

LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA TRA CRISI IDEOLOGICA E VIRTUOSISMI LOCALI

Lucia D'Arcangelo

Sommario : 1. Genesi della programmazione negoziata e sintesi normativa. - 2. La riforma del Titolo V della Costituzione e la «presunta» regionalizzazione della programmazione contrattata. 3. L'assenza dello strumento programmatico nella delega al Governo in materia di mercato del lavoro. 4. Il fattore «territorio» e l'addensamento delle politiche dello sviluppo nel locale. 5. Analisi e verifica dei limiti della programmazione negoziata. 6. Regionalismi e riavvio della programmazione negoziata.

1. Genesi della programmazione negoziata e sintesi normativa.

La programmazione negoziata esprime un modello di programmazione pubblica che privilegia il ricorso a moduli convenzionali piuttosto che a moduli autoritativi (Bobbio, 2000, 111 ss ; Ferrara, 1999, 432 ss. ; D'Auria, 1998, 201 ss.).

In particolare, la programmazione contrattata rientra nella programmazione economica cd. «di scopo» o «per obiettivi», ove l'azione dei poteri pubblici e privati viene orientata a perseguire precise finalità di sviluppo e di incremento dell'occupazione (Stipo, 1991, 5 ss.).

In tale ambito, tuttavia, si contraddistingue per la sua natura di strumento contrattuale, sebbene di forme di programmazione negoziata si trovi traccia già nel corso delle esperienze di programmazione economica generale degli anni '60 (per una rassegna storica v. Mazzamuto, 1995, 543 ss.; Parrillo, 1970, 546 ss.).

Ci si riferisce alla «contrattazione programmata», che, pur con le dovute differenziazioni, costituisce l'antecedente storico della programmazione negoziata.

Privo di una origine legislativa, la contrattazione programmata è un istituto fondato sul principio del consenso che trova una sua prima e compiuta disciplina nella delibera Cipe del 18 gennaio 1968, successivamente integrata da numerose altre delibere del medesimo Comitato Interministeriale (Falconi, 1978, 95 ss.).

Sotto il profilo strutturale, la contrattazione programmata vede i suoi interlocutori negli organi di governo da un lato, nelle imprese sia pubbliche che private da un altro lato (Ruffolo, 1973, 78 ss.), entrambi impegnati sul terreno del confronto preliminare tra i reciproci ordini di interessi per una verifica della congruenza degli stessi rispetto agli obiettivi della programmazione, al fine ultimo di adattare le promesse del governo e i progetti di investimento delle imprese alle esigenze dello sviluppo industriale meridionale.

Così delineata, la contrattazione programmata rappresenta il primo esempio di programma di scopo avente ad oggetto «l'aménagement du territoire» (l'assetto del territorio) consistente nella necessità di ridurre gli squilibri territoriali tra le aree del meridione (ma non solo) del nostro paese ; oltre che nella esigenza di creare nuovi posti di lavoro.

Successivamente, con l'entrata in vigore della Legge 19 dicembre 1992, n.448 e, in attuazione della delega contenuta in tale legge, del decreto legislativo 3 aprile 1993, n.96, con cui è stato soppresso l'intervento straordinario - sino ad allora disciplinato dal D.P.R. 6 marzo 1978, n.218 e dalla Legge 1 marzo 1986, n.64 - e sancita la sua sostituzione con un «Sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale», la contrattazione programmata, ancorchè priva di una configurazione normativa, va via via perdendo i propri connotati marcatamente pubblicistici e da strumento quadro per definire i rapporti dello Stato con l'imprenditoria privata diviene figura sempre più complessa, articolandosi, al proprio interno, in una pluralità di strumenti atti a definire i rapporti dello Stato con una pluralità di soggetti, pubblici e privati, anche contestualmente.

Nella nuova concezione, come risultante all'esito del travaglio legislativo rappresentato dalla L. 7 agosto 1995, n.104 (di conversione del decreto 8 febbraio 1995, n. 32) e dalla L. 8 agosto 1995, n.341 (di conversione del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244), si definisce programmazione negoziata la *«regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza»*.

Tale definizione - con la quale, peraltro, non si è provveduto solo ad una riformulazione nominale quanto, piuttosto, ad un aggiornamento normativo e procedurale, in stretta connessione con la rivoluzione delle ordinarie procedure amministrative determinatasi a seguito dell'emanazione della Legge 7 agosto 1990, n.241 - è stata ripristinata poco più tardi dal legislatore del 1996.

Il quale, nel collegato alla Finanziaria per il 1997 (L. 23 dicembre 1996, n.662), ha ampliato l'ambito di applicazione del metodo della programmazione e ha altresì individuato

una dettagliata e articolata disciplina per ciascuno degli strumenti che la compongono (intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto di programma, contratto d'area).

La L. n.662/1996 rappresenta l'ultimo tentativo di regolamentazione organica compiuto dal legislatore in tema di programmazione negoziata, al quale, invero, hanno fatto séguito numerose delibere Cipe, a partire da quella del 21 marzo 1997 che a tutt'oggi costituisce l'unica fonte completa della materia nei suoi aspetti strutturali, procedimentali e contenutistici.

Attualmente, secondo quanto previsto dalla L. 24 novembre 2000, n.340 - contenente "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999" - si attende la predisposizione di un Testo Unico per il riordino della disciplina sulla programmazione negoziata.

Tale esigenza, peraltro, è stata più volte ribadita dal Comitato Interministeriale, in particolare con la delibera n.14 del 2000, al fine precipuo di consentire alle regioni l'esercizio delle funzioni loro conferite in materia dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112, emanato per dare attuazione alla prima delle cd. «leggi Bassanini», la L. 15 marzo 1997, n.59, in materia di delega al Governo «per il conferimento di compiti e funzioni alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

In base alle disposizioni normative da ultimo richiamate, e proprio a partire da queste, la programmazione negoziata inizia a muoversi, dunque, nel solco tracciato dal decentramento amministrativo della maggiore autonomia di poteri riconosciuta alle regioni e agli enti locali, consolidatosi all'indomani del formale ingresso nell'ordinamento costituzionale italiano del principio di sussidiarietà (per tutti, D'Atena, 2001, 1 ss.; Razzano, 2001, 275 ; Viscomi, 1999, 212).

2. La riforma del Titolo V della Costituzione e la «presunta» regionalizzazione della programmazione contrattata.

Come si evince dal quadro appena delineato, lo spostamento sull'asse regionale delle politiche di sviluppo programmato vede le regioni coinvolte a pieno titolo nella gestione degli strumenti di programmazione negoziata.

Ciò è tanto più vero se si guarda al contenuto della L. 18 ottobre 2001, n.3 che ha riformato il Titolo V della Costituzione, sebbene dalla lettura del testo costituzionale non si desume una espressa volontà del legislatore in tal senso.

Il novellato art.117 non compie, infatti, allusione alcuna alle politiche dello sviluppo del territorio in generale, alla metodologia della programmazione negoziata in particolare. Nella puntuale delimitazione degli ambiti di competenza normativa assegnati alle regioni non si intravede lo spazio per la strumentazione programmatica, con riferimento *sia* alla potestà legislativa concorrente *sia* alla potestà legislativa esclusiva.

Ciò nondimeno non si deve escludere che nel nuovo assetto costituzionale il metodo della programmazione possa rientrare nella competenza normativa attribuita alle regioni in via esclusiva.

Da un altro lato le espressioni «governo del territorio» e «tutela e sicurezza del lavoro» inducono a ritenere configurabile la collocazione sistematica della programmazione negoziata sul versante della competenza regionale concorrente (art.3, co.3, L. n.3 cit.).

L'assoggettabilità del metodo della programmazione al legislatore regionale esclusivo si ricava dall'assunto secondo il quale sono assegnate alla competenza esclusiva delle regioni le materie «non riservate espressamente alla legislazione dello Stato» (art.3, co.4, L. n.3/2001).

La riconducibilità al legislatore regionale concorrente deriva dalla onnicomprensività della *ratio* sottesa alla locuzione «governo del territorio» da intendere come «insieme delle politiche di *governance* del territorio» (cfr. Trigilia, 2000, 8 ss.); ma si desume anche dai rilievi interpretativi sorti sulla dizione «tutela e sicurezza del lavoro», per la parte che la dottrina maggioritaria concorda nel circoscrivere all'ambito del mercato del lavoro e della gestione amministrativa dello stesso; alle politiche attive del lavoro, della programmazione e del coordinamento delle iniziative per incrementare l'occupazione; alle modalità di implementazione nel mercato del lavoro delle politiche suddette, in particolare. (Carinci, 2002, 7 ss.; Rusciano, 2002, 8 ss.; AA.VV., 2001, 411 ss.).

Ciò, d'altra parte, in ragione di una esigenza oramai unanimemente avvertita - e pienamente formalizzata nel D.lgs. n.469/1997 che ha previsto il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro - che è quella di «localizzare» il governo del mercato del lavoro, poiché solo una efficace diversificazione dei modelli di gestione e di organizzazione delle politiche del lavoro e dello sviluppo può contribuire al risanamento delle aree del nostro paese affette da crisi o da depressione economica, produttiva e occupazionale. (Frey, 1998, 7 ss.).

Vi è poi una ulteriore norma nella L. n.3/01 che concorre a completare il quadro della regionalizzazione delle politiche di sviluppo in specie di tipo programmatico: l'art.5, co.5. Questa disposizione ha abrogato l'art.119 Cost. nella parte dedicata alla «valorizzazione del

Mezzogiorno e delle Isole» e lo ha sostituito con una formulazione che prevede l'obbligo dello Stato di «assegnare risorse aggiuntive in favore di determinati Comuni, Province, (...) Regioni» «al fine di promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri economici e sociali».

Senza dubbio una interpretazione meramente letterale del testo *de quo* induce a pensare ad una vera e propria «decostituzionalizzazione» del problema Mezzogiorno. E' però vero che la mancanza del solo riconoscimento formale da parte del legislatore costituzionale non libera lo Stato dal compito di perseguire e promuovere l'unificazione economica, civile e sociale del paese, piuttosto interviene a rimarcare in modo significativo il ruolo delle regioni e degli enti locali nella introduzione e attuazione di politiche che ne garantiscano lo sviluppo economico integrato. E ciò per un duplice ordine di considerazioni : il primo collegabile ai principi di solidarietà e ai diritti umani sanciti nella Carta costituzionale (artt.2, 3 Cost.) (Falcon, 2001, 3 ss.); il secondo collegabile all'altrettanto principio fondamentale, complementare al precedente, della valorizzazione delle autonomie locali (art.5 Cost.) la cui attuazione non importa, infatti, la delegittimazione delle funzioni esercitate centralmente, ma ne impone, al contrario, una riqualificazione nel senso di un rafforzamento della funzione statale in sostegno delle aree più deboli, rafforzamento che si rende necessario negli Stati federali, maggiormente che negli Stati accentrati (Annesi, 2000, 11 ss.).

3. L'assenza dello strumento programmatico nella delega al Governo in materia di mercato del lavoro.

Contestuale al richiamato provvedimento costituzionale è l'emanazione della legge delega in materia di mercato del lavoro varata il 15 novembre 2001 dal Consiglio dei Ministri.

Ivi non si rinviene traccia dell'istituto della programmazione negoziata. Le misure d'intervento all'occupazione risultano circoscritte alla promozione dei soli incentivi finanziari ; invero, l'unico accenno alle politiche di sviluppo del territorio si coglie all'art.2, lett. *a)*, *e)* dove si annovera tra i principi e criteri direttivi della legislazione delegata la «razionalizzazione degli schemi di incentivazione finanziaria (...) con previsione di un regime generale avente al suo interno articolazioni e graduazioni in connessione (...) con il grado di svantaggio occupazionale delle diverse aree territoriali» oltre che il «collegamento delle misure di incentivazione finanziaria con le politiche di sviluppo territoriale».

Sul piano formale la norma presenta, tra l'altro, profili di incerta costituzionalità con riferimento ai «principi» e ai «criteri direttivi», ritenuti «non univocamente determinati», «assolutamente vaghi» e «talora addirittura consistenti in brani di disposizioni passibili di essere completati in diversissima guisa e di assumere variabilissimi significati» (cfr. Angiolini, 2001, 2); ma anche e soprattutto nella parte in cui attribuisce alla decretazione delegata la individuazione dei «principi fondamentali in materia di incentivi finanziari alla occupazione nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 (...)».

Su questo ultimo punto è opportuno richiamare brevemente i termini della questione che si pone in dubbio, pure non rilevando direttamente in questa sede, ma al fine di inquadrare la problematica delle politiche di sviluppo programmato locale in una cornice normativo-istituzionale quanto più è possibile esaustiva.

Il dibattito scientifico che si è svolto negli ultimi tempi sui contenuti della legge delega e che ha coinvolto principalmente gli studiosi delle discipline lavoristiche e costituzionalistiche sembra avere lasciato nell'ombra, almeno per il momento, il suddetto profilo afferente il rispetto del criterio della riserva di legge al Parlamento in materia di normazione di principio.

E' noto, difatti, che tra i limiti oggettivi di delegabilità della funzione legislativa rientra il principio della riserva parlamentare delle cd. «leggi cornice» desumibile dal combinato disposto degli artt.70, 76, 117 Cost.. Ove, l'espressione «legge -cornice» sta a designare, propriamente, l'atto legislativo statale che detta i principi fondamentali destinati a limitare il legislatore regionale nell'esercizio della potestà concorrente in ordine alle diverse materie di sua competenza (Anzon, 1990, 1 ss.; Pizzorusso, 1997, 745 ss.).

In altri termini, non può costituire oggetto di delega una legge cornice, dovendosi ritenere i «principi della materia», nella competenza ripartita, meno specifici dei principi relativi ad un certo oggetto, la cui precisazione è richiesta nella legislazione delegata (Cerri, 1988, 5).

Sul piano del contenuto, le ragioni della esclusione delle politiche di programmazione dello sviluppo del territorio dal suddetto provvedimento sono da ricondurre, presumibilmente, a tre ordini di fattori fra loro intimamente connessi.

Ed ovvero : alla tendenza oramai ampiamente consolidata alla regionalizzazione che trova la propria *ratio* giustificatrice nel decreto legislativo n.112/98 e, precisamente, nella disposizione contenuta nell'art.19 che attribuisce alle regioni la titolarità delle determinazioni concernenti le modalità di attuazione degli strumenti di programmazione negoziata; alla

previsione contenuta nell'art.7, L. n.340/00, con la quale si provvede a demandare alla emanazione di un Testo Unico il riordino della disciplina programmatoria; al diffondersi di un consenso generalizzato intorno ai rilievi di insuccesso di una gran parte degli strumenti di programmazione negoziata, con riguardo particolare ai patti territoriali e ai contratti d'area.

4. Il fattore «territorio» e l'addensamento delle politiche dello sviluppo nel locale.

E' un paradosso che la scomparsa dell'istituto della programmazione negoziata dallo scenario normativo avvenga in un momento sociale, economico e politico in cui si assiste alla diffusione e al consolidamento della cultura dello sviluppo locale.

Precisamente, con tale accezione si allude a un governo dell'economia nazionale ispirato al criterio della cd. localizzazione delle politiche dello sviluppo.

Più in particolare, con il richiamo al principio della localizzazione si intende fare riferimento al concetto del recupero e della difesa delle tradizioni locali ; ma si intende anche fare appello a un movimento che può essere al tempo stesso sociale, culturale e politico di opposizione all'espansione mondializzante del mercato, cioè all'idea dell'universalismo del mercato nota come globalizzazione (Gallino, 2000, 25 ss.).

La promozione del modello locale di governo dell'economia inizia, a livello istituzionale, di recente, in ambito comunitario ; sebbene è intorno agli anni '80 che prende forma una nuova teoria dello sviluppo dell'economia e dell'occupazione basata sul postulato della crescita endogena.

Il nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006 prende avvio da due momenti fondamentali : la presentazione del documento denominato "Agenda 2000" (Commissione delle Comunità europee, 1997) e l'approvazione del nuovo regolamento generale dei Fondi strutturali (Reg. 1260/99) (Consiglio dell'Unione europea, 1999), e ridefinisce le linee strategiche dell'intervento dell'Unione conferendo un ruolo predominante agli aspetti territoriali.

La centralità del territorio si esplicita, infatti, nella definizione di tutti e sei gli assi prioritari di intervento (risorse naturali, culturali, sistemi locali di sviluppo, città, reti e nodi di trasporto) e caratterizza principalmente il Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), ove il ruolo della politica regionale viene rimarcato nella direzione di una maggiore funzionalizzazione all'assetto e allo sviluppo del territorio (AA.VV., 2000, 125 ss.).

Segnatamente, la rilevanza del fattore territorio si diffonde, in contrasto con i paradigmi e le politiche tradizionali secondo cui lo sviluppo dipende dalla mobilità delle risorse interregionali dei fattori di produzione, agli inizi degli anni '80, sulla base del diverso principio della immobilità delle risorse regionali, per il quale non occorrono politiche industriali pianificate per assicurare un pari sviluppo tra le regioni sviluppate e quelle arretrate, bensì sono necessarie politiche che favoriscano la produzione di reti territoriali. (Scandizzo, 1998, 13 ss.).

In tal senso, l'approccio endogeno si fonda sulla opportunità della costruzione di reti territoriali a loro volta ricalcate sul modello di relazioni sociali positive tra i diversi attori coinvolti nel processo di crescita (istituzioni, lavoratori, imprenditori). L'istituzione di efficaci reti territoriali si configura come un presupposto necessario dello sviluppo di una determinata area, poiché contribuisce a formare il capitale sociale della stessa, ovvero la condizione primaria per una valutazione da formulare in termini di qualità del territorio e di competitività.

D'altra parte, per lungo tempo il fattore territorio è stato semplicemente uno spazio neutro in cui un'azienda (la grande impresa) operava. Progressivamente si è compreso invece che i sistemi di piccole imprese non erano realtà marginali e transitorie, ma configurazioni permanenti, e che il territorio non era un semplice contenitore, bensì uno degli elementi determinanti delle dinamiche di sviluppo di un'area. (Becattini, 2000, 122 ss.; Id., 1998, 79 ss. ; De Rita, Bonomi, 1998, 88 ss.).

In tale ottica lo sviluppo locale rappresenta l'insieme di tutte quelle azioni (dalla programmazione alla pianificazione) convergenti sull'obiettivo strategico di rafforzare l'identità territoriale. E' questa, d'altronde, l'idea che si pone alla base della finalità politica di creare le condizioni per uno sviluppo che si auto-riproduce e che innerva un tessuto economico e produttivo che attivi la progettualità e l'imprenditoria locale. E in questa dimensione si ravvisano le condizioni favorevoli alla nascita di una interazione tra i soggetti e gli attori della trasformazione del territorio, che introduce nuovi modelli decisionali improntati ad un'azione congiunta secondo rinnovati modelli in stile consensuale basati sul dialogo e sulla possibilità di negoziare in forma trasparente benefici e interessi collettivi e individuali.

Così raffigurata, la programmazione negoziata deve la propria nascita alla consapevolezza che solo il governo dei processi, da interpretare non come governo di un centro su una periferia indifferenziata ma come rete fitta di attori che negoziano obiettivi e strategie e cooperano al risultato, è in grado di restituire crescita ed equilibrio a una realtà geografico-economica differenziata e per certi versi segmentata.

Peraltro, la regolazione territoriale dei processi economici e sociali e la stessa efficacia del metodo della programmazione assumono un rilievo ancora maggiore se confrontati con le tradizionali misure di incentivo all'occupazione. In proposito è opportuno infatti rilevare che il paradigma degli incentivi, circoscritti per lo più alla categoria dei vantaggi di costo fiscali e/o salariali, manifestano un soddisfacente grado di utilità se accompagnati a un progetto di sviluppo volto a scongiurare il rischio di delocalizzazione delle imprese, attratte dalle condizioni più favorevoli dei paesi meno sviluppati.

5. Analisi e verifica dei limiti della programmazione negoziata.

Indubbiamente la politica della programmazione negoziata versa in uno stato di crisi. L'ideologia che è nata e si è formata sulla esperienza della negoziazione degli interessi privati e pubblici al fine di creare opportunità di sviluppo dell'economia e di crescita del mercato dell'occupazione e che di recente si è consolidata intorno ai modelli di programmazione contrattata sta rapidamente declinando. Tuttavia, si ritiene opportuno rifuggire da ipotesi risolutive a stampo ideologico e si propone di affrontare la questione dal punto di vista della metodologia degli interventi.

Un primo elemento di distorsione nel panorama dei modelli di programmazione può essere colto sul piano normativo, nella struttura dell'art.2, co.203, L. n.662/1996, il quale inserisce la definizione di programmazione negoziata tra i suoi stessi strumenti di articolazione, confondendo, così, il metodo di intervento con i mezzi che lo compongono e che sono stati previsti per la sua attuazione.

La programmazione negoziata consiste in una regolamentazione concordata di soggetti pubblici e privati finalizzata alla realizzazione di interventi diversi riferiti d un'unica finalità di sviluppo. L'intesa istituzionale di programma (art.2, co.203, lett. *b*), L. n.662 cit.), l'accordo di programma quadro (lett. *c*), il patto territoriale (lett. *d*), il contratto di programma (lett. *e*), il contratto d'area (lett. *f*), rappresentano le modalità differenti di concretizzazione del generale metodo di promozione delle attività produttive in «forma negoziale».

In questi termini, parlare di programmazione negoziata significa esprimere giudizi di valore sul funzionamento degli strumenti di cui la medesima risulta essere costituita. Su tale rilievo si incentra il secondo fattore di indagine.

Fra i moduli programmatori, alcuni sono di recente istituzione, altri sono più risalenti nel tempo. E, paradossalmente, sembrano aver riscosso maggiore successo i secondi, mentre tra i primi per qualcuno si tratta di un'esperienza oramai prossima alla conclusione.

A differenza, infatti, dei patti territoriali e dei contratti di area, il settore dei contratti di programma registra un aumento di domanda crescente. A partire dal 2000 è stata particolarmente significativa la ripresa dei contratti di programma, dopo il forte rallentamento del biennio 1998-99 dovuto alla preferenza accordata nell'assegnazione delle risorse ai contratti d'area.

I contratti di programma costituiscono un'eredità dell'intervento straordinario, la cui introduzione risale al 1986, quando furono previsti inizialmente solo per i grandi progetti industriali e per attività di ricerca e successivamente estesi anche ai consorzi di piccole e medie imprese sempre operanti in attività industriali, sino all'ampliamento (con la L. n.662/1996) alle rappresentanze dei distretti industriali e alla applicazione al settore turistico (L. 24 giugno 1997, n.196), dell'agricoltura e della pesca (D.Lgs.30 aprile 1998, n.173).

In particolare, i contratti di programma sono finalizzati alla realizzazione di progetti integrati nelle aree depresse, cioè investimenti industriali unitamente ad attività di ricerca e formazione del personale sia di nuova occupazione che preesistente, che si caratterizzano in positivo per la certezza della concessione del livello massimo dell'agevolazione, a fronte del meccanismo d'asta previsto dalla L. n.488/1992 per le altre iniziative di programmazione ; per la negoziazione dell'erogazione dell'agevolazione ; per la tempestività dell'ammissione alle agevolazione che dovrebbe scaturire direttamente alla stipula del contratto di programma.

I patti territoriali e i contratti d'area non sembrano, invece, essere contrassegnati dallo stesso successo. I contratti d'area ancora meno dei patti territoriali, benché sia stato di notevole intensità, negli ultimi anni, l'interesse ad essi rivolto dagli organi di istituzione comunitaria nell'ambito della ripartizione delle risorse stabilite nel Quadro Comunitario di Sostegno per i periodi di programmazione.

Entrambi, infatti, scontano difficoltà nell'erogazione dei finanziamenti, complessità delle procedure di erogazione dei finanziamenti stessi ed eccessiva burocraticità dell'azione amministrativa. Il contratto d'area, peraltro, ha matrice centralistica, poiché la sua stipula è prevista limitatamente alle aree di crisi individuate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e questa caratteristica contribuisce a depotenziarlo fortemente rispetto al patto territoriale che si fonda su una politica di partenariato *bottom-up*.

Ciò che tuttavia contraddistingue il contratto d'area in modo positivo è la previsione al suo interno di modulazioni flessibili delle forme di lavoro mediante la stipula di un vero e

proprio protocollo sindacale contrattato con le organizzazioni di controparte datoriale che vede la presenza della componente sindacale più accentuata che nel patto territoriale.

Ad ogni modo, la limitata applicazione nelle aree afflitte da situazioni di crisi industriale e occupazionale o di depressione economica ne frena in modo significativo la diffusione a vantaggio del patto territoriale.

Le proposte di attivazione di modelli di partenariato, infatti, non partono da un quadro programmatorio preesistente contenuto in un piano regionale o provinciale, ma da un contesto di degrado di crisi o di depressione di determinate aree. Sicché la domanda non proviene da un territorio inteso come dimensione spaziale preventivamente identificato come efficiente zona allocativa di risorse e sede di regolazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla realizzazione di un progetto comune di iniziativa produttiva, bensì parte dalla o dalle imprese operanti o in crisi che si impegnano nella riconversione allo sviluppo di questa o di quella determinata area.

Il terzo elemento di analisi, infine, rileva una estrema difficoltà a far interagire i soggetti pubblici con i soggetti privati soprattutto perché i primi sono portatori di interessi generali mentre i secondi di interessi settoriali specifici. Manca infatti una esatta identificazione dei ruoli e delle rispettive competenze attribuite a ciascuno oltre che dei compiti che gli stessi sono chiamati ad adempiere. Il dato normativo è lacunoso per i contratti come per i patti, ma anche per la generalità di tutti gli altri strumenti di programmazione negoziata. Non specifica anzitutto la natura giuridica di questi strumenti, piuttosto connotandola in modo assai confuso come di tipo misto pubblico-privata, e conseguentemente omette di descrivere un puntuale profilo di disciplina sotto il profilo non solo strutturale quanto gestionale, in tal guisa lasciando privo di copertura l'aspetto riguardante le modalità e il tempo dell'adempimento, l'individuazione della titolarità della responsabilità dei soggetti coinvolti in ordine al grado e alle conseguenze in termini di assenza di previsione dell'aspetto sanzionatorio.

Da altra parte, poi, si rileva un'acuta debolezza del governo locale nella programmazione degli obiettivi e nella suddivisione delle competenze, senza considerare che la realizzazione di un piano comune di interventi implica il raggiungimento - ove possibile - della convergenza degli opposti interessi di parte anche privata e impone, altresì, la sottoscrizione di impegni contrattuali (atti d'obbligo, convenzioni, impegni finanziari) che richiedono spesso all'amministrazione procedente competenze non sempre disponibili da cercare all'esterno, con aggravio dei costi oltre che dell'esito stesso dei procedimenti decisionali.

In sintesi, dunque, alla luce dei rilievi analizzati, si ritiene utile provvedere al rinnovo delle regole generali in tema di formazione e di attuazione degli strumenti di programmazione, e di progettazione dei programmi di investimento allo scopo di assicurare un criterio di uniformità territoriale necessario affinché il procedimento di ammissione al finanziamento principalmente dei patti e dei contratti d'area avvenga nel rispetto delle regole di equità e parità di trattamento, posto che, peraltro, questi stessi strumenti vengono selezionati mediante una sorta di procedimento di evidenza pubblica che richiede parità di condizioni (requisiti tecnici, finanziari, territoriali e occupazionali). Come pure, per altro verso, si deve tenere conto di quanto l'esperienza ha dimostrato riguardo al fatto che l'uniformità delle procedure, delle prescrizioni da osservare e dei criteri selettivi si scontra con l'estrema differenziazione delle situazioni locali.

Pertanto, risulta inevitabile che alla esigenza di mantenere a livello nazionale la regolamentazione degli strumenti di programmazione negoziata si contrapponga l'opportunità di diversificare taluni profili di disciplina in relazione alla tipologia di ciascuna area territoriale di riferimento e alle concrete modalità di implementazione che le peculiarità insite in essa richiedono.

6. Regionalismi e riavvio della programmazione negoziata.

Sul piano normativo, nel quadro di un tessuto sociale caratterizzato dalla dinamicità e dalla problematicità dei localismi in parte insensibili alle tradizionali politiche macro-centralistiche, come si è sottolineato all'inizio, le leggi Bassanini hanno tentato di dare nuovo impulso al decentramento istituzionale. Il territorio regionale e locale diviene il contesto che favorisce l'incontro tra istituzione, economia e società ; in altri termini, la territorializzazione dello sviluppo rappresenta la chiave di volta per un più efficace coordinamento delle politiche delle diverse amministrazioni pubbliche e, soprattutto, uno scenario su cui ricostruire un rapporto consensuale pubblico-privato.

Il D.Lgs. n.112/1998 assegna alle regioni e agli enti locali le funzioni inerenti la determinazione delle modalità di attuazione degli strumenti della programmazione negoziata (art.19); al contempo la L. n.340/2000 demanda all'emanazione di un Testo Unico il riordino della programmazione negoziata (art.7).

Allo stato sono queste le uniche fonti normative in materia che preludono ad una regionalizzazione della strumentazione programmatoria da una parte ; ad una revisione della

disciplina attuale su base nazionale da un'altra parte. In entrambi i casi, tuttavia, non è dato comprendere i confini entro i quali interverrà il legislatore regionale da un lato, il legislatore nazionale dall'altro.

Restano ad ogni modo fermi gli obiettivi che la preannunciata riforma mira (o dovrebbe mirare) a raggiungere, per quanto riguarda la *riduzione della pervasività della pubblica amministrazione*, la cui presenza e l'eccesso di disciplina sono considerati elementi fortemente condizionanti lo sviluppo e la competitività del sistema economico; il *rafforzamento del sistema regionale-locale* svuotando, ove possibile, di funzioni di amministrazione attiva i poteri centrali, cui dovrebbe spettare solo una funzione regolatrice di indirizzo politico, e avvicinando l'autorità amministrativa decisoria agli interessi del territorio e delle comunità locali; l'*attuazione della teoria della crescita endogena*, basata sul rovesciamento delle politiche di programmazione economica centralizzata e sull'autorganizzazione degli interessi produttivi locali (Urbani, 2000, 47 ss.).

In altre parole si tratta di portare a compimento il parallelismo tra riforma amministrativa e riforma dell'economia ai fini di una maggiore semplificazione e celerità delle procedure di programmazione; di una effettiva flessibilità nella negoziazione per un rapido raggiungimento del consenso e quindi di un più efficace operare del metodo della concertazione.

In tale contesto, pertanto, sembra lecito chiedersi in che modo e con quali effetti si metterà mano alla riforma della programmazione negoziata; se cioè le esigenze sottese alla necessità di una immediata revisione normativa dell'istituto risulteranno soddisfatte e con esse i medesimi obiettivi appena descritti.

Da questo punto di vista si ritiene anzitutto auspicabile l'intervento di un Testo Unico di regolamentazione che certamente contribuirà a mettere un po' d'ordine nell'affastellato universo di norme e delibere Cipe regolanti la materia della programmazione negoziata. Al contempo, tuttavia, l'attribuzione, prevista