioni sono monotonicamente migliori all'aumentare del consenso? Un aspetto importante, che deve essere considerato, riguarda il fatto che la unanimità della programmazione negoziata, sia *ex ante* per il modello transazionale, sia *ex post* per quello relazionale, è comunque anteriore alla realizzazione del progetto. Quindi l'unanimità assicura che sarà scelto il progetto meno conflittuale, non il migliore dal punto di vista della società quando fossero possibili compensazioni (reali o anche solo potenziali) tra *winners* e *losers*.

In ogni caso un aumento del consenso, a parità di qualità della decisione, comporta un aumento dei costi di transazione, per lo meno nel breve periodo, istituendo quindi un *trade off* tra consenso e qualità, quand'anche ci fosse una relazione positiva con quest'ultima.

D'altra parte si può argomentare che la relazione positiva tra consenso e qualità della decisione è tale sino ad una soglia, per poi diventare asintotica o addirittura, eventualmente, negativa, a causa non solo dei comportamenti strategici dei partecipanti, ma anche per il venir meno della funzione di monitoraggio e controllo, in altre parole della concorrenza.

La programmazione negoziata presenta, accanto ad altri ovvi vantaggi in termini di flessibilità, quello di consentire la costruzione di "pacchetti" che regolino i flussi di costi e benefici sia tra i singoli partecipanti e il progetto, sia anche tra i partecipanti stessi, con una infinita possibilità di pagamenti laterali, resi facili dalla automatica funzione dell'accordo come camera di compensazione di crediti e debiti tra i partecipanti.

4.4 Rispetto dei contratti e procedure di risoluzione dei conflitti

Poiché si tratta di procedure per definizione volontarie, le alternative per l'applicazione ed il rispetto degli accordi, sono costituite o dalla esistenza di una Autorità a questo scopo individuata che può essere indipendente (una articolazione del potere giudiziario) ovvero sovraordinata (un livello di governo superiore), ovvero da specifici meccanismi di *enforcement* previsti dal contratto stesso.

In entrambi casi il rispetto dei contratti da parte di tutti i partecipanti si presenta assai problematico e risiede principalmente nella volontaria adesione. A questo proposito, si sottolinea che l'esistenza di contratti tipici è un potente strumento di *enforcement*, nel senso che stabilisce con chiarezza e precisione diritti, doveri, procedure, ecc.

Il fatto che alla base dell'accordo ci sia una adesione volontaria (intenzione e,

quindi, convenienza a partecipare al gioco), non esclude che si possano manifestare conflitti, sia per ragioni inerenti alla incompletezza e alla incertezza, sia per ragioni di equità percepita.

In altre parole, se gli accordi della programmazione negoziata si fondano sulla *loyalty*, ed è sempre possibile esercitare l'opzione *exit*, non è esclusa la *voice*.

I conflitti legati alla incompletezza dei contratti e alla incertezza di costi e benefici possono essere mitigati con un miglior disegno istituzionale delle procedure, degli incentivi, dei metodi di *enforcement*, della comunicazione, di una crescente tipicizzazione dei contratti.

I conflitti legati alla equità percepita, invece, devono essere affrontati o attraverso esplicativi accordi distributivi, o attraverso forme e meccanismi di perequazione e di pagamenti collaterali.

Box 4.3: *Exit, Voice, Loyalty*

In un saggio profondo e famoso, che ha dato origine ad una letteratura, teorica ed empirica, molto vasta, Albert Hirschman analizza e classifica le risposte al declino nelle imprese, nelle organizzazioni e negli stati.

Il saggio, che si pone in un atteggiamento critico e alternativo nei confronti della teoria economica dominante, ammette la possibilità di fenomeni di declino anche casuali, a cui le istituzioni e gli individui possono reagire e, in questo modo, rimettersi in sesto.

Exit (defezione) e *Voice* (protesta) costituiscono le alternative, prevalentemente e rispettivamente economiche e politiche, di fronte al malfunzionamento di qualche pezzo del sistema, o dell'intero sistema, qualunque esso sia. L'opzione *Exit* è un meccanismo di mercato, come tale poco costoso e spesso assai efficace. L'opzione *Voice* fa riferimento alla necessità, o scelta, di non defezionare e, quindi, si avvale di meccanismi prevalentemente non di mercato, politici. La lealtà, dal patriottismo, alla fedeltà, alla marca modifica la scelta tra *Exit* e *Voice*.

Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Trad. it., *Lealtà, defezione e protesta*, Bompiani, 1982

4.5 Programmazione negoziata: le possibili patologie

La programmazione negoziata, come ogni iniziativa o strumento organizzativo può avere esiti più o meno di successo. Esaminiamo ora le possibili patologie, con l'esclusione di quelle riconducibili a comportamenti degli individui di rilevanza penale. Tale esclusione, che comprende quindi anche i fenomeni di concussione, corruzione, truffe, turbative d'asta ecc., impedisce di dar conto di molti fallimenti delle iniziative riconducibili alla programmazione negoziata: tuttavia sembra sensato procedere in questo modo, non essendo i comportamenti individuali di rilevanza penale in qualche modo dipendenti dalla forma di programmazione prescelta.

Le patologie che possono affliggere la programmazione negoziata costituiscono un insieme rilevante, che saranno analizzate con riferimento a singoli elementi, senza escludere che più di un elemento possa coesistere nelle esperienze concrete:

- non corretta definizione dei partecipanti. Può assumere vari aspetti: 1) qualche soggetto, che dovrebbe essere dentro, rimane fuori, 2) qualche soggetto, che dovrebbe rimanere fuori, è dentro. In entrambi i casi, in tutte le fasi (informazione, partecipazione, decisione, attuazione, monitoraggio, valutazione) si producono delle distorsioni;

- non corretta definizione del progetto, nelle sue caratteristiche, tempi, valutazione di costi e benefici;

- non corretta, o incerta definizione dei finanziamenti. E' un caso frequente, in particolare quando l'intesa riguarda iniziative che richiedono finanziamenti esterni al gruppo dei sottoscrittori. In questo caso il progetto fallisce, o meglio, il suo successo corrisponde al valore atteso di comportamenti che sono fuori dal controllo dei sottoscrittori;

- non corretta definizione dell'obiettivo. La sottoscrizione di una intesa/contratto talora può avere meramente uno scopo di annuncio. Si tratta, all'interno di una politica pubblica, di "far sapere" gli orientamenti dei sottoscrittori, a prescindere dagli esiti della iniziativa. Tecnicamente, anche in sede di valutazione, l'intesa non deve essere giudicata in base agli effetti del presunto contenuto, ma esclusivamente in base agli effetti sui comportamenti dei soggetti potenzialmente coinvolti. In altre parole, l'accordo si presenta con un contenuto ed un obiettivo, il cui raggiungimento non dipende solo dai comportamenti dei partecipanti. Questi, di fatto si impegnano a mettere in atto comportamenti coerenti con il raggiungimento dell'obiettivo, senza che il successo sia di per sé assicurato. Si tratta, ed è un fenomeno assai diffuso, di accordi e contratti con scopi di indirizzo, più che di realizzazione.

- non corretta definizione delle procedure. E' un caso frequente, e riguarda l'ingegneria delle intese/contratti, cioè la struttura dei medesimi, coerente con gli incentivi a

comportamenti corretti da parte dei sottoscrittori. Una letteratura sterminata sul *mechanism design* può fornire, caso per caso, indicazioni utili per la redazione di accordi o schemi tipici.

Box 4.4: *Mechanism Design*

Il Premio Nobel per l'Economia nel 2007 venne assegnato congiuntamente a Leonid Hurwicz, Eric S. Maskin e Roger B. Myerson "for having laid the foundations of mechanism design theory".

Una buona sintesi del loro lavoro è quella contenuta nel *Scientific background* per la motivazione per il conferimento del Premio Nobel, e di cui si traduce qualche brano introduttivo:
 "Le transazioni economiche avvengono nei mercati, all'interno delle imprese e in un gran numero di diversi assetti istituzionali. Alcuni mercati sono liberi dall'intervento dei governi, mentre altri sono regolati. All'interno delle imprese, alcune transazioni sono guidate da prezzi di mercato, altre sono oggetto di negoziazione, altre infine sono dettate dal *management*. La teoria del *mechanism design* fornisce una struttura coerente per l'analisi di questa varietà di istituzioni, o di "meccanismi allocativi", con una particolare attenzione ai problemi associati agli incentivi e alla informazione privata (...). La teoria del *mechanism design* consente di analizzare sistematicamente e di confrontare gli esiti di un vasto assortimento di istituzioni, sotto ipotesi non particolarmente restrittive. Assieme alla teoria dei giochi, la teoria del *mechanism design* può andare oltre l'approccio classico e fornire modelli sofisticati di comportamento"

http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2007/advanced-economicsciences2007.pdf,

Tra i contributi principali dei tre premiati, si segnalano :

Hurwicz, L. (1960): "Optimality and informational efficiency in resource allocation processes", in Arrow, Karlin and Suppes (eds.), *Mathematical Methods in the Social Sciences*. Stanford University Press

Hurwicz, L. (1972): "On informationally decentralized systems", in Radner and McGuire, *Decision and Organization*. North-Holland, Amsterdam

Hurwicz, L. (1973): "The design of mechanisms for resource allocation", *American Economic Review* 63, *Papers and Proceedings*, 1-30

Maskin, E. and J. Moore (1999): "Implementation and renegotiation", *Review of Economic Studies* 66, 39-56

Maskin, E. and T. Sjöström (2002): "Implementation theory", in K. Arrow, A.K. Sen and K. Suzumura (eds.), *Handbook of Social Choice and Welfare*, Vol. 1. Elsevier Science, Amsterdam

Maskin, E. and J. Tirole (1999): "Unforeseen contingencies and incomplete contracts", *Review of Economic Studies* 66, 84-114

Myerson, R. (1983): "Mechanism design by an informed principal", *Econometrica* 52, 461-487

Myerson, R. (1989): "Mechanism design", in J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman (eds.), *The New Palgrave: Allocation, Information and Markets*. Norton, New York

Myerson, R. and M. Satterthwaite (1983): "Efficient mechanisms for bilateral trading", *Journal of Economic Theory* 28, 265-281

La soluzione dei problemi descritti sopra richiede interventi talora generici e talora specifici. Con riferimento a quelli generici, va ricordata la tendenza, ampiamente spiegabile in un approccio di *Law and Economics*, alla definizione di contratti tipici, con caratteristiche fisse e conosciute *ex ante*. Si tratta di un processo inteso a ridurre i costi di

transazione, in particolare quelli di negoziazione e contrattazione, nonché di monitoraggio ed *enforcement*. Con riferimento a quelli specifici, per definizione, essi costituiscono un *unicum*, fin quando non diventano un paradigma per fattispecie simili.

4.6. Esame di alcune esperienze europee di programmazione negoziata: una possibile tipizzazione

La ricostruzione di alcuni modelli europei di programmazione negoziata è partita dal già citato rapporto dell'OECD (2007) in cui le esperienze di Paesi con regimi costituzionali e ordinamenti amministrativi diversi sono descritte e confrontate sulla base di due modelli teorici di contrattazione contrapposti:

- *modello transazionale*: fa riferimento ad uno schema di contrattazione “completa” in cui le prerogative e i compiti delle parti sono stabiliti *ex ante* e pienamente verificabili. Il coordinamento della relazione contrattuale è pertanto realizzato *ex ante*;
- *modello relazionale*: le parti si impegnano a cooperare *ex post* (dopo la definizione del contratto), sviluppando a tale scopo un meccanismo di governance. In questo caso, i contratti sono “incompleti” e le azioni degli agenti non pienamente verificabili. Il coordinamento e la gestione dei possibili conflitti avvengono attraverso meccanismi di negoziazione.

Entrambi gli schemi contrattuali hanno meccanismi di *enforcement*, volti a

rendere cogenti gli impegni delle parti e a rafforzare la credibilità dell'accordo, che si differenziano in base al grado di controllabilità degli impegni stabiliti dai contratti: il caso transazionale presuppone generalmente l'intervento di un controllo esterno, nel caso relazionale l'esecuzione dell'accordo è lasciata prevalentemente allo spirito cooperativo delle parti.

I due modelli creano un *continuum* lungo il quale possono esservi diverse tipologie di contratti, caratterizzate dalla presenza sia di elementi transazionali che relazionali a seconda del contesto di coordinamento di riferimento, sul quale incidono diverse variabili: 1. la complessità dell'ambito di *policy*, che riduce la possibilità di scrivere contratti “completi”, 2. la distribuzione simmetrica o asimmetrica della conoscenza fra i livelli di governo, 3. il grado di interdipendenza verticale presente nella materia condivisa (se elevata, la negoziazione fra le parti diviene maggiormente strategica), 4. l'*accountability* dei governi e l'indipendenza di eventuali soggetti terzi, che debbano configurare meccanismi di *enforcement*.

Seguendo lo schema descritto, i paesi e i relativi casi trattati nel capitolo, possono essere “classificati” secondo lo schema della tabella 4.2.

Tabella 4.2 Caratteristiche dei modelli contrattuali in quattro paesi europei

Paese	Tipologia di accordo/contratto	Modello transazionale/relazionale	Meccanismi di enforcement
Italia	<p>Intesa Istituzionale di Programma (sino al 2012). Coordina l'attività di ogni Regione o Provincia Autonoma con il Governo centrale per individuare obiettivi, settori e aree in cui effettuare interventi di sviluppo del territorio. Lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di programma è l'Accordo di Programma Quadro (APQ).</p> <p>Il nuovo modello del Fondo di Sviluppo e Coesione e dei Contratti Istituzionali di Sviluppo deve esser ancora sperimentato.</p>	<p>L'APQ si avvicina al modello transazionale in contesti poco complessi.</p> <p>Più frequentemente, la complessità dell'ambito di intervento fa sì che sia difficile per entrambe le parti esplicitare l'obiettivo di <i>policy</i> e per seguirlo attraverso un insieme di azioni chiare e ben definite. In questi ambiti prevale una logica relazionale, che prevede margini più ampi per la negoziazione anche durante l'implementazione del contratto</p>	<p>Anche a causa della difficoltà di ricondurre l'APQ in uno schema contrattuale tipico, si registra una debolezza del controllo esterno e la preminenza di meccanismi di controllo interno.</p> <p>Presenza di meccanismi premiali e sanzionatori legati alle fasi della programmazione, dell'impegno e della spesa</p>
Francia	<p><i>Contrat de Projet Etat-Région, ex Contrat de Plan Etat-Région</i> (CPER): accordi di natura contrattuale pluriennali sottoscritti da Stato, Regioni, ed eventualmente da altri soggetti pubblici e privati. Stabiliscono progetti da realizzare a livello regionale sullo sfondo di obiettivi nazionali</p>	Modello relazionale	<p>Non vi sono veri e propri meccanismi di controllo interno; forme di controllo esterno (per quanto previste) sono raramente applicabili.</p> <p>La realizzazione degli interventi è affidata alla collaborazione reciproca delle parti</p>
Germania	<p>Non vi sono forme esplicite di contrattazione, ma procedure di cooperazione per la realizzazione dei "compiti congiunti" previsti dalla costituzione: Federazione e <i>Länder</i> definiscono insieme e cofinanziano programmi e di sviluppo regionale la cui attuazione è in capo ai <i>Länder</i></p>	<p>La negoziazione avviene all'interno dei comitati di programmazione e tipicamente senza ricorrere alla contrattazione esplicita.</p> <p>Dato il riparto delle competenze tra Federazione e <i>Länder</i> tedeschi, gli accordi potrebbero assumere la forma della contrattazione completa</p>	Non presenti
Spagna	<p><i>Convenio de Colaboración</i>: accordi fra governo centrale e Comunità Autonome che stabiliscono i compiti di ciascuna parte nell'attuazione di programmi di sviluppo territoriale; finanziati in modo prevalente dallo Stato</p>	<p>Strumento molto flessibile, difficilmente classificabile nell'ambito dei modelli transazionale e relazionale. Il disegno varia in funzione del contesto di coordinamento</p>	<p>Presenza di comitati di monitoraggio che svolgono controlli interni; giurisdizione amministrativa per i conflitti che non vengono risolti dai comitati di monitoraggio</p>

Nei successivi paragrafi viene presentata una descrizione delle caratteristiche dei modelli di ogni paese descrivendo la sua forma di Stato e del sistema di relazioni intergovernative, degli strumenti contrattuali in uso,

delle risorse mobilitate, dei meccanismi di enforcement dei contratti e delle criticità rilevate.

4.6.1. Italia

Le Intese Istituzionali di Programma e i relativi Accordi di Programma Quadro si affermano in Italia sull'onda di due tendenze: da un lato la nuova programmazione della politica regionale, con la chiusura dell'Agenzia per il Mezzogiorno nel 1992 e l'introduzione dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate FAS, dall'altro lo sviluppo della gestione delle politiche pubbliche "per mezzo di contratti" e il delinearsi di schemi di contrattazione di natura relazionale in contesti istituzionali con responsabilità condivise tra differenti livelli di governo.

Il fondo FAS (ora FSC) ha un ruolo assai rilevante nella programmazione della politica regionale, essendo, insieme ai Fondi Comunitari, lo strumento finanziario che stanzia le risorse aggiuntive per la promozione dello sviluppo economico nelle aree deboli del Paese, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Per quanto riguarda invece la gestione delle politiche pubbliche per mezzo di contratti è possibile individuare tre fasi del loro sviluppo (Bobbio, 2000): una prima fase di avvio, tra il 1985 e il 1990, in cui alcune leggi di settore autorizzano alcune amministrazioni a stipulare tra loro "accordi di programma", probabilmente su imitazione dei *Contrat de Plan* francesi; dello stesso periodo è l'introduzione della "conferenza dei servizi", attraverso la quale l'accordo unanime tra più ammi-

nistrazioni sostituisce qualsiasi atto di autorizzazione. Una seconda fase di consolidamento, nel 1990, con la legge di riforma delle autonomie locali (l. n. 142/1990) e la legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990), in cui accordi di programma e conferenza dei servizi divengono strumenti ordinari a disposizione di tutte le amministrazioni. Una terza fase di espansione, a partire dal 1995, in cui una nuova generazione di figure contrattuali viene ricompresa sotto l'espressione di "programmazione negoziata": con la legge di accompagnamento della finanziaria del 1997 (l. n. 662/1996) sono infatti introdotte le Intese Istituzionali di Programma, gli Accordi di Programma Quadro, i Patti territoriali, i Contratti di Programma, i Contratti d'Area.

L'Accordo di Programma Quadro (APQ) è lo strumento ordinario di programmazione degli investimenti finanziati dalla quota di risorse FAS assegnata alle Intese Istituzionali di Programma. Oltre che dalle risorse FAS, gli APQ possono inoltre essere finanziati da risorse pubbliche ordinarie, risorse pubbliche aggiuntive e risorse provenienti da privati. I soggetti promotori degli APQ possono essere lo Stato, le Regioni o altri Enti Pubblici. Il testo dell'APQ contiene le attività e gli interventi da realizzare, i tempi e le modalità di attuazione, le procedure per il monitoraggio e la verifica degli interventi, l'integrazione fra le diverse fonti di finanziamento ordinarie (stanziate da Stato, Regioni ed Enti Locali), aggiuntive

(fondi comunitari e fondi FAS), provenienti di privati.

Il funzionamento delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro (APQ) si articola in tre componenti (Ires, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte, 2006):

- l'*Intesa Istituzionale di Programma*, che costituisce il quadro di riferimento generale in cui sono definite le scelte strategiche, i settori e gli interventi infrastrutturali prioritari per lo sviluppo regionale;
- gli Accordi di Programma Quadro, che costituiscono gli strumenti di attuazione dell'intesa e sono adottati in diversi settori di policy (es. risorse idriche, beni culturali, sviluppo locale);
- i singoli interventi e progetti che si intende realizzare, definiti in modo puntuale.

Quando, nel 1999, ha inizio il processo di programmazione regionale, le priorità territoriali sottoscritte nelle Intese tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Governatori di ciascuna Regione, specificate negli APQ²⁹, trovano attuazione attraverso lo stanziamento di risorse FAS, che catalizzano ulteriori risorse regionali, nazionali e private. Gli Accordi in questa fase tendono a consolidarsi

come strumenti di cooperazione interistituzionale attraverso cui i livelli di governo centrale e regionale negoziano interventi puntuali da ammettere al finanziamento.

La Legge Finanziaria del 2002 (l. 448/2001) interviene successivamente per introdurre criteri e modalità di assegnazione delle risorse aggiuntive per interventi nelle aree depresse, che la delibera CIPE n. 36/2002 concretizza in una serie di obiettivi, stabilendo un sistema di premialità e sanzioni. Tali criteri vengono riproposti negli anni seguenti dalle Delibere CIPE di riparto³⁰ e sono confermati in modo permanente nel 2006 (delibera n. 14/2006).

Con il periodo di programmazione della politica regionale 2007-2013, le modalità di finanziamento del FAS (ora FSC) e di *governance* degli APQ vengono innovative al fine di creare un sistema unitario di gestione delle risorse aggiuntive nazionali (FSC e Fondi Strutturali). Nel nuovo ciclo di programmazione, il FSC finanzia i Programmi attuativi nazionali, regionali e interregionali, all'interno dei quali sono previste alcune misure la cui attuazione richiede il ricorso allo strumento dell'APQ. Diversamente dal ciclo di programmazione precedente, 2000-2006, la parte del FSC destinata alle Regioni non deve essere necessariamente attuata attraverso APQ. In quest'ultimo rientrano solo gli interventi che, finanziati anche dal FSC,

²⁹ Nei settori della mobilità, del ciclo dell'acqua, della difesa del suolo, dello sviluppo locale, dei beni culturali, delle aree urbane, della società dell'informazione e della ricerca

30 Nn. [17/2003](#), [20/2004](#), [35/2005](#)

richiedano la cooperazione interistituzionale tra più amministrazioni.

La Delibera CIPE n. 166/2007³¹ ha provveduto al riparto delle risorse FSC per macro-area e per Programmi per l'intero arco temporale; tale atto, come modificato con la successiva Delibera CIPE n.1/2009, ha disciplinato inoltre le nuove regole di *governance*.

Ripartizione delle risorse FAS tramite APQ

Il rapporto annuale 2010 del DPS³² sugli interventi nelle aree sottoutilizzate illustra i principali soggetti destinatari nonché gli ambiti di policy che hanno beneficiato delle risorse FAS nel ciclo di programmazione 2000-2006. Il rapporto evidenzia che nelle Regioni del Centro Nord in media il 43% delle risorse sono confluite nell'area di *policy* "Reti e nodi di Servizio" (infrastrutture di trasporto viarie, ferroviarie e aeroportuali e infrastrutture per le telecomunicazioni). Nel Mezzogiorno, a cui nel ciclo di programmazione 2000-2006 è stato destinato l'85% delle risorse FAS assegnate alle Intese, la media delle risorse stanziate per il settore "Reti e nodi di Servizio" è pari al 40%, con il picco della Regione Sicilia che sfiora il 60%. Per quanto concerne il settore delle "Risorse naturali" (interventi afferenti al ciclo idrico integrato, difesa del suolo, bonifica siti

inquinati), le Regioni del Centro-Nord vi hanno allocato in media il 25% delle risorse FAS programmate nel periodo, con punte che superano il 30 e il 40% in Lazio e in Piemonte; le Regioni del Mezzogiorno hanno destinato a tale settore il 26%, con il picco della Regione Sardegna con un valore pari al 35%. Poco più del 10% delle risorse FAS è andato ai settori dei beni culturali e dei "sistemi locali di sviluppo" nelle Regioni del Centro-Nord, con punte di quasi il 20% in Umbria, Toscana e Piemonte, contro il 16% in media delle Regioni Meridionali, con il picco della regione Campania del 23%. Risulta infine di poco superiore al 10% lo stanziamento di risorse FAS programmate in materia di riqualificazione urbana nelle Regioni del Mezzogiorno, con una percentuale superiore al 20 per la regione Campania.

Un elemento piuttosto critico è dato dall'eccessiva dispersione delle risorse su interventi di importo non rilevante e con un impatto trascurabile sullo sviluppo del territorio. La dimensione media degli interventi inseriti in APQ e finanziati anche solo in parte dal FAS è di circa 1,4 milioni al Centro-Nord, con valori medi di più di due milioni nelle Regioni che hanno beneficiato di minori fondi (Province Autonome di Trento e Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta). Solo il 20% del FAS è allocato su interventi di importo superiore a 25 milioni; fa eccezione la Lombardia, in cui oltre il 45% del fondo FAS risulta allocato su tale tipologia di interventi,

³¹ Recante "Attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e programmazione del Fondo Aree Sottoutilizzate"

³² Dipartimento Sviluppo e Coesione Economica (2011)

mentre per l'Umbria, la Toscana e le Province autonome il dato scende sotto il 10%. Nel Mezzogiorno il valore medio degli interventi inseriti in APQ è pari a circa 2,5 milioni, mentre è pari al 30% la percentuale di risorse FAS allocate su interventi con importo non inferiore a 25 milioni, con punte del 38% in Calabria e del 53% in Sicilia.

Per quanto concerne l'avanzamento della spesa a valere sul FAS programmato tramite APQ, dopo oltre dieci anni dall'avvio del ciclo di programmazione 2000-2006 esso è giunto, nelle Regioni del Centro-Nord, al 66% (43% su base nazionale) delle risorse complessivamente programmate. Nelle Province Autonome di Trento e Bolzano si registrano avanzamenti più elevati rispetto alla media, dell'88 e dell'84%, in Lombardia e in Liguria dell'80 e del 79%; di molto inferiore (pari al 45%) l'avanzamento della spesa registrato nella Regione. Nel Mezzogiorno l'avanzamento medio della spesa è pari solo al 39% del FAS

complessivamente assegnato alle Intese, con realtà come quelle di Abruzzo e Molise, che registrano un avanzamento medio superiore al 60%, vicino a quello medio registrato nel Centro-Nord, e viceversa come quelle di Calabria e Sicilia, con avanzamenti pari al 30 e al 24% della spesa (Dati DPS 2010 relativi al ciclo di programmazione 2000-2006).

Meccanismi di enforcement

Nell'*enforcement* degli APQ un ruolo preminente è svolto dai meccanismi di controllo interno. La delibera Cipe n. 14/2006 individua una serie di meccanismi contrattuali *ex ante* ed *ex post* che riguardano la stipula e la realizzazione degli APQ.

I meccanismi di controllo *ex ante* sono suddivisi in ragione delle principali fasi in cui si articola il processo di elaborazione e stipula degli Accordi (vedi tabella):

Tabella 4.3: meccanismi di controllo ex ante

Fase	Azione	Scadenza
Fase 1 "Informativa delle Amministrazioni centrali"	Invio delle Amministrazioni centrali alle Regioni di una informativa relativa alla loro programmazione di medio periodo sul territorio (risorse ordinarie e risorse aggiuntive)	Entro 31 luglio
Fase 2 "Riparto settoriale"	Le Regioni comunicano al CIPE e alle Amministrazioni centrali il riparto settoriale delle risorse FAS loro assegnate. Per ogni settore sono illustrate: a. le strategie e gli obiettivi che l'Amministrazione regionale intende perseguire anche in relazione con l'andamento complessivo dell'Intesa e degli interventi b. la coerenza con gli atti di programmazione settoriale di riferimento (comunitaria, nazionale e regionale) c. l'intenzione di procedere con nuovi Accordi o con Atti integrativi	Entro 30 settembre
Fase 3 "Definizione del Quadro Strategico dell'APQ"	Le Regioni e le Amministrazioni centrali condividono un documento denominato "Quadro strategico dell'APQ" che impegna le amministrazioni coinvolte anche per i successivi atti programmatici di competenza.	Entro 31 gennaio
Fase 4 "Stipula dell'APQ"	Sottoscrizione degli APQ o degli Atti integrativi: - entro 30 giorni prima della data di sottoscrizione le Amministrazioni propongono gli interventi per la sezione "attuativa" e per la sezione "programmatica" sulla base delle priorità del Quadro Strategico dell'Accordo e li presentano ai sottoscrittori - l'atto, composto di articolo e relazione tecnica, viene redatto e le schede intervento sono inserite nell'Applicativo Intese	Entro la data di stipula prevista nella fase precedente

Fonte: delibera CIPE n. 14/2006

La proposta degli interventi che emerge al termine della Fase 4 è accompagnata da una relazione tecnica del Nucleo di Valutazione dell'Amministrazione regionale o centrale che contiene:

- elementi di valutazione circa la rispondenza della proposta ai criteri

di coerenza programmatica, la coerenza interna ed esterna;

- elementi informativi sui principali effetti economico-sociali attesi dalla proposta;

- una sintesi delle valutazioni di fattibilità esistenti per gli interventi proposti;
- l'indicazione degli interventi di importo superiore a 10 milioni di euro per cui appaiano opportuni approfondimenti relativi alla fattibilità tecnica, procedurale e/o economico-finanziaria prima della firma dell'APQ.

Per quanto concerne i meccanismi di controllo *ex post*, per garantire il flusso di informazioni fra governo centrale e regioni, il soggetto responsabile dell'Accordo trasmette semestralmente ad un Comitato Paritetico di Attuazione (composto da funzionari dell'amministrazione regionale e centrale) una relazione di monitoraggio in cui descrive lo stato di attuazione dell'accordo e degli interventi e segnala le eventuali criticità di natura tecnica o finanziaria. Qualora non si giunga ad una soluzione condivisa delle criticità entra in gioco il Comitato Istituzionale di Gestione (composto da rappresentanti politici del Governo e della Giunta regionale) che, oltre ad esaminare l'andamento degli accordi per valutare le ragioni di eventuali ritardi e favorire l'individuazione di azioni utili a superarli, provvede ad esaminare l'andamento dell'intesa e le esigenze di sviluppo regionale, verificare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo. Nel corso degli anni, tale disegno organizzativo ha manifestato alcuni limiti ed è stato mutato introducendo (per ogni singolo

APQ) il Tavolo dei sottoscrittori, composto dai firmatari o da loro delegati. Ad esso è stato affidato il compito di esaminare le proposte che provengono dal responsabile dell'APQ e dai sottoscrittori in materia di riattivazione o annullamento degli interventi, riprogrammazione di risorse ed economie, modifica delle coperture finanziarie degli interventi, promozione di atti integrativi, attivazione di eventuali procedure di accelerazione delle fasi attuative, anche attraverso la possibilità di modificare la quota di cofinanziamento a carico dei soggetti attuatori degli interventi mediante le risorse premiali.

Al fine di incentivare comportamenti virtuosi, è previsto inoltre un sistema di premialità e sanzioni. L'attribuzione delle risorse premiali per gli enti più virtuosi è subordinata al rispetto della tempistica del profilo di spesa previsto dal cronoprogramma degli interventi, indicante i tempi necessari per la progettazione e l'esecuzione degli stessi. Un meccanismo sanzionatorio, consistente nel disimpegno delle risorse, ovvero nella perdita delle stesse, e una decurtazione progressiva delle risorse, ovvero mancata attribuzione, subentrano rispettivamente nel caso della mancata assunzione di impegni giuridicamente vincolanti entro un termine prefissato e nel caso in cui i cronoprogrammi non vengano presentati o non sia stata effettuata, entro una data prefissata, la

programmazione del 60% delle risorse assegnate.

Criticità

L'insufficiente selezione degli interventi da finanziare, unitamente alle numerose criticità di natura amministrativa tecnica o finanziaria riscontrate durante la realizzazione delle opere hanno fatto sì che l'avanzamento della spesa, specie nel Mezzogiorno, proceda molto lentamente. L'ammontare delle risorse oggetto di disimpegni automatici³³ a valere sulle assegnazioni FAS dal 2002 al 2005 è pari a circa 74 milioni per le regioni del Centro-Nord (di cui 59 circa per il Lazio e 11 per la Toscana) e a circa 358 milioni per il Mezzogiorno. Le risorse potenzialmente disponibili al reimpegno³⁴ ammontano a circa 140 milioni per il Centro-Nord (di cui 42 per l'Umbria e circa 32 per il Piemonte) e a quasi 1.240 milioni per il Mezzogiorno (di cui 509 milioni per la Sicilia e 223 per la Campania). In linea generale, il Rapporto del DPS rileva, nei soggetti preposti ad attuare gli interventi, una "scarsa capacità di organizzazione e

reazione alle criticità sopravvenute, con conseguente mancanza di tempestività nel coinvolgere tutti i soggetti preposti affinché queste siano rimosse", nonché una "scarsa attenzione all'attività del monitoraggio, troppo spesso interpretata come un controllo e una ingerenza nella sfera di propria competenza da parte delle amministrazioni centrali e regionali, piuttosto che come uno strumento indispensabile per consentire agli stessi soggetti di tenere sotto controllo la realizzazione delle opere, rilevare prontamente eventuali criticità sopravvenute, accelerandone la conclusione" (DPS 2010, p. 237).

L'avanzamento della spesa non sempre presenta una relazione lineare con la percentuale di risorse FAS allocata su interventi di importo rilevante. Nel Centro-Nord all'aumentare di tale percentuale corrisponde una tendenza al rallentamento nell'avanzamento della spesa, confermando le difficoltà nella realizzazione di opere di dimensione economica rilevante. Fanno eccezione la Lombardia, con una elevata concentrazione di risorse FAS su interventi di grande importo - oltre il 45% - abbinato ad un forte avanzamento della spesa, e l'Umbria con, viceversa, pochissime risorse allocate su opere di importo rilevante e un avanzamento della spesa inferiore alla media. Nel Mezzogiorno molti più elementi influenzano l'avanzamento della spesa, per cui la relazione fra le due variabili risulta meno forte. A parziale conferma della tendenza prima

³³ Risorse FAS assegnate dal CIPE fra il 2002 e il 2005 già deliberate o accertate dal CIPE, allocate su interventi per cui non sono stati assunti impegni giuridicamente vincolanti nei termini previsti e che hanno causato l'originarsi di una sanzione

³⁴ Risorse FAS al netto di quelle già utilizzate dalle amministrazioni titolari per la copertura di sanzioni deliberate dal CIPE relative a economie derivanti dalla realizzazione delle opere finanziarie, programmate prima del 31/12/2008 su interventi in fase progettuale e con avanzamento economico nullo o su interventi che le amministrazioni titolari hanno deciso di definanziare

descritta vi sono i casi del Molise e dell'Abruzzo, che presentano un avanzamento elevato della spesa rapportato ad una scarsa allocazione di risorse su interventi economicamente rilevanti e, viceversa, i casi della Sicilia e della Calabria che registrano scarsi avanzamenti di spesa rapportati ad una maggiore quota di risorse in relazione ad interventi di importo rilevante (DPS 2010).

Sarà interessante osservare in futuro l'andamento degli interventi per il ciclo 2007-2013 per verificare se le modifiche procedurali hanno prodotto impatti rilevanti.

4.6.2. Francia

Décentralization e competenze delle Regioni

In Francia, paese prototipo dello Stato unitario, i livelli di governo sub-nazionale (*collectivités territoriales*) si articolano in Comuni, Dipartimenti e Regioni.

Le Regioni cessano di configurarsi come corpi amministrativi dello Stato nel corso degli anni Settanta e sono istituite come enti territoriali (22 + 4 “*outré-mer*”) con proprie istituzioni di governo con la riforma *Mitterrand-Deferre* del 1982. Attraverso il processo di decentramento (primo atto della *Décentralization*) che ha inizio negli anni 1982-1983 le Regioni sono destinatarie di trasferimenti di competenze e risorse finanziarie e divengono enti con autonomia di spesa.

Le trasformazioni di questi anni avvengono tuttavia a costituzione invariata, in assenza di una riorganizzazione sistematica delle relazioni fra Stato e nuove entità territoriali. Da questo punto di vista, lo sviluppo delle relazioni contrattuali o “contratti di azione pubblica” fra livelli di governo, più che essere nato *con* il decentramento, rappresenta un tentativo di dare risposta ai problemi di governabilità determinati dalla crisi del centralismo e dallo scarso coordinamento fra i nuovi “blocchi di competenze” e responsabilità politiche e amministrative (Gaudin, 2007). La seconda fase (“*acte II*”) della *Décentralisation* ha luogo dopo l'approvazione della legge costituzionale del 28 marzo 2003 e della legge sulle “responsabilità locali” del 13 agosto 2004. Viene rafforzata l'autonomia finanziaria dei governi locali e viene stabilito che i trasferimenti di responsabilità dal governo centrale a quelli locali debbono accompagnarsi ad equivalenti stanziamenti di risorse. I nuovi “blocchi di responsabilità” attribuiti ai governi sub-nazionali attribuiscono competenze in capo ai Comuni in materia di pianificazione urbanistica, difesa del suolo e sicurezza (polizia municipale); in capo ai Dipartimenti in materia di strade, servizi sociali, trasporto scolastico, incendi, programmazione scolastica, *rural planning*; in capo alle Regioni in materia programmazione regionale, sviluppo economico, formazione professionale, edilizia scolastica.

Le Regioni, istituite con legge ordinaria, trovano riconoscimento nella costituzione. Esse non sono tuttavia sovraordinate ai governi locali (vale il principio della *“non tutelle d'une collectivité*

locale sur l'autre”) e restano dotate di competenze di tipo amministrativo e non legislativo. I loro bilanci e “peso politico” risultano abbastanza limitati.

Tab 3.4 Spesa dei livelli di governo subnazionali in Francia nel 2005

Spesa procapite in €	Comuni	Dipartimenti	Regioni
1.211	790	286	
Spesa totale subnazionale procapite in €	2.286		
Livelli di spesa in % sul totale della spesa pubblica	8,2	5,4	1,9
Spesa subnazionale in % sul totale della spesa pubblica	15,5		

Nonostante le responsabilità sembrino ben definite, di fatto molte sono condivise (ad eccezione della formazione professionale, di competenza regionale). Più nel dettaglio, le

competenze delle Regioni sono così ripartite (in rapporto a quelle dei Dipartimenti):

Tab 3.5 Le funzioni di Regioni e Dipartimenti in Francia

	Regioni	Dipartimenti
Sviluppo economico	Ruolo di coordinamento nelle politiche di sviluppo economico; Piena responsabilità per la formazione professionale; Registrazione dei contratti di apprendistato; Gestione di programmi di formazione-lavoro individuali e collettivi; Coordinamento per politiche del turismo	Possibilità di fornire sussidi (autonomamente o in collaborazione con altri enti) per piccole medie imprese, commercianti e artigiani
Strade e infrastrutture di ampia scala	Sviluppo e manutenzione dei porti di pesca; Preparazione di piani per infrastrutture e trasporti; Responsabilità per il trasporto scolastico in <i>Île-de-France</i> ; Gestione di programmi dell'Unione Europea (su base sperimentale)	Gestione e manutenzione degli aeroporti; Realizzazione, gestione, manutenzione dei porti di pesca; Gestione dei trasporti extra-urbani; Proprietà e gestione di 20 000 Km di autostrade nazionali; Impiego di pedaggi autostradali per la costruzione di autostrade veloci
Servizi sociali, assistenza, <i>housing</i>	Partecipazione al finanziamento dei servizi sanitari; Responsabilità per la formazione per assistenza sociale e di primo soccorso; Definizione di un programma sanitario regionale	Assistenza nella progettazione di <i>housing</i> sociale in aree rurali; Piani di dipartimento per case popolari; Fondo di Solidarietà per <i>Housing</i> ; Piano dipartimentale per servizi medici e sociali; Coordinamento dell'assistenza sociale; Fondo di assistenza giovani a rischio; Assistenza medica e sociale per anziani; Misure di assistenza scolastica (su base sperimentale); Gestione dei programmi di salario minimo
Istruzione e cultura	Servizi ed edilizia scolastica per le scuole superiori; Proprietà dei monumenti storici, gestione del patrimonio	Edifici e servizi dei <i>collège</i> ; Staff tecnico e operativo dei <i>collège</i> ; Gestione di monumenti storici (su commissione); Gestione dei lavori e dei sussidi per il restauro di monumenti storici; Piano dipartimentale per formazione artistica
Fonte: OECD (2007), <i>Linking Regions and Central Governments</i> , p. 75		

La contrattualizzazione delle politiche e i Contrat de Projet Etat-Région

La contrattualizzazione delle politiche pubbliche in Francia ha conosciuto più fasi. Una fase di sperimentazione precede persino il "primo atto" della *Décentralisation* e risale agli anni

Settanta, quando il governo centrale realizza degli accordi a mezzo di contratti con alcuni comuni o gruppi di comuni (*Villes Moyennes, Habitat et Vie Sociale, Pays*). Dopo questi primi esperimenti, fra gli anni ottanta e novanta la contrattualizzazione si

afferma pienamente (es. i contratti *Banlieues 89, Développement social des quartiers, Prévention délinquance, Famille, Insertion, Politique de la ville* ...) e i *Contrat de plan Etat-Régions* (CPER) si caratterizzano come "contratti di contratti", ovvero ricoprendono più accordi contrattuali specifici. Negli anni duemila si apre una terza fase di "sistematizzazione", ovvero di ricorso sistematico alla prassi contrattuale per la quasi totalità delle politiche pubbliche realizzate dallo Stato e dalle entità territoriali più importanti, tanto che lo stesso "secondo atto" della *Décentralisation* viene in larga misura organizzato per mezzo di contratti fra Stato e Dipartimenti.

Gaudin (2004) distingue fra tre tipologie di contratto (che spesso si trovano combinate):

- a) partenariati pubblico/privato, utilizzati soprattutto nell'ambito delle politiche ambientali e di salvaguardia delle risorse naturali e nelle politiche sociali,
- b) *contrats de projet*, attivati essenzialmente da attori pubblici, con un obiettivo in particolare da realizzare o un numero ridotto di azioni integrate in un progetto specifico, in un particolare settore di *policy*,
- c) contratti di collaborazione finanziaria (*coopération financière globale*), finalizzati ad ufficializzare accordi-quadro di cofinanziamento pubblico dalla durata piuttosto lunga (5 anni); hanno uno spettro di

azioni assai ampio, spesso corrispondono più a "dichiarazioni di intenti" che non ad accordi economici specifici,

e identifica nella realizzazione delle politiche contrattuali le seguenti fasi: *déclaration d'intention ou charte, pré-contrat parfois, contrat, évaluation*.

I *Contrat de Projet Etat-Région* (ex *Contrat de Plan Etat-Région*, CPER), sono contratti pluriennali fra lo Stato e le Regioni, che stabiliscono progetti da realizzare a livello regionale. Lo Stato centrale partecipa al processo di coordinamento attraverso il prefetto regionale (*Prefét de région*) e la negoziazione finale avviene fra il *Préfet* e il Presidente della Regione. Benché le Regioni siano l'attore principale nella negoziazione con lo Stato, anche altri livelli territoriali, come i dipartimenti, possono essere inclusi nell'accordo. La cronologia e le principali caratteristiche delle generazioni di CPER possono essere così sintetizzate (Ires, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte, 2006):

- (1984-1988, 1989-1993) i CPER sono realizzati nell'ambito della programmazione pluriennale statale e devono pertanto essere coerenti con la programmazione nazionale. Le risorse sono concentrate sull'infrastrutturazione dei territori e sulla riconversione industriale;
- (1994-1999) aumenta l'importanza di altri interventi settoriali (formazione professionale e

- universitaria) e sono elaborati i primi dispositivi di monitoraggio e valutazione;
- (2000-2006) aumento delle risorse, diversificazione dei campi di *policy* e coinvolgimento di nuovi soggetti territoriali, quali le *Agglomerations* e i *Pays*.

La generazione 2007-2013 cambia denominazione, passando da *Contrat de Plan Etat-Région* a *Contrat de Projet*. Con i *Contrat de Projet* le priorità programmatiche si concentrano negli ambiti della competitività e dell'attrattività dei territori, dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile (tra cui le azioni per l'abbattimento dei gas serra), della coesione sociale e territoriale (Arcarese, 2006). Tali priorità sono declinate in obiettivi regionali specifici, in base alle esigenze di ciascuna regione (per maggiori dettagli si veda l'appendice al capitolo).

Risorse

Gli investimenti sono finanziati congiuntamente dalle Regioni, dallo Stato attraverso il ministero competente e con i Fondi Strutturali dell'Unione Europea. Oltre ai progetti di più ampia scala previsti nel contratto, possono essere finanziati anche progetti minori attraverso programmi specifici. Nella generazione di accordi del 2000-2006 il contributo nazionale aumenta in modo significativo, passando da 6,3 a 19,5 miliardi di euro.

La programmazione dei CPER 2007-2013 è coordinata con quella dei

programmi dei Fondi Strutturali Europei in modo da armonizzare i flussi finanziari e gli obiettivi di *policy*. Il 75% delle risorse provenienti dai fondi europei è destinato a misure per l'innovazione, la competitività e lo sviluppo sostenibile (secondo la strategia di *Göteborg*). I CPER 2007-2013 rappresentano un ammontare finanziario pari a 12,7 miliardi di euro per lo Stato e di 12,9 dalle 26 regioni (con differenti contributi regionali). Gli investimenti nelle Regioni vanno dai circa 170 milioni della *Guyane* ai circa 5,5 miliardi di euro di *Île-de-France*. L'attuale CPER di *Île-de-France* comprende 8 progetti di ampia scala nei seguenti ambiti: riduzione della disoccupazione, aumento della coesione sociale, miglioramento dell'attrattività del territorio di *Île-de-France*, rafforzamento del profilo internazionale, miglioramento dell'accessibilità del trasporto pubblico, valorizzazione dell'agricoltura e della silvicoltura, contrasto del cambiamento climatico, valorizzazione delle tematiche ambientali. Dal punto di vista finanziario, la parte del progetto che detiene la quota maggiore (53,7% del finanziamento totale) riguarda il trasporto pubblico. All'opposto, alla Regione *Limousin* è destinato invece il budget minore, con uno stanziamento di 388 milioni, di cui 234 finanziati dal governo centrale per un progetto articolato in altrettanti ambiti. Il progetto che vede il maggiore stanziamento di risorse riguarda la ricerca, l'istruzione secondaria e i

trasferimenti tecnologici (per un 20% del budget totale), seguito da un progetto su *housing* e miglioramento delle condizioni di vita (Kroll et al., 2010).

Meccanismi di enforcement

La presenza di “obiettivi nazionali” nei contratti garantisce che ciascuna Regione segua obiettivi simili. Spesso il governo nazionale impone degli obiettivi nazionali alle Regioni e agli altri livelli di governo (è il caso ad esempio dell’aggiunta, in diversi CPER, del finanziamento di linee per treni ad alta velocità). Il governo centrale inoltre controlla la realizzazione degli obiettivi regionali attraverso il *Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires* (CIACT) che a sua volta è posto sotto l’autorità del primo ministro ed organizzato attraverso un organismo interministeriale, la DIACT (*Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires, ex-DATAR*).

Nei casi di mancata esecuzione degli obiettivi previsti nei contratti, raramente sono messi in pratica meccanismi di controllo esterno. La ragione principale è data dal fatto che il *contrat*, secondo il Consiglio di Stato francese, che si è più volte pronunciato sulla sua natura giuridica, non comporta alcuna conseguenza *diretta* sull’effettiva realizzazione dei programmi e degli impegni finanziari previsti. Le clausole contrattuali hanno un peso *politico* più che giuridico e l’esecuzione

dei CPER è quindi affidata alla *buona fede* delle parti (Ires, Ministero dell’Economia, Regione Piemonte, 2006).

Parimenti non vi sono meccanismi di controllo interno messi in atto dalle parti. Le uniche previsioni contrattuali che consentono alle Regioni di controllare il comportamento del governo centrale sono le clausole di uscita, che consentono a ciascuna parte di terminare il contratto (OECD, 2007).

Criticità

Fra le criticità legate ai contratti di azione pubblica vi è l’instabilità delle regole: i contratti sono per definizione limitati nel tempo, spesso sperimentali, per principio non rinnovabili. Ne risulta che le “regole del gioco” sono meno stabili e prevedibili rispetto alla legge. I percorsi di definizione e di attuazione delle politiche contrattuali sono piuttosto lunghi, le dichiarazioni di intenti pre-contratto spesso si modificano profondamente durante il percorso, talvolta gli impegni non vengono mantenuti. Ad esempio, le tempistiche dei contratti di piano della generazione 1994-1999 sono state modificate in corso d’opera ed il loro termine prorogato unilateralmente di un anno dallo Stato; nel 1992, mentre era ancora in corso la seconda generazione di CPER, lo Stato ha inoltre modificato le regole del gioco, prescrivendo nuovamente l’iscrizione dei contratti comunali nei contratti Stato-Regione (Gaudin, 2007). La forte complessità giuridica e finanziaria delle

politiche contrattuali produce un'impressione di scarsa trasparenza nelle decisioni: vi sono regole procedurali che indicano i firmatari istituzionali dei contratti, ma non i finanziatori complementari, che pure sono parti interessate in grado di condizionare il decorso attuativo dei contratti e degli accordi. Ne derivano forme contrattuali con dei firmatari ufficiali e dei finanziatori complementari talvolta importantissimi, ma che non sono inclusi nella procedura.

4.6.3. Germania

Il federalismo “esecutivo” e “cooperativo” tedesco

La Repubblica Tedesca, *Bundesrepublik*, presenta una struttura statale fortemente decentrata, in cui i *Länder* che la compongono sono dotati di una propria identità statuale, di autonomia legislativa, amministrativa e giurisdizionale. Il federalismo tedesco viene definito “esecutivo” in virtù della collaborazione a livello esecutivo dei *Länder* (nell'ambito del *Bundesrat*) ed allo stesso tempo “unitario” in virtù della tutela uniforme dei diritti dei cittadini sancita dalla costituzione (Legge Fondamentale) e del forte accentramento in relazione alle regole fondamentali e ai controlli (Palermo, Woelk, 2005). Si tratta di un sistema accentuato per quanto riguarda i processi decisionali e decentrato nell'esecuzione delle decisioni e nell'amministrazione: la maggior parte

della legislazione federale (assegnata al *Bund*) viene infatti attuata attraverso i *Länder*, che vi danno esecuzione (art. 83 Costituzione) avvalendosi anche dei governi locali su cui hanno competenza di ordinamento. La struttura istituzionale che ne risulta è di tipo integrato e cooperativo, caratterizzata dall'interdipendenza tra Federazione e *Länder*; la formulazione delle politiche pubbliche è oggetto di negoziati continuati che hanno luogo in diverse sedi, di cui la più importante è il *Bundesrat*.

In Germania non è prevista l'adozione di contratti fra livelli di governo. Alcuni meccanismi di *governance* e di gestione di “compiti comuni” (accordi relativi ai cosiddetti “compiti congiunti” previsti dall'art. 91 della Costituzione) possono tuttavia essere descritti con l'ausilio del *framework* della teoria dei contratti.

Le riforme costituzionali del 2006 e del 2009, che hanno riguardato in generale i rapporti fra le Camere, i rapporti tra Federazione e *Länder* e i rapporti finanziari, hanno apportato modifiche anche al titolo VIIIa in materia di compiti congiunti (art 91a e art 91b) e al Titolo X (art 104) in materia di ripartizione degli oneri finanziari tra Federazione e *Länder*. In questi articoli può essere individuato il fondamento della cooperazione e dell'azione congiunta fra livelli di governo dal punto di vista della teoria dei contratti. Vi sono infatti azioni, come quelle volte a migliorare l'infrastruttura economica regionale, a cui sono associate esternalità tali che gli Stati sono

incentivati a provvedervi in quantità sub-ottime. In questi contesti risulta efficiente il ricorso a strutture di contrattazione istituzionalizzate, come quelle previste dall'art. 91. L'interdipendenza verticale tra livelli di governo (art. 104) rende inoltre necessari trasferimenti a destinazione vincolata o programmi di sostegno speciali, come quelli di sviluppo urbano. Più in generale, infine, è possibile inquadrare come un problema di agenzia l'esecuzione di alcune decisioni federali da parte degli stati (i *Länder* come "agenti" del governo centrale- "principale").

I compiti congiunti a seguito delle modifiche alla Legge Fondamentale del 2006 e del 2009

L'articolo 91a della Costituzione disciplina i cosiddetti "compiti congiunti", ovvero le materie in cui la Federazione contribuisce all'attuazione di politiche strutturali alleggerendo gli oneri dei *Länder*³⁵. L'articolo 91b prevedeva il consenso dei *Länder* per la realizzazione di progetti congiunti in materia di pianificazione dell'istruzione e di ricerca scientifica, rinviandone la definizione ad accordi di programmazione. Nel 2006 è stata eliminata dall'elenco dei "compiti congiunti" a finanziamento misto di cui all'articolo 91a la materia dell'edilizia universitaria.

35 Materie in cui il *Bund* collabora all'assolvimento dei compiti dei *Länder* nel momento in cui esse abbiano rilievo per la generalità dei cittadini e se la collaborazione del *Bund* risulta utile al miglioramento delle condizioni di vita di questi ultimi

Gli altri compiti comuni: politiche di sviluppo economico regionale, politiche di miglioramento della struttura agraria e di difesa costiera sono stati invece mantenuti (una norma transitoria prevede la corresponsione di indennità compensative a favore dei *Länder*, dati i minori contributi della Federazione, sino al 2019). Dall'articolo 91b nel 2006 è stato eliminato il riferimento in materia di programmazione dell'istruzione e della ricerca ed è stato previsto che la Federazione possa collaborare con i *Länder* per iniziative scientifiche e di ricerca anche nelle università sulla base di accordi di interesse ultraregionale. È stata inoltre inserita la possibilità di collaborare nel campo dell'accertamento del livello qualitativo delle prestazioni in materia di istruzione per quanto concerne i raffronti internazionali e la predisposizione di relative relazioni e pareri (Marci, 2011). Con la riforma del 2009 è stata modificata la rubrica del Titolo VIIIa, introducendo accanto ai compiti comuni la "collaborazione amministrativa". Sempre nel 2009 sono stati introdotti l'articolo 91c, in cui si prevede che Federazione e *Länder* possano collaborare ai fini della pianificazione e della gestione dei sistemi informatici utilizzati per adempiere ai propri compiti, con l'obiettivo di rendere più efficienti le strutture decisionali nell'ambito delle tecnologie dell'informazione, e l'articolo 91d, che stabilisce che la Federazione e i *Länder* possono svolgere studi comparati e pubblicarne i

risultati al fine di migliorare l'efficienza delle rispettive amministrazioni.

Per quanto riguarda il titolo X, all'articolo 104a nel 2006 sono stati introdotti l'approvazione necessaria da parte del *Bundesrat* per tutti i progetti di legge federali che stabiliscano obblighi finanziari dei *Länder* nei confronti di terzi (prima l'approvazione era necessaria solo quando il progetto di legge federale poneva a carico dei *Länder* almeno il 25% della spesa) e criteri di ripartizione fra *Länder* e Federazione degli oneri dovuti alla violazione di obblighi sovranazionali ed internazionali. All'art 104b (ripartizione degli oneri tra Federazione e *Länder* in materia di investimenti) sono stati introdotti criteri più rigorosi per la concessione di aiuti finanziari della Federazione ai *Länder*: i finanziamenti possono avere luogo solo nell'ambito delle competenze federali, per investimenti di particolare rilevanza dei *Länder* e dei Comuni necessari ad impedire una turbativa dell'equilibrio economico generale o a equilibrare divari economici territoriali. Si tratta di aiuti dalla durata delimitata e il cui utilizzo è soggetto a controllo. A questo proposito è stato introdotto un diritto di informazione sull'attuazione delle misure e sullo stato dei miglioramenti conseguiti.

Alcuni esempi di "compiti congiunti"

Kroll et al. (2010) identificano come una caratteristica distintiva della *governance* delle politiche di promozione della ricerca, innovazione e sviluppo

tecnologico in Germania la natura multi-livello del sistema politico tedesco e la frammentazione delle responsabilità e dei poteri decisionali. Tale frammentazione delle responsabilità risulta:

- verticale: fra diversi livelli di governo
- orizzontale: fra i ministeri a diverso titolo coinvolti e interessati alle politiche di innovazione (es. istruzione e politiche industriali)

La base per la *governance* delle politiche di promozione della ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico sono reperibili nella costituzione tedesca, che differenzia chiaramente fra i compiti che spettano al governo federale e a quelli che devono essere delegati ai *Länder*. Tuttavia, essa prevede anche che vi siano dei compiti congiunti, che devono essere realizzati insieme, da entrambi i livelli. Prima delle modifiche alla Legge Fondamentale, un esempio di compito congiunto era la "promozione della ricerca". Esso veniva realizzato nell'ambito di una Commissione congiunta *Bund-Länder*, sulla base di un Accordo Quadro per la Promozione della Ricerca (*Rahmenvereinbarung For- schungsförderung*) (Deutscher Bundestag, 1975) che stabiliva, ad esempio, quanto dovessero contribuire i *Länder* al finanziamento delle strutture di ricerca nazionali. Dopo le modifiche alla Costituzione del 2006 e

del 2009 la promozione della ricerca non è più un compito congiunto in senso stretto, tuttavia l'Accordo Quadro per la Promozione della Ricerca continua a fornire una base giuridica valida. Come aggiornamento dei precedenti compiti congiunti, dal 2008 i *Länder* e il governo federale collaborano nella *Joint Science Conference* che ha gli obiettivi di realizzare un coordinamento sulle politiche di promozione della ricerca per rafforzare la posizione della Germania nei raffronti internazionali, organizzare azioni congiunte in materie di interesse ultra-regionale (es. progetti di ricerca in istituti non universitari, come le scuole superiori), mantenere informate le parti su progetti e decisioni non soggette a finanziamento congiunto.

Hanno invece mantenuto il loro status costituzionale i compiti congiunti in materia di sviluppo economico regionale, in base ai quali il governo federale stanzia risorse addizionali per le regioni svantaggiate. Piani dettagliati vengono concordati in comitati di coordinamento, in armonia con i programmi legati ai Fondi Strutturali dell'Unione Europea.

4.6.4. Spagna

Governo centrale e Comunità Autonome: riparto delle competenze e profilo fiscale

In Spagna il processo di devoluzione cominciato con la costituzione del 1978 ha portato all'affermazione di uno "Stato delle autonomie" articolato in diciassette Comunità Autonome.

Le Comunità sono dotate di potere legislativo e di istituzioni di autogoverno disciplinate da statuti. Similmente alle Regioni italiane, soprattutto a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, le Comunità spagnole dispongono di uno spazio di intervento che deriva dalle competenze loro assegnate in materie quali la salute, l'istruzione e le politiche abitative. A seguito del processo di decentramento, il loro potere di spesa è divenuto considerevole: esclusa la spesa per le pensioni, nel 2003 esse hanno rappresentato il 42% della spesa pubblica spagnola, contro il 41% del governo centrale e il 17% dei governi locali. Esse dispongono inoltre di una elevata autonomia di spesa, essendo la maggior parte delle risorse destinate alle Comunità prive di vincolo di destinazione.

Tab 4.6 Distribuzione delle responsabilità fra stato centrale e comunità autonome ³⁶	
Stato	Comunità Autonome
<i>competenze legislative ed esecutive esclusive</i>	
Immigrazione ed emigrazione; Affari internazionali; Difesa; Giustizia; Diritto commerciale, penale, del lavoro, legislazione sulla proprietà intellettuale e industriale, diritto privato (con l'eccezione di casi regolati dalle leggi regionali tradizionali); Commercio internazionale; Sistema monetario, regimi dei tassi di cambio e gestione erariale e del debito nazionale; Infrastrutture di carattere nazionale (strade interregionali, ferrovie e trasporto via acqua, porti commerciali e aeroporti); Pesca di mare	Organizzazione generale dell'ordinamento locale; Cambiamento dei confini municipali e creazione di enti sovra-municipali; Pianificazione territoriale e <i>housing</i> ; Infrastrutture di carattere regionale (strade intra-regionali, ferrovie e trasporto via acqua, porti non commerciali, aeroporti); Agricoltura, silvicolture e pesca di fiume; Commercio interno e fiere; Turismo; Cultura (es. musei, biblioteche, patrimonio storico, promozione culturale etc.) e sport (servizi e promozione); Servizi Sociali; Politiche ambientali; Altre competenze elencate nello "statuto delle autonomie" e non incluse nelle competenze legislative ed esecutive esclusive dello Stato
potere di stabilire la legislazione quadro	competenze soggette alla legislazione quadro statale
Attività bancarie e assicurative; Salute; Politiche sociali; Istruzione; Ordinamento locale	Sviluppo economico nell'ambito del framework nazionale; Altre competenze elencate nello "Statuto delle autonomie" e non incluse nella legislazione quadro statale o nelle ulteriori competenze dello Stato
ulteriori competenze dello Stato	ulteriori competenze delle Comunità
Coordinamento e promozione della ricerca scientifica e tecnologica; "Decisione delle linee guida per la programmazione economica generale"; "Garantire l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei loro diritti e doveri costituzionali"	Qualunque competenza delegata dallo stato centrale

³⁶ L'articolo 148 della costituzione spagnola enuncia le responsabilità che possono essere in capo alle regioni e l'articolo 149 specifica le responsabilità che sono di esclusiva competenza del governo centrale. Le materie non enunciate nella costituzione fanno parte della competenza residuale del governo centrale a meno che la Comunità non chiami a sé la competenza nel proprio statuto ("Statuto delle autonomie"). La costituzione qualifica inoltre l'intensità della responsabilità in un *continuum* che va dalla piena competenza legislativa ed esecutiva, alla limitata competenza legislativa ma completa competenza esecutiva, alla mera competenza esecutiva.

Dal punto di vista fiscale, le Comunità Autonome hanno un assetto asimmetrico caratterizzato da due regimi di autonomia differenti: il regime “forale” applicato alle comunità basche (Paese Basco e Navarra) ed il regime “comune” applicato alle altre quindici Comunità. Le Comunità in cui vige il regime forale presentano un sistema di finanziamento speciale definito “di concerto” che riconosce piena autonomia fiscale e si basa su un patto fra governo centrale e comunità basche, a cui è stato riconosciuto il potere di determinare e gestire la totalità dei tributi nei propri territori. Tali tributi finanziano anche i servizi di titolarità statale, con un flusso di trasferimenti che va pertanto “dal basso verso l’alto” (dalle Comunità allo Stato). Le Comunità Autonome di regime comune posseggono invece, in base alla *Ley Orgànica de Finaciaciòn de las Comunidades Autònomas* (LOFCA) prevista dalla costituzione, una capacità impositiva limitata e si finanziano prevalentemente attraverso trasferimenti statali. Secondo il sistema LOFCA le entrate finanziarie delle comunità autonome sono così riassumibili:

- entrate proprie (principio di autonomia finanziaria),
- trasferimenti statali (principio di coordinamento della finanza pubblica),
- fondi perequativi³⁷ (principio di

solidarietà).

I trasferimenti statali costituiscono la forma principale di finanziamento, ma la bassa presenza di trasferimenti vincolati garantisce alle Comunità ampia libertà nelle decisioni di spesa. Fino all’approvazione della legge LOFCA il sistema di finanziamento delle Comunità viene deciso attraverso un processo di negoziazione intergovernativa che ha sede nel Consiglio di Politica fiscale e finanziaria, a cui partecipano i ministri delle finanze e dell’economia delle Comunità e presieduto dal ministro delle finanze del governo centrale. Si tratta di un organismo che, istituito in origine (1982) con compiti consultivi e deliberativi, è diventato promotore della politica finanziaria e di importanti accordi intergovernativi, fra cui il piano finanziario quinquennale, che rappresenta l’asse fondamentale della politica fiscale per le autonomie (Baldi, 2003).

In generale, il modello delle relazioni intergovernative in Spagna è stato caratterizzato negli ultimi anni da una marcata “competizione” fra livelli di governo, tanto che alcuni autori suggeriscono che lo Stato delle autonomie spagnole si avvicini sempre più ad un modello di “federalismo duale”³⁸. La distribuzione dei poteri di tipo verticale, unitamente ai conflitti storici fra Comunità Autonome, ha reso

accedere le Comunità con un reddito pro capite inferiore al 70% della media europea.

³⁷ Fra questi si ricorda il più rilevante, il Fondo di compensazione interterritoriale, a cui possono

³⁸ Il federalismo duale si basa sul principio di netta separazione tra Stato centrale e stati membri.

il funzionamento del sistema decisamente conflittuale, tanto è vero che la Corte Costituzionale svolge un ruolo molto rilevante nella risoluzione delle controversie fra governo centrale e Comunità e fra Comunità. A partire da metà anni Novanta, con l'obiettivo di migliorare tale situazione, sono stati introdotti forum di cooperazione bilaterali (*Comisiones Mixtas*) e multilaterali (*Comisiones Sectoriales*). Nei primi avvengono contrattazioni fra le Comunità e il governo centrale circa i trasferimenti di risorse finanziarie, nei secondi circa decisioni riguardanti aree di *policy* comuni o concorrenti. Attualmente sono presenti ventisette *Comisiones Sectoriales* che si riuniscono più volte all'anno, presiedute dal Ministro del governo centrale competente e a cui generalmente partecipano altresì i ministri competenti per le comunità autonome (OECD, 2007).

I Convenio de Colaboración come contratti

Oltre ai forum di cooperazione permanenti prima citati, il governo centrale e le Comunità stipulano accordi di cooperazione su argomenti specifici. Il tipo di accordo maggiormente usato in questi casi è il *Convenio de Colaboración*. Il *Convenio* è una sorta di contratto in cui le parti si impegnano a sviluppare una attività concreta o un programma ed entrambe le parti (governo centrale e Comunità) sono libere di decidere se aderirvi. I riferimenti normativi che regolano i *Convenio* sono pochi e contengono regole generali (*Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las AAPP y del Procedimiento Administrativo Común*). Si possono identificare quattro tipologie contrattuali (vedi tabella).

Tab 4.7 Le tipologie contrattuali dei *Convenio*

Tipologia contrattuale	Descrizione
<i>Convenio</i>	Documento che specifica i doveri delle parti nella realizzazione di un'attività concreta o di un programma
<i>Protocolo general (Convenio Marco)</i>	Contenuto meno specifico rispetto al <i>Convenio</i> ; stabilisce l'ambito in cui si svilupperà la relazione contrattuale delle parti. Ulteriori contratti sono necessari per specificare le responsabilità delle parti circa le attività da sviluppare
<i>Convenio específico</i>	Delinea e sviluppa un protocollo generale (<i>Protocolo general</i>)
<i>Acuerdos (Addenda)</i>	Utilizzati per modificare alcune clausole presenti nel contratto: <ul style="list-style-type: none"> - proroga del periodo contrattuale (<i>Acuerdo de prórroga</i>) - specifica di alcuni aspetti (es. degli accordi finanziari, <i>Acuerdo de desarrollo</i>) - cambiamento di alcuni elementi del contratto (<i>Acuerdo de modificación</i>)

Fonte: OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments*, p.154, tratto da MAP (2002), *Los Convenios de Colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, Ministerio de Administraciones Públicas, Subdirección General de Cooperación Autonómica*

I *Convenio* sono utilizzati in diversi settori di *policy*, in particolare nell'ambito dei servizi sociali, della cultura, dell'agricoltura e, più in generale, dello sviluppo economico. Benché non siano accordi permanenti e la loro durata sia chiaramente specificata, molti vengono rinnovati attraverso un'estensione della loro validità o attraverso nuovi accordi. Si tratta di strumenti che consentono relazioni contrattuali molto flessibili e facilmente modificabili. Nei casi in cui il coordinamento riguardi progetti a lungo termine, complessi e caratterizzati da incertezza, governo centrale e Comunità ricorrono ad altre strutture, più stabili e permanenti, come i consorzi (*conosorcio*).

Meccanismi di enforcement

I *Convenio* sono tipologie contrattuali vincolanti, le parti possono ricorrere a vie legali per assicurarne l'*enforcement*. La legge 30/1992 (*Comisión de Seguimiento*) prevede per ciascun *Convenio* una commissione di monitoraggio: un istituto di controllo che ha il compito di risolvere problemi di interpretazione e di verificare il rispetto delle clausole contrattuali. Eventuali conflitti non risolti all'interno di tale commissione vengono portati davanti al tribunale amministrativo (*Jurisdicción Contencioso-Administrativa*). Esclusivamente nei conflitti relativi alle competenze dei livelli di governo interviene la corte costituzionale. I conflitti legati alla

gestione dei *Convenio* risultano in ogni caso del tutto limitati (OECD, 2007).

L'utilizzo di indicatori di *performance* per verificare il successo delle azioni previste dai *Convenio* risulta altresì limitato. Questo fatto non costituisce un problema per gli accordi che prevedono la realizzazione di azioni molto specifiche, in cui è sufficiente il controllo svolto dalla commissione di monitoraggio, mentre sarebbero necessari strumenti di valutazione negli accordi più ampi, che riguardano il *policy design* degli interventi e in cui il semplice controllo sull'avvenuto impiego delle risorse finanziarie non fornisce indicazioni sui risultati.

Risorse

Il governo centrale stanzia le proprie risorse nell'ambito dell'accordo generalmente attraverso trasferimenti alle Comunità; raramente provvede o spende direttamente la propria quota di risorse. Nel 2002 il governo nazionale ha contributo finanziando in media il 65% degli impegni previsti nei

Convenio, le Comunità hanno contribuito per il 28%. La quota restante è stata coperta con fondi provenienti dai governi locali, dal settore privato e dall'Unione Europea. Anche se, apparentemente, la quota di finanziamento proveniente dai Fondi Strutturali può sembrare bassa, il governo centrale e le Comunità, in realtà, in molti casi hanno utilizzato fondi europei ricevuti in precedenza (OECD 2007).

4.7. Osservazioni conclusive

E' bene innanzitutto evidenziare un dato di contesto. Le politiche di sviluppo regionale stanno registrando una contrazione delle risorse in molti paesi dell'Unione Europea. Uno studio di Allain-Dupré (2011) pubblicato dall'OECD evidenzia come il budget per la politica regionale nel 2010-2011 sia diminuito, o a rischio di diminuzione, in tutti i paesi presi in considerazione in questo lavoro:

Tab.4.8: le principali misure introdotte a seguito della recente crisi economica

Italia	Serie di tagli e reimpieghi delle risorse dei fondi per le aree sottoutilizzate, dovuti alle misure anti-crisi
Francia	Fondo Nazionale per lo Sviluppo Territoriale a rischio riduzione
Germania	Tagli alla spesa destinata ai Compiti Congiunti (da 624 milioni di euro nel 2010 a 601 nel 2011)
Spagna	Tagli al fondo per la compensazione inter-territoriale nel 2010, già "congelato" nel 2009

Fonte: Allain-Dupré (2011), University of Strathclyde EPRC (dir. Bachtler John) (2011), Regional Policy Developments in Europe: Country Reviews 2009- 10, EoRPA Paper 10/2

Ciò premesso, è interessante confrontare, con i dati disponibili, l'ammontare delle risorse mobilitate dagli strumenti contrattuali analizzati nei diversi paesi e il tipo di interventi portati avanti.

La nuova generazione di contratti Stato-Regione in Francia (2007-2013) prevede azioni concentrate intorno a tre macro-obiettivi: competitività ed attrattività dei territori, dimensione ambientale e sviluppo sostenibile, coesione sociale e territoriale in linea con i processi di Lisbona e Göteborg. Per il periodo 2007-2013 sono stati stipulati 26 *contrat de projet* (uno per ciascuna regione, sottoarticolati in *grand projet* e *objectif*) per un ammontare di risorse mobilitate, nell'arco di 7 anni, pari a 12,7 miliardi di euro da parte dello Stato e di 12,9 miliardi da parte delle Regioni (i contributi regionali variano in base alla capacità di queste ultime di contribuire). Gli ambiti a cui si rivolge la contrattazione fra lo stato e le regioni sono i seguenti: trasporti (3,27 miliardi di euro), insegnamento superiore e ricerca (2,9 miliardi di euro), ambiente e sviluppo sostenibile (2,11 miliardi di euro), FNADT (*Fond national d'aménagement du territoire*, 1,24 miliardi di euro), Agricoltura (1,18 miliardi di euro), Lavoro e imprese (429 milioni e 253 milioni di euro), cultura (361 milioni di euro)³⁹.

³⁹ Dati DIACT (*Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire*),

In Spagna, nel 2007, i *Convenio* sottoscritti fra Ministeri e Comunità autonome sono stati 740; 1.093 se si considerano gli *acuerdos* (in media ciascuna comunità ha sottoscritto 57 accordi). Le aree di policy che hanno fatto maggior ricorso a questi strumenti di natura contrattuale sono l'istruzione, l'agricoltura, i servizi sociali, la sanità pubblica e la promozione della salute. L'ammontare di risorse destinate ai *convenio* nel 2007 è stato pari a 4,5 miliardi di euro, di cui poco meno di due stanziati dalle comunità autonome e più di 2,6 dallo Stato centrale. Fra il 1999 e il 2007 il totale delle risorse destinate ai *convenio* da parte del governo centrale e delle comunità è stato di 12,7 miliardi di euro⁴⁰.

In Germania i compiti congiunti riguardano le politiche di sviluppo economico regionale, di miglioramento della struttura agraria e di difesa costiera, le politiche di promozione della ricerca scientifica sulla base di accordi di interesse ultra-regionale.

In Italia gli Accordi di Programma Quadro promossi nel ciclo di programmazione 2000-2006 hanno

<http://territoires.gouv.fr/cper-20072013-orientations-et-domaines-de-contractualisation>; per ulteriori approfondimenti sul caso francese, si veda l'appendice al capitolo 40. Fonte: *Informe sobre los convenios de colaboración estado-comunidades autónomas suscritos durante 2007. Secretaría de Estado de Cooperación territorial, Dirección General de Cooperación Autonómica*, http://www.mpt.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrago/0111116/text_es_files/Informe-convenios-Estado-CCAA-2007-INTERNET.pdf

prevalentemente inciso nei seguenti settori: risorse naturali, culturali (finanziamento di interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale e storico) e umane (lavoro, istruzione, formazione, ricerca e sviluppo), sistemi locali di sviluppo, città, reti e nodi di servizio (trasporti, telecomunicazioni e innovazione, sicurezza). Quest'ultimo è il settore che ha ricevuto la quota più consistente di finanziamenti: al 31 dicembre 2006 aveva registrato un totale di 178 APQ stipulati per un valore di oltre 36 miliardi di euro, seguito dal settore risorse naturali, per cui al 31 dicembre 2006 erano stati stipulati 123 accordi, per un ammontare di risorse pari a 14 miliardi di euro⁴¹. Per quanto riguarda la programmazione delle risorse FSC 2007-2013, la delibera del CIPE n. 1/2011 ha stabilito la determinazione complessiva del fondo FSC a seguito di numerose riduzioni delle risorse (tabella 4.9).

⁴¹ Fonte: elaborazione dati DPS

Tab 4.9 – Risorse finanziarie per programmi FSC

		Valore (milioni di euro)
Programmi di interesse strategico regionale e interregionale FSC - Mezzogiorno		15.434
	Abruzzo	730
	Molise	407
	Campania	3.506,8
Programmi di interesse strategico regionale	Puglia	2.794,6
	Basilicata	769
	Calabria	1.595,9
	Sicilia	3.684,4
	Sardegna	1.946,2
Progetti strategici di interesse interregionale	Energie rinnovabili e risparmio energetico (interregionale)	695,3
	Attrattori culturali, naturali e turismo (interregionale)	808,3
Conseguimento obiettivi di servizio		2.409,6
Programmi di interesse strategico regionale FSC – Centro Nord		4.676
	Piemonte	750
	Valle d'Aosta	35,1
	Lombardia	714
Programmi di interesse strategico regionale	Bolzano	72,5
	Trento	48,6
	Veneto	513,4
	Friuli Venezia Giulia	160,4
	Liguria	288,5
	Emilia Romagna	241,3
	Toscana	638,7
	Umbria	213,7
	Marche	202,9
	Lazio	796,8
Fonte: elaborazione dati DPS, DPS (2010)		

Le tipologie di accordo, ricondotte allo schema della teoria economica dei contratti, sembrano presentare elementi peculiari legati ai meccanismi di coordinamento ed ai rapporti formali fra livelli di governo presenti nei diversi paesi. Per esempio, laddove, come in Germania, i rapporti fra governo federale e *Länder* sono definiti più chiaramente e con una architettura istituzionale più netta, è facilitata l'adozione di schemi contrattuali che si avvicinano alla tipologia transazionale, in un contesto in cui la *governance* genera minori conflitti. In Italia si cerca, attraverso il contratto e la ricerca di regole certe, di attuare una *governance* condivisa, anche se ciò non è sempre garanzia di capacità di organizzazione e reazione alle criticità da parte dei soggetti preposti ad attuare gli interventi. In particolare, si registra la resistenza da parte di questi ultimi ad interpretare il controllo da parte delle amministrazioni centrali e regionali come uno strumento utile a tenere sotto controllo eventuali problemi sopravvenienti e non come una ingerenza nella propria sfera di competenza (DPS, 2010).

Data la natura prevalentemente relazionale delle tipologie di accordi/contratti analizzati nei diversi paesi, emerge una debolezza (o non applicabilità) di meccanismi di controllo esterni e, pertanto, una prevalenza dei controlli interni. Anche in Spagna, dove sarebbe formalmente previsto il ricorso alla giurisdizione amministrativa,

questo nella prassi non viene sostanzialmente utilizzato. In Italia, negli APQ, sono previsti dei meccanismi di controllo *ex ante* ed *ex post*, volti a garantire la coerenza con gli atti di programmazione settoriale di riferimento e a monitorare l'avanzamento progettuale, e meccanismi di premi e sanzioni, in parte mutuati da quelli previsti per i Fondi Strutturali, finalizzati ad incentivare comportamenti virtuosi in relazione al rispetto della tempistica della spesa, delle scadenze procedurali, della realizzazione delle opere nei tempi previsti. Nonostante ciò, si registra una difficoltà nella capacità di spesa da parte di molte Regioni, in particolare nella realizzazione di opere di dimensione economica rilevante. Nel Centro Nord, con l'eccezione della Lombardia, si registra una tendenza al rallentamento dell'avanzamento della spesa all'aumentare della dimensione econo-mica delle opere (DPS, 2010). Si può ipotizzare che l'inerzia da parte di taluni soggetti attuatori a fronte della realizzazione degli interventi sia dovuta anche alla mancanza di risorse non economiche, evidentemente, ma di "conoscenza": i diversi livelli di governo possono avere differenti capacità di ottenere le informazioni richieste per implementare una *policy*. Nel rapporto OECD (2007) sono proposte 4 possibili distribuzioni di informazione e conoscenza, che corrispondono a quattro diverse possibilità di coordinamento (cfr tabella 4).

Tab. 4.9 tipologie di distribuzione della conoscenza

		Governo Centrale	
		Elevata	Bassa
Governo Locale	Elevata	EE	BE
	Bassa	EB	BB

Fonte: OECD (2007), p. 35

Se nella casella EE ci si trova in una situazione di potenziali contratti “completi” e i problemi di coordinamento sono risolvibili sostanzialmente *ex ante*, all’opposto, nella casella BB, entrambi i livelli di governo non sono attrezzati a realizzare la politica o l’intervento e l’unico meccanismo di coordinamento possibile è quello della cooperazione, volta ad identificare più chiaramente problemi ed obiettivi.

Quando ci si trova invece nella casella BE, non possono essere messi in atto schemi incentivanti, né sono prevedibili contratti completi: il governo centrale è

responsabile per la *policy*, ma beneficia dell’*expertise* dei livelli inferiori per implementarla. Nella casella EB, infine, ovvero quando il governo centrale (o, comunque, i livelli superiori) delegano a quelli inferiori compiti per cui questi ultimi non sono sufficientemente attrezzati- situazione che potrebbe in parte spiegare l’inerzia di taluni soggetti attuatori- affinché l’implementazione abbia successo, il livello superiore dovrebbe fornire strumenti e “potenziare” i livelli inferiori. Una situazione tipica, secondo OECD (2007), degli stati unitari che mettono in atto processi di decentramento.

A ppendice

AL CAPITOLO
LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA STATO REGIONE NELL'ESPERIENZA
FRANCESE: I CONTRAT DE PROJECT ETAT REGIONS

1. Introduzione⁴²

A partire dall'inizio degli anni ottanta del secolo scorso, la Francia ha avviato un processo di riforma istituzionale orientato ad attribuire maggiori poteri ai governi e agli organi locali (decentralizzazione e deconcentramento) che ha investito il tradizionale modello accentrativo di programmazione nazionale. Uno degli strumenti previsti per far fronte al rinnovato quadro istituzionale è il *Contrat de Plans Etat-Regions (CPER)*. Introdotti nel 1984 per accompagnare le politiche di modernizzazione dell'economia francese, i CPER sono strumenti di programmazione negoziata Stato Regione di carattere pluriennale volti a promuovere lo sviluppo regionale. Nel corso degli anni tali strumenti hanno registrato alcune modifiche che erano state già oggetto di approfondimento nel precedente rapporto dell'IRES (IRES, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte, 2006). Si erano identificate quattro generazioni di "contrat de plan" sino al 2006 (Quadro 1) che avevano messo in luce profili di analisi di un certo interesse anche per quanto concerne possibili applicazioni al regime del FSC. L'evoluzione successiva, caratterizzata da

ulteriori significativi mutamenti già in parte richiamati, ha suggerito un aggiornamento più approfondito della precedente analisi.

⁴² Appendice a cura di Elisa Rebessi (Dipartimento Polis, Università del Piemonte Orientale, sede di Alessandria)

Quadro 1: Quattro generazioni di Contrat de plan Etat-Régions (1984-2006)

La prima generazione di CPER (1984-1988)

Introdotti a seguito della crisi economica della fine degli anni Settanta, accompagnano le politiche di modernizzazione dell'economia francese. Mobilitano risorse per oltre 10 miliardi di euro, di cui circa 6 da parte dello Stato e 4 dalle Regioni. Il 38% dei fondi contrattualizzati è destinato al settore dei trasporti, il 17% alle politiche economiche, che prevedono la realizzazione di centri regionali di innovazione e trasferimenti tecnologici e la riconversione delle attività carbonifere e dei grandi poli siderurgici, il 10% alla formazione professionale e universitaria.

La seconda generazione di CPER (1989-1993)

I *contrat de plan* si consolidano. Le risorse stanziate aumentano del 46%, passando ad oltre 15 miliardi di euro, di cui oltre 8 da parte dello Stato e 7 da parte delle Regioni. I CPER si rivolgono soprattutto alle regioni in cui sono in corso grandi riconversioni industriali (*Lorraine, Nord, Champagne-Ardenne*) e a quelle prevalentemente rurali (*Corse, Limousin, Auvergne, Poitou-Charentes*). Viene operata una maggiore selezione degli interventi, avviene il passaggio da una logica di pianificazione ad un approccio di gestione e sviluppo del territorio. Comincia l'integrazione con la dimensione europea, i fondi strutturali cofinanziano alcune azioni dei CPER.

La terza generazione di CPER (1994-1999)

I *contrat* sono concepiti nell'ottica della legge ATR (*Loi d'Administration Territoriale de la République*) del 6 febbraio 1992 sulla *Déconcentration*, che rafforza il ruolo dei prefetti delle Regioni, andando a bilanciare il potere contrattuale dei ministeri. Sono introdotte le prime valutazioni dei *contrat*, la cui durata viene prolungata di anno, anche per poter meglio coordinare la generazione successiva di contratti con i fondi strutturali europei. Le risorse sono in costante aumento (+ 45%), per un totale di oltre 22 miliardi, di cui 11,79 da parte dello Stato e 10,84 da parte delle Regioni. Il contributo degli altri livelli territoriali e dei fondi europei porta ad un ammontare di risorse per i *contrat* pari ad oltre 33 miliardi di euro, il triplo della prima generazione; nell'ambito dei CPER, vengono stipulati 214 *contrat de villes*. Le risorse statali si concentrano sul riequilibrio delle disparità socio-economiche regionali.

La quarta generazione di CPER (1999-2006)

Le priorità della quarta generazione di *contrat* sono l'occupazione, lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale, da realizzare soprattutto attraverso investimenti immateriali e potenziando i servizi di prossimità. I contratti vedono la presenza di due *volet*: regionale e territoriale. Il primo comprende i progetti che concorrono allo sviluppo dell'insieme della regione, compresi i progetti interregionali e transfrontalieri. Il secondo le azioni che favoriscono lo sviluppo locale e una migliore organizzazione del territorio. I CPER costituiscono un quadro di riferimento per i *contrat de pays* e i *contrat d'agglomeration*; i *contrat de villes* sono integrati nei CPER.

Fonte: DATAR, Ires, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte (2006)

Al termine del ciclo di programmazione 2000-2006, i *contrat de projet* hanno sostituito i *contrat de plan*. Il cambio di denominazione, da *plan a projet*, vuole indicare una riduzione dei campi di azione di questo strumento di programmazione negoziata e la sua riorganizzazione sulla base di tre tematiche principali di ispirazione europea (competitività ed attrattività dei territori, ambiente e sviluppo sostenibile, coesione sociale e territoriale), con la finalità di ridurre la frammentazione delle azioni e la

dispersione delle risorse registrate nelle precedenti esperienze. Pur restando la Regione il partner privilegiato degli accordi con lo Stato, nei CPER 2007-2013 viene rafforzato il ruolo, già previsto dalla precedente generazione di *contrat*, dei livelli territoriali subregionali. Nelle pagine che seguono vengono ulteriormente descritte le principali caratteristiche di questo strumento di programmazione negoziata; in particolare sono esaminati i principi alla base del nuovo ciclo di programmazione (2007-2013), le

risorse finanziarie dedicate, i campi di interventi, lo stato di avanzamento al 2012 (per alcune Regioni) ed alcune aspetti della governance dei *Contrat de Projet*⁴³.

2. I Contrat de projet Etat-Régions 2007-2013

I *Contrat de Projets Etat-Région* 2007-2013 (CPER) succedono alla quarta generazione dei *Contrat de Plan*, introducendo alcune innovazioni. La DIACT (*Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*, ora tornata alla denominazione di DATAR⁴⁴), considerate le maggiori criticità della precedente generazione di contratti - individuate nei crescenti ritardi nell'attuazione, nella moltiplicazione degli ambiti di intervento con il rischio di dispersione dei finanziamenti e in una ripartizione delle competenze poco chiara - ha

⁴³ L'analisi si è basata sui siti ufficiali delle Regioni francesi e della DATAR e de L'Observatoire des Territoires:
<http://territoires.gouv.fr/la-datar>;
<http://www.territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/en/node>

⁴⁴ La DATAR, *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régional*, viene creata nel 1963 per coordinare gli interventi dei diversi ministeri nelle politiche di gestione del territorio; allora svolge un ruolo di intermediazione fra Stato e Regione in un contesto in cui la pianificazione regionale rappresenta poco più di una "localizzazione della pianificazione nazionale". Sostituita dalla DIACT il 1 gennaio 2006, il 15 dicembre 2009 riprende il nominativo di DATAR e si caratterizza come una amministrazione a vocazione interministeriale in staff al gabinetto del Primo ministro, messa a disposizione del ministro in carica per la gestione del territorio.

stabilito le seguenti regole e principi alla base dei nuovi *contrat*:

- d) assunzione degli orientamenti strategici dei consigli europei di Lisbona e Göteborg a favore dell'innovazione, della competitività e dello sviluppo sostenibile;
- e) focalizzazione su un numero limitato di tematiche prioritarie e di progetti di investimento strutturali;
- f) i soggetti privilegiati del partenariato sono lo Stato e le Regioni, a cui si possono associare, posti sullo stesso piano, gli altri livelli territoriali;
- g) avvio dei contratti a partire dal 1° gennaio 2007 per la durata di 7 anni.

Il CIAC (Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires, ora tornato alla denominazione del 1995 di CIADT⁴⁵) ha inoltre previsto che gli obiettivi attorno a cui strutturare i nuovi CPER devono essere: la competitività e l'attrattività dei territori, la qualità ambientale e lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale e territoriale. In coerenza con tali obiettivi, per il periodo di programmazione 2007-2013 viene data forte priorità agli ambiti dell'"insegnamento superiore" (Università) e della ricerca,

⁴⁵ Il CIADT, Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale, è presieduto dal Primo ministro e stabilisce gli orientamenti della politica nazionale di gestione del territorio. I lavori preparatori delle sue attività sono assicurati dalla DATAR.

al potenziamento dei trasporti pubblici e alle misure di contrasto al cambiamento climatico.

I CPER sono generalmente costituiti da una decina di grandi progetti e, per le 20 Regioni che lo prevedono, da un *volet territorial* incentrato sulle tematiche dello sviluppo sostenibile e della competitività. Tale *volet* attiva delle relazioni infra-regionali, principalmente tra soggetti istituzionali, coinvolgendo in specifici progetti i dipartimenti (che contribuiscono con risorse proprie), gli organismi di cooperazione intercomunale (le *Agglomérations*), i *Pays*, le *Communautés de communes*. Esso si traduce principalmente nella stipula di convenzioni territoriali attuative.

Oltre ai 26 CPER regionali, sono presenti 10 contratti interregionali di cui 5 relativi ai territori montani (*Alpes, Massif Central, Jura, Vosges, Pyrénées*)

e 5 per i grandi bacini fluviali (*Seine, Rhône, Meuse, Loire, Garonne e vallée di Lot*); tali contratti sono incentrati soprattutto sui temi della biodiversità, della prevenzione dei rischi e dell'attrattività dei territori.

3. Le risorse per i CPER 2007-2013

Per il periodo di programmazione 2007-2013, le risorse previste per i CPER sono pari a 29,5 miliardi di euro. Tali risorse provengono da più fonti: 12,7 miliardi da parte dello Stato (di cui poco meno di 12 miliardi destinati ai 26 CPER regionali e il restante ai 10 contratti interregionali), quasi 15,5 miliardi da parte delle Regioni, (14,8 per CPER regionali e circa 600 milioni per i contratti interregionali) e la quota restante proviene da altri soggetti pubblici (tab. 1)

Tab 1: Risorse finanziarie per Contrat de Plan e fonte di finanziamento

In migliaia di €	Stato	Regione	Altri livelli territoriali	TOTALE
Alsace	341 481	257 360	243 408	842 249
Aquitaine	647 672	672 910	/	1 320 582
Auvergne	282 727	188 485	/	471 212
Bourgogne	277 088	350 843	/	627 931
Bretagne	594 313	494 197	9 100	1 097 610
Centre	359 844	385 472	/	745 316
Champagne-Ardenne	231 609	231 609	/	463 218
Corse	130 901	130 545	/	261 446
Franche-Comté	217 524	166 102	199 438	583 064
Ile-de-France	2 067 324	3 451 743	/	5 519 067
Languedoc-Roussillon	495 872	814 320	/	1 310 192
Limousin	234 292	154 546	/	388 838
Lorraine	527 850	534 732	96 637	1 159 219
Midi-Pyrénées	522 929	598 000	/	1 120 929
Nord-Pas-de-Calais	747 627	1 797 911	/	2 545 538

Basse-Normandie	267 472	267 472	/	534 944
Haute-Normandie	431 126	425 670	210 016	1 066 812
Pays de la Loire	490 704	510 611	/	1 001 315
Picardie	322 280	326 304	/	648 584
Poitou-Charentes	376 563	282 295	/	658 858
Provence-Alpes-Côte d'Azur	840 462	820 022	/	1 668 484
Rhône-Alpes	920 097	1 475 810	/	2 395 907
Guadeloupe	163 871	115 411	47 790	327 072
Guyane	134 855	28 230	6 150	169 235
Martinique	141 070	191 326	66 845	399 241
Réunion	257 563	174 436	115 933	547 932
Totale CPER regionali	12 025 117	14 854 361	995 317	27 874 795
CIM Alpes	61 730	67 560	/	129 290
CIM Jura	16 200	19 510	32 970	68 680
CIM Massif Central	61 200	61 200	/	122 400
CIM Pyrénées	41 870	41 970	/	83 840
CIM Vosges	20 000	21 495	29 083	70 578
Plan Garonne	75 800	31 500	/	107 300
Plan Loire	129 135	114 705	21 300	265 140
Plan Lot	19 000	11 050	/	30 050
Plan Meuse	21 800	18 490	7 350	47 640
Plan Rhône	214 410	199 251	199 000	612 661
Plan Seine	71 600	48 480	/	120 080
Totale CPER interregionali	732 745	653 211	289 703	1 657 659
TOTALE	12 757 682	15 489 572	1 285 020	29 532 454

Fonte: DATAR al 04/03/2012

A livello aggregato le Regioni contribuiscono ai CPER regionali per quasi 3 miliardi di euro in più dello Stato; tuttavia, di questi, quasi 1,4 miliardi sono le risorse che la Regione *Île-de-France* destina in più rispetto allo Stato per i propri CPER, a cui si aggiunge un miliardo che la Regione *Nord-Pas-de-Calais* mette in più rispetto allo Stato per i propri. Per il resto, fatta eccezione per le Regioni di *Rhône-Alpes* e *Languedoc-Roussillon*, in cui il contributo dello Stato è significativamente inferiore a quello della Regione (rispettivamente circa 500 e 300 milioni di euro), i contributi

di Stato e Regione sono per lo più simili. Ai CPER interregionali, per i territori montani e i bacini fluviali, sono destinate risorse decisamente inferiori, per un totale di 1 miliardo e 657 milioni.

Se il contributo finanziario di Stato e Regioni è abbastanza equilibrato in termini aggregati, nei diversi ambiti di intervento possono invece registrarsi significative differenze (alcuni progetti sono infatti interamente finanziati dallo Stato o dalla Regione). La crescente competizione tra Regioni in settori strategici, come quello della ricerca e dell'insegnamento, fa sì che lo Stato,

relativamente a questo ambito, preferisce finanziare solo i progetti delle Regioni più avanzate. Ad esempio Crespy et al. (2007) riportano il caso della Regione *Ile-de-France* che, non avendo trovato un accordo con lo Stato per la parte riguardante il settore della ricerca del CPER, ha deciso di finanziare autonomamente una serie di progetti.

Le regole generali formali dei CPER prevedono la possibilità di aggiustamenti annuali, purché non modifichino l'economia generale del contratto, e una revisione a metà percorso sulla base di quanto effettivamente realizzato. Inoltre, viene effettuata annualmente una analisi della "attuazione finanziaria" dei contratti, sulla base degli impegni programmati. Le operazioni che nei primi 18 mesi non vedono l'impiego di almeno il 10% dell'ammontare di risorse previsto possono essere annullate ed eventualmente sostituite da altre operazioni più facilmente realizzabili.

La modifica sostanziale o la rescissione del contratto può essere richiesta da una delle parti, purché ne siano esposte le motivazioni, e viene sottoposta a deliberazione in seduta plenaria del Consiglio Regionale e trasmessa dal Prefetto della Regione alla DIACT. Eventuali controversie sulle condizioni di applicazione possono essere portate in prima istanza da una delle parti al Tribunale Amministrativo competente per il territorio.

4. Lo stato di avanzamento finanziario

Si riporta lo stato di avanzamento finanziario dei CPER, in base ai dati disponibili al 2012 in alcune Regioni⁴⁶.

Sulla base dei dati disponibili al 2012, nelle Regioni prese in considerazione sono state programmate fra circa il 58 e il 75 per cento delle risorse complessivamente destinate ai CPER.

Dal punto di vista delle risorse programmate, Stato e Regioni contribuiscono in modo abbastanza simile ai CPER, con una lieve prevalenza delle risorse programmate, impegnate e spese dallo Stato; fanno eccezione le Regioni *Lorraine* e *Centre*, in cui le risorse regionali superano quelle statali. L'unica Regione in cui la differenza fra contributi programmati dallo Stato e dalla Regione risulta piuttosto ampia (65 contro 26 per cento) è la *Guyane*; seguita, anche se in misura decisamente inferiore, dalle regioni *Bretagne* (65 contro 55%) e *Centre* (circa 70 contro 80%). La capacità di spesa, di cui la quantità di risorse pagate su quelle impegnate può costituire una *proxy*, sembra inferiore in *Ile-de-France* rispetto alle altre Regioni, in cui è pari al 38,5% da parte dello Stato e al 14,8% da parte della Regione, contro valori fra il 50 e il 65%

⁴⁶ Non sono ancora presenti dati completi sullo stato di avanzamento finanziario al 2012 dei CPER nelle Regioni *Nord-Pas-de-Calais* e *Rhône-Alpes*, citate nel paragrafo precedente.

delle altre regioni e in particolare del 62% e del 71% della Bretagna. Peraltro, *Ille-*

de-France è anche la Regione che mobilita più risorse in assoluto per i CPER.

<i>Ille-de-France</i>						
In migliaia di €	Programmato		Impegnato		Pagato (% Imp.)	
Stato	1 350 767	65,3%	1 327 651	64,2%	511 300	38,5%
Regione	2 134 980	61,9%	2 133 474	61,8%	315 392	14,8%
Altri livelli territoriali	100	/	0	/	0	/
Totale	3 485 847	63,2%	3 461 125	62,7%	826 692	23,9%

Fonte: dati PRESAGE (DATAR) al 4/03/2012

<i>Languedoc-Roussillon</i>						
In migliaia di €	Programmato		Impegnato		Pagato (% Imp.)	
Stato	320 939	64,7%	269 383	54,3%	160 973	59,8%
Regione	520 810	64%	473 854	58,2%	259 005	54,7%
Altri livelli territoriali	0	/	0	/	0	/
Totale	841 749	64,2%	743 236	56,7%	419 978	56,5%

Fonte: dati PRESAGE (DATAR) al 4/03/2012

<i>Lorraine</i>						
In migliaia di €	Programmato		Impegnato		Pagato (% Imp.)	
Stato	334 262	63,3%	312 679	59,2%	165 373	52,9%
Regione	373 977	69,9%	373 127	69,8%	222 676	59,7%
Altri livelli territoriali	443	0,5%	0	0%	0	/
Totale	708 682	61,1%	685 806	59,2%	388 048	56,6%

Fonte: dati PRESAGE (DATAR) al 4/03/2012

<i>Bretagne</i>						
In migliaia di €	Programmato		Impegnato		Pagato (% Imp.)	
Stato	386 214	65%	342 518	57,6%	212 993	62,2%
Regione	271 626	55%	218 896	44,3%	155 588	71,1%
Altri livelli territoriali	47 947	526,9%	8 480	93,2%	2 270	26,8%
Totale	705 788	64,3%	568 895	51,9%	370 851	65,1%

Fonte: dati PRESAGE (DATAR) al 4/03/2012

<i>Centre</i>						
In migliaia di €	Programmato		Impegnato		Pagato (% Imp.)	
Stato	249 638	69,4%	220 404	61,2%	137 222	62,3%
Regione	310 919	80,7%	296 792	77%	199 421	67,2%
Altri livelli territoriali	0	/	0	/	0	/
Totale	560 558	75,2%	517 196	69,4%	336 643	65,1%

Fonte: dati PRESAGE (DATAR) al 4/03/2012

<i>Guyane</i>						
In migliaia di €	Programmato		Impegnato		Pagato (% Imp.)	
Stato	88 061	65,3%	66 042	49%	26 883	40,7%
Regione	7 557	26,8%	6 749	23,9%	1 008	14,9%
Altri livelli territoriali	2 151	35%	2 152	35%	1 969	91,5%
Totale	97 769	57,8%	74 943	44,3%	29 861	39,8%

Fonte: dati PRESAGE (DATAR) al 4/03/2012

5. Gli ambiti della contrattazione

I CPER incidono su numerose aree di intervento (vedi figura A1)

Il principale ambito di contrattazione è dato dai Trasporti, a cui sono destinati circa 3 miliardi di euro. Segue l'ambito Insegnamento Superiore e Ricerca, con progetti relativi all'edilizia e alla ricerca nell'ambito dei Poli di Ricerca e di Insegnamento Superiore (*Pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, PRES⁴⁷), anche in supporto ai poli di competitività⁴⁸ con 2,9 miliardi di euro.

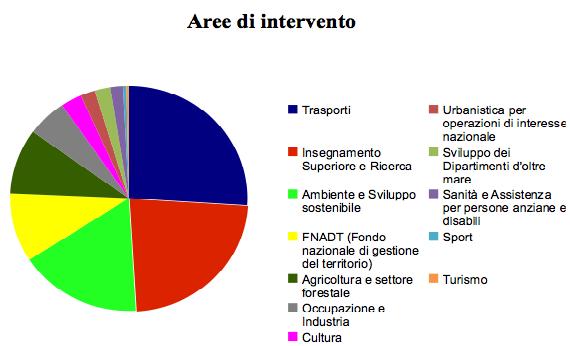
Il terzo ambito è quello dell'Ambiente e dello Sviluppo sostenibile, al quale sono destinati circa 2 miliardi di euro, e in cui sono sviluppate politiche inerenti soprattutto alle problematiche dei rischi naturali, della tutela della biodiversità e della promozione delle energie rinnovabili. Vi è poi l'area riconducibile al Fondo Nazionale di gestione del territorio (FNADT), con

1,24 miliardi di euro, che contribuisce sia ai grandi progetti di gestione del territorio che ai *volet* territoriali, di cui rappresenta il 50% degli accordi contrattuali. All'Agricoltura e al settore forestale sono destinati 1,18 miliardi di euro. Importi inferiori sono stanziati per Occupazione e Industria (429 e 253 milioni di euro), Cultura (361 milioni di euro), Urbanistica (252 miliardi di euro), Sviluppo dei Dipartimenti d'oltre mare (DOM) (268 milioni di euro), Sanità e Assistenza per persone anziane e disabili (218 milioni di euro), Sport (56 milioni di euro) e Turismo (42 milioni di euro).

⁴⁷ I PRES realizzano un coordinamento fra le attività legate alla ricerca e all'insegnamento superiore in una determinata area geografica, con l'obiettivo di aumentare l'efficienza, la visibilità e l'attrattività complessive del sistema scolastico. Si traducono in collaborazioni soprattutto fra le università e hanno una debole connessione con gli attori locali.

⁴⁸ Sorta di distretti tecnologici, creati nel 2005 affinché industrie, ricercatori e università collaborassero a progetti di ricerca su scala nazionale ed internazionale. Oggi sono 71 e contano circa 7mila imprese, di cui 500 straniere.

Figura A.1 Ambiti di intervento



Fonte: elaborazioni su dati DATAR

6. Programmazione integrata PO/CPER

Il contenuto dei CPER si intreccia con quello di altri documenti europei di programmazione. La circolare n. 5215/2007 del Primo Ministro francese *“Evaluation des contrats de projets et des programmes européens”* stabilisce che la preparazione dei CPER e dei programmi europei deve essere condotta in modo congiunto, sulla base di strategie comuni, e che i rispettivi metodi di valutazione debbono essere armonizzati.

Viene pertanto ricercata una complementarietà nella predisposizione dei Programmi Operativi (*Programmes Opérationnels*- PO), redatti in base al *Cadre de Référence Stratégique National* (CRSN), documento di riferimento per la politica di coesione che definisce il quadro della situazione socio-economica e territoriale nazionale, e i CPER, che coprono lo stesso periodo (2007-2013). Le risorse del Fondo

Europeo di Sviluppo Regionale sono distribuite in dotazioni regionali. La definizione dei progetti e la gestione del fondo europeo sono “deconcentrate” nelle Regioni. I Programmi Operativi sono 35. Per l’obiettivo “convergenza”, in cui rientrano solo le Regioni d’oltre mare, vi sono 4 PO regionali finanziati con fondi FEDER (FESR) e 4 con fondi FSE; per l’obiettivo “competitività regionale e occupazione” vi sono 22 PO regionali finanziati con fondi FEDER, 4 PO pluriregionali⁴⁹ finanziati con fondi FEDER, 1 PO nazionale finanziato con fondi FSE.

Dal rapporto di metà percorso dei PO FEDER 2007-2013 (*Synthèse des évaluations régionales à mi-parcours des PO FEDER 2007-2013, 2011*) è possibile trarre alcune valutazioni circa il livello di integrazione di tali programmi con i CPER e le relative opportunità e criticità. I PO FEDER sono fortemente

⁴⁹ I PO pluriregionali coprono due territori montani, *les Alpes* e *le Massif central* e due bacini fluviali, *la Loire* e *le Rhône*

inquadri nella Strategia di Lisbona - Göteborg; sono programmi di carattere strutturale (*R&D* ricerca e sviluppo, indipendenza energetica) con obiettivi specifici, necessariamente limitati, portatori di un impatto solo a lungo termine. In molte Regioni gli assi prioritari dei PO FEDER sono ricalcati sulle priorità dei CPER e in alcune sono stati predisposti modelli di CPER/PO piuttosto integrati. Si può pertanto ritenere che, in generale, sia stata ricercata una forte sinergia fra i due percorsi, anche se i PO finanziano progetti decisamente più modesti rispetto ai CPER e presentano procedure gestionali ed oneri amministrativi maggiori. Una forte integrazione fra i due programmi presenta sia vantaggi che criticità. Fra i vantaggi vi è il fatto di poter concentrare i finanziamenti su alcuni grandi progetti che riguardano tematiche regionali rilevanti, che possono andare a rafforzare i poli di competitività. Le criticità consistono in genere nel fatto che si riducono il margine di manovra e la capacità dei PO FEDER di evolversi in base ad eventuali nuove opportunità (per esempio in base alle politiche regionali per l'innovazione), salvo rinegoziare gli accordi dei CPER. Per quanto riguarda il settore Ricerca e Sviluppo in generale, una forte integrazione fra programmi è maggiormente auspicabile sui grandi progetti di ricerca piuttosto che sulle politiche di innovazione, che richiedono maggiore flessibilità.

Viene inoltre sottolineato come, benché i PO e i CPER siano in genere redatti nello stesso periodo, le disposizioni relative all'attuazione siano spesso concepite separatamente, non consentendo una buona articolazione operativa: per esempio è capitato che i programmi avessero modelli di domande di ammissione agli aiuti e comitati di programmazione distinti, nonché ambiti di intervento e spese ammissibili diverse su uno stesso progetto.

7. Valutazione congiunta PO FEDER e CPER

Durante l'attuazione dei PO “convergenza” e “competitività e occupazione” e dei *Contrat de projets* regionali ed interregionali, è previsto un insieme di attività di valutazione. Le valutazioni sono definite nel piano previsionale di valutazione per il 2007-2013, aggiornato annualmente. Una convenzione del 16 gennaio 2008 fra DATAR (allora DIACT) e *Association des Régions de France* (ARF) ha previsto l'istituzione dell'istanza nazionale di valutazione comune ai CPER e ai PO FEDER. Tale istanza definisce le macro-tematiche su cui si basano i piani di valutazione regionali (ad esempio: innovazione, occupazione, ICT, ambiente, neutralità CO²) e può realizzare valutazioni sugli stessi temi o coordinare i lavori realizzati a livello regionale. Sono poi istituiti Comitati regionali per la valutazione, competenti per i CPER ed i PO, copresieduti dallo

Stato e dai Consigli regionali. Il Comitato regionale di valutazione predisponde il piano previsionale di valutazione che si basa sugli orientamenti nazionali; trasmette le conclusioni e le raccomandazioni tratte dalle valutazioni al Comitato regionale di controllo dei PO e dei CPER, propone le modalità di diffusione e comunicazione dei lavori e stabilisce annualmente un bilancio delle valutazioni realizzate. Oltre al Comitato regionale di controllo, esso indirizza i rapporti di valutazione e le relative sintesi all'Istanza nazionale di valutazione e, per quanto concerne i PO, alla Commissione Europea. Sono inoltre realizzate valutazioni intermedie dei PO e dei CPER nella prospettiva delle revisioni a metà percorso (che si sono svolte nel 2010). Tali valutazioni si basano sui rapporti annuali di esecuzione dei PO e sui rapporti dei prefetti e sugli stati di avanzamento dei CPER. Nelle valutazioni intermedie particolare attenzione è posta alle tematiche relative all'ambiente, fra cui il calcolo a metà percorso delle emissioni di gas a effetto serra dei progetti che compongono i CPER e dei PO. La DATAR e l'ARF, per facilitare un controllo costante e avere una visione nazionale dei risultati dei programmi, hanno definito una lista di indicatori nazionali per i PO FEDER e i CPER insieme ai ministeri maggiormente coinvolti. Essi si dividono in sei categorie: indicatori quantitativi relativi all'occupazione, criteri qualitativi sull'istruzione, indicatori riguardanti le

azioni che concorrono ai poli di competitività e ai *volet* territoriali, indicatori relativi alle emissioni di CO2, indicatori nazionali quantitativi, indicatori chiave europei. Sia per i programmi europei finanziati con fondi FEDER, FSE e FEP che per i CPER sono messi a disposizione appositi software per il monitoraggio, la raccolta e la gestione dei dati, come PRESAGE⁵⁰ e NECATER, un software che valuta gli effetti in emissioni di gas serra dei progetti che compongono i programmi.

⁵⁰ <http://www.presage-info.org/>

Bretagna

Il CPER 2007-2013 della Regione *Bretagna* prevede 8 macro-progetti (“*grand projet*”), che si articolano in obiettivi:

1. Rafforzare la competitività della Bretagna e migliorarne i collegamenti e i trasporti (es. di obiettivi: “mettere *Brest* e *Quimper* a tre ore da Parigi”, “Modernizzare la rete ferroviaria per gli spostamenti quotidiani”), 2. Potenziare il settore agricolo ed agroalimentare, 3. Migliorare la performance dei sistemi di Insegnamento Superiore, Ricerca e Innovazione, 4. Sviluppare una politica marittima integrata, 5. Perseguire il recupero degli ambienti acquatici, 6. Preservare la biodiversità, il controllo energetico e sviluppare una gestione sostenibile dei rifiuti 7. Favorire l’accesso al mercato del lavoro valorizzando le competenze dei giovani e delle donne; 8. Rafforzare l’influenza internazionale della Bretagna.

Ogni macro-progetto si articola in obiettivi e in azioni, a cui sono associate le risorse regionali, statali, di altri livelli territoriali, nonché le richieste avanzate per ulteriori finanziamenti da altri fondi (es. Fondi Strutturali Europei: FEDER).

Il *volet territorial* del CPER intende favorire la realizzazione di nuove convenzioni territoriali che coinvolgano tutti i livelli di governo, che abbiano al centro lo sviluppo sostenibile delle città, la gestione integrata delle zone costiere e rurali, il miglioramento dei servizi per le persone in condizioni di fragilità e disabilità. Tali convenzioni vengono inquadrate all’interno dei macro-progetti del CPER e ai relativi finanziamenti.

La valutazione a metà percorso del CPER - PO FEDER (2010) si articola in ambiti di valutazione a cui sono associate delle domande valutative e prevede la formulazione di raccomandazioni. Gli ambiti di valutazione del CPER della Bretagna sono “Innovazione e Ricerca”, “Ambiente” e “Cambiamenti del contesto Economico”. Gli obiettivi del CPER sono organizzati all’interno degli ambiti di valutazione e per ciascuno viene riportato il tasso di programmazione delle risorse e descritto lo stato di avanzamento delle relative azioni. La risposta alle domande valutative avviene sulla base dell’analisi della documentazione ufficiale, dei dati del software PRESAGE, attraverso la realizzazione di interviste con i responsabili dei progetti e dei partenariati e attraverso gruppi di lavoro con i principali “attori” dei programmi. Viene realizzato infine un seminario per la formulazione delle raccomandazioni. Le domande valutative riguardano ad esempio lo stato di avanzamento della programmazione, i livelli di integrazione e complementarietà fra CPER e PO FEDER, le logiche di intervento, la corrispondenza fra obiettivi e risorse finanziarie previste, la necessità di rivedere i programmi sulla base dei cambiamenti intervenuti nel contesto socio-economico.

Le raccomandazioni sono relative agli ambiti di valutazione e sono articolate per punti (es. “prevedere in un eventuale prossimo CPER la possibilità di finanziamenti riservati a progetti emergenti, in corso di programmazione”, “facilitare l’accesso ai fondi europei”, “consolidare la conoscenza del sistema di intervento regionale “cambiamenti del contesto economico” e valorizzare i suoi risultati”).

8. Conclusioni

In base alle informazioni messe a disposizione dalla DATAR e in particolare alle elaborazioni del *software PRESAGE*, risulta che la media dello stato di avanzamento della spesa complessiva per i CPER al 2012 è pari al 55% delle risorse impegnate. La media della spesa dello Stato è pari al 57%, più elevata rispetto a quella delle Regioni, pari al 48%, con una varianza più elevata della spesa regionale rispetto a quella statale.

Mentre sono presenti dati sullo stato di avanzamento finanziario al 2012, le valutazioni dei CPER disponibili risalgono al 2010 (“valutazioni intermedie”) e non è ancora possibile valutare l’esito delle eventuali modifiche e delle raccomandazioni da esse previste; sebbene l’impostazione dei CPER 2007-2013 sia effettivamente improntata all’obiettivo di concentrarne i campi di azione, con la previsione di una decina di grandi progetti per ogni contratto, è probabilmente ancora presto per

giudicare se essa abbia effettivamente prodotto una riduzione della dispersione delle azioni e delle risorse. Come nel caso italiano, si rileva la presenza di un comune quadro di riferimento fra contratti Stato-Regione e programmi europei (Fondi Strutturali), sia per quanto riguarda la programmazione che la valutazione. L'obiettivo di raggiungere una maggiore integrazione con i programmi europei sia nella fase della programmazione che nella realizzazione delle valutazioni sembra essere stato raggiunto, sebbene specie con riferimento alla programmazione emergano alcune criticità, legate soprattutto al fatto che i PO finanzino progetti decisamente più modesti rispetto ai CPER e che persistano disposizioni diverse relativamente all'attuazione dei progetti.

Fra le aree di intervento più rilevanti dei CPER 2007-2013, per cui è previsto un ingente impegno di risorse, si segnala il settore dell'Insegnamento Superiore e Ricerca. Alcuni autori hanno sottolineato come le Regioni, attraverso le risorse stanziate in questo ambito dei CPER, si siano ritagliate una competenza "di fatto" in materia e abbiano decisamente rafforzato il proprio ruolo nella negoziazione con lo Stato in questo settore.

Riferimenti bibliografici

Adobati, F., Ferri, V., (2009). Infrastrutture e compensazioni: Considerazioni a partire dalle evidenze lombarde, in *Argomenti*, n. 27.

Allain-Dupré D. (2011), *Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis*, OECD Regional Development Working Papers, 2011/05, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>)

Arcarese F. (2006), *I contrats de PlanEtat-Région*, Rapporto redatto in occasione del seminario Formez: “Profili di analisi comparata: la valutazione dei Contrats de Plan in Francia e delle Intese e degli Accordi di Programma Quadro in Italia”, Roma, 11 dicembre 2006

Armstrong H., Taylor J. (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell, Oxford

Aschauer, D.A. (1989), Back of the G-7 pack: public investment and productivity growth in the Group of Seven, in *Working Paper Series, Macroeconomic Issues*, 89-13, Federal Reserve Bank of Chicago

Bache I., Flinders M. (eds) (2004), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press

Baldi B. (2003), *Stato e Territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari-Roma

Banca d’Italia (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, 2011 (Seminari e convegni, n.7)

Barbera F. (2001), Le politiche della fiducia, incentivi e risorse nei patti territoriali, in *Stato e mercato*, n. 63

Barca F. (2006), *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli

Bardhan P., Mookherjee D. (2006), *Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries*, in *Economic Journal*, n. 27) (<http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/number27.pdf>)

Bardhan P., Mookherjee D. (2006), Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview, in Susan Rose -Ackerman (ed.), *Handbook of Economic Corruption*, Edward Elgar Publishing (<http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/BardhanDecent,Corruption.pdf>)

Bardhan P., Mookherjee D. (2006), *Decentralization to Local Governments in Developing Countries: A Comparative Perspective*, MIT Press

Bifulco L. (2009), *Strumenti per la programmazione negoziale: lo spazio della politica*, Paper presentato al Convegno annuale SISP, Roma 17-19 settembre 2009

Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, 1, pp. 111-141

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari

Bobbio L., Gigli M. (2008), *Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia*, Torino, Regione Piemonte – Osservatorio per la Riforma Amministrativa, Corep – Laboratorio Politiche

Bracalente B., Di Palma M., Mazziotta C. (2006), Investimenti, capitale pubblico e dotazione fisica di infrastrutture nelle Regioni italiane, in Barca F. et al., *Federalismo, equità e sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Bologna, Il Mulino

Brousseau E. (2008), Contracts: From Bilateral Sets of Incentives to the Multi-Level Governance of Relations, in Brousseau E., Glachant J.-M. (eds), *New Institutional Economics : a Guidebook*, Cambridge University Press

Brosio, G., e Piperno, S., (2009), Conditional Intergovernmental Transfers in Italy after the Constitutional Reform of 2001, Paper presented at the Copenhagen Workshop on Earmarked/Conditional Grants.

Bruzzo A. (2009), La programmazione regionale in Italia: ricostruzione storica e questioni aperte, paper presentato alla XXX Conferenza italiana di scienze regionali, Firenze 9-11 settembre, 2009

Buscema S. et al. (2008), *I contratti della pubblica amministrazione*, Padova, CEDAM

Cárcamo-Díaz R. e Goddard J.G. (2007), Coordination of Public Expenditure in Transport Infrastructures: Analysis and Policy Perspectives for Latin America, in *Macroeconomía del desarrollo*, United Nations Publications

Casadio, P. e Paccagnella M. (2011), *La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia. I problemi nel finanziamento, nella scelta delle priorità, nel coordinamento con gli enti locali e nel monitoraggio dei lavori*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e convegni, Banca d'Italia, Roma.

Castells, A., e Solé-Ollé A., (2005), The Regional Allocation of Infrastructure Investment: the Role of Equity, Efficiency and Political Factors, in *European Economic Review*, n. 49, pp. 1165-1205

Cerase F.P. (2005) (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti Territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano, Franco Angeli

Coase, R. H. (1937), The Nature of the Firm, in *Economica*, n. 4, pp 386–405

Cogno, R. (2011), Alla ricerca della dimensione territoriale ottimale e omogenea. Il caso piemontese, in *Focus Federalismo Fiscale*, n. 4, luglio (<http://www.ires.piemonte.it/focus-federalismo-fiscale/115-collana-federalismo-fiscale>)

Crespy J.-A. Heraud, Perry B. (2007), Multi-level Governance, Regions and Science in France: Between Competition and Equality, in *Regional Studies*, vol. 41, n.8, pp. 1069-1084

Culpepper P.D. (2004), *Institutional rules, social capacity, and the stuff of politics: experiments of collaborative governance in France and Italy*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, WP 2004/06, European University Institute

DATAR (2011), *Étude sur la capitalisation des programmes plurirégionaux et leurs perspectives dans le cadre de l'avenir de la politique de cohésion post 2013*, Paris

DATAR (2011), *Évaluation à mi-parcours des Contrats de Projets Etat-Région, Volet Enseignement Supérieur et Recherche*, Paris

DATAR (2011), *Guide des indicateurs nationaux pour les CPER et PO FEDER*, Paris

DATAR (2012), *Etat d'avancement des CPER par Région et interrégion*, données Presage au 04 mars 2012, Paris

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento politiche di sviluppo (2011), *Rapporto sulle Politiche del Mezzogiorno-2010*, Roma.

Dudek D.J., Wiener J.B. (1996), *Joint Implementation, Transaction Costs, and Climate Change*, Parigi, OCSE.

Eberlein B. (1996), French Center-Periphery Relations and Science Park Development: Local Policy Initiatives and Intergovernmental Policymaking, in *Governance*, vol 9, n. 4, pp. 351-374

Gaudin J.P. (2004), *L'Action publique*, Paris, Dalloz et Presses de Sciences Po

Gaudin J.P. (2007), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2e édition

Giorgiantonio C. e Giovanniello V. (2009), Infrastrutture e *project financing* in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza (Occasional papers)*, n. 56

Gualini E. (2003), Challenges to multi-level governance: contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy, in *Journal of European Public Policy*, vol.10, 4, pp 616-36

Haughwout A.F. (2002), Public Infrastructure Investments, Productivity and Welfare in Fixed Geographic Areas, in *Journal of Public Economics*, vol. 83, pp. 405-28

Herrero-Alcalde, A., Martínez-Vázquez, J. and Murillo-García, E., (2010), Equalization Transfers and Capital Expenditure: Reconsidering the Assessment of Expenditure Needs and Financial Capacity of Capital Nature - An Application to the Spanish Regional Case, International Studies Program, Working Paper, n. 10-25, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press. (Trad. it., *Lealtà, defezione e protesta*, Bompiani, 1982)

Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers

Hurwicz, L. (1960), Optimality and informational efficiency in resource allocation processes, in Arrow, Karlin and Suppes (eds.), *Mathematical Methods in the Social Sciences*, Stanford University Press

Hurwicz, L. (1972), On informationally decentralized systems, in Radner and McGuire (eds), *Decision and Organization*, Amsterdam, North-Holland

Hurwicz, L. (1973), The design of mechanisms for resource allocation, in *American Economic Review* 63, *Papers and Proceedings*, 1-30

Ires, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte (2006), *Strategia e negoziato. Studio di valutazione dell'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte*, Torino

Kroll H. et al. (2010), *Policy co-ordination between the national and regional levels in France and Germany: A short overview of the Bund-Länder co-ordination in Germany and the French Contrats de projets État-région*, evoREG Research Note n.7 (<http://www.evoreg.eu/docs/files/shno/Note8.pdf>)

Lanzalaco, L. (2010), Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1.

Marci S. (a cura di) (2011), *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, Roma, Servizio Studi del Senato, dossier n. 287

Marks G. (1992), Structural policy and multilevel governance in the EC, in A. Sbragia (eds), *Euro-politics*, Washington, DC: The Brookings Institution, pp 191-224:

Maskin E., Moore J. (1999), Implementation and renegotiation, in *Review of Economic Studies*, n. 66, pp. 39-56

Maskin E. and Sjöström T. (2002), Implementation theory, in K. Arrow, A.K. Sen and K. Suzumura (eds.), *Handbook of Social Choice and Welfare*, Vol. 1., Amsterdam, Elsevier Science

Maskin, E., Tirole J. (1999), Unforeseen contingencies and incomplete contracts, in *Review of Economic Studies*, n. 66, pp. 84-114

Messina, G., (2007), *Un nuovo metodo per misurare la dotazione territoriale di infrastrutture di trasporto*, Roma, Banca D'Italia, Temi di discussione del Servizio Studi, n. 624

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006), *Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari obiettivo 1, 2007-2013. Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni*. Nota n. 1, Roma, 5 aprile

Ministero dello Sviluppo Economico (2011), *Rapporto annuale del DPS*, Roma

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006), *Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari obiettivo 1, 2007-2013. Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni*. Nota n. 1, Roma, 5 aprile

Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Allegato al quadro strategico nazionale 2007-2013*, Roma

Ministero dello Sviluppo Economico (2010), *Report Statistico Territoriale: performance economiche, capacità competitiva e aree di crisi*, Roma

Myerson R. (1983), Mechanism design by an informed principal, in *Econometrica*, n. 52, pp. 461-487

Myerson R. (1989), Mechanism design, in J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman (eds.), *The New Palgrave: Allocation, Information and Markets*, New York, Norton

Myerson, R., Satterthwaite M. (1983), Efficient mechanisms for bilateral trading, in *Journal of Economic Theory*, n. 28, pp. 265-281

Morrison C.J., Schwartz E. (1996), State Infrastructure and Productive Performance, in *American Economic Review*, vol. 86, n.5, pp.1095-1111

OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development*, Paris, OECD Publishing

Paul S. (2003), Effects of Public Infrastructure on Cost Structure and Productivity in the Private Sector, in *Economic Record*, Volume 79, Issue 247, pages 446-461

Palermo F., Woelk J. (2005), *Germania*, Bologna, Il Mulino

Percoco M., Giove M. (2009), "Multilevel governance at work: evidence from Structural Funds management in Lombardia, Italy", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2009, vol. 27, pp. 381-398

Perulli P. (2008), Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione, in *Stato e mercato*, n. 90

Pichierri A. (2002), Concertation and local development, in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 26, pp. 689 -706

Regione Piemonte (2011), *Intesa Istituzionale di Programma Stato – Regione Piemonte. Rapporto Annuale di Esecuzione*, Torino

Regione Piemonte, Osservatorio sulla Riforma Amministrativa (2010), *Scenari per la riforma della copertura intercomunale in Piemonte*, Torino, maggio
(http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/)

Romp W. e de Haan J. (2005), Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, in VälijäT. (eds. by), *Innovative Financing of Infrastructure. The Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs*, European Investment Bank, Economics Department, EIB Papers, n. 2

Rowley C. K., Schneider F. G. (2008), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, New York, Springer (1st ed.)

Schiff, M. and L.A. Winters. (2002) Regional Integration and Development: Implications from World Bank Research for ACP and Latin American Countries, in *The Journal of World Trade*, June 2002

Shah, A., (2010), "[Sponsoring a Race to the Top: the Case for Results-based Intergovernmental Finance for Merit Goods](#)", in *Policy Research Working Paper Series* n. 5172, The World Bank

Shah, A., (2006), "[A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers](#)", *Policy Research Working Paper Series*, n. 4039, The World Bank

Trouvé A., Berriet-Solliec M. (2010), Regionalization in European Agricultural Policy: Institutional Actualities, Issues and Prospects, in *Regional Studies*, vol. 44, n.8, pp. 1005-1017

Wollmann H, Balboni E, Gaudin JP and Marcou G (2010), The multi-level institutional setting in Germany, France and Italy, in Wollmann H. e Marcou G. (eds), *The Provision of Public Services in Europe Between State, Local Government and Market*, Cheltenham Glos, Edward Elgar Publishing

La ricerca **“Strategia e Negoziato: Atto secondo. Rapporto finale sui risultati del programma di ricerche connesso all’APQ Azioni di Sistema”**, i cui esiti presentiamo in questo Rapporto, è stata promossa dalla Direzione Regionale Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia e realizzata dall’Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte .

Il lavoro si colloca nel quadro delle attività definite con l’Accordo di Programma Quadro **“Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell’Intesa istituzionale di programma”**, siglato tra Ministero dello Sviluppo Economico e Regione Piemonte nel dicembre 2006, e finalizzato a migliorare la programmazione degli interventi pubblici.

L’IRES PIEMONTE, nato a Torino nel 1958, svolge la sua attività d’indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all’azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

L’Area di Ricerca Politiche Pubbliche svolge attività di ricerca e divulgazione in tre campi: l’analisi delle trasformazioni istituzionali, funzionali e finanziarie (federalismo fiscale) del sistema autonomistico, l’impatto delle riforme amministrative con particolare riguardo per quelle connesse alla introduzione di metodi e strumenti di valutazione nelle amministrazioni pubbliche e l’evoluzione dei processi di governance locale.

<http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>
<http://www.ires.piemonte.it>



Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia

corso Bolzano, 44 - 10121 Torino

Tel. + 39 011 43428 - + 39 01 432804

e-mail direzioneB08@regione.piemonte.it

Settore Programmazione Negoziate

Via Lagrange, 24 - 10123 Torino

Tel. + 39 011 4322989 - fax + 39 011 4325560

e-mail programmazione.negoziate@regione.piemonte.it

Siti web

www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina

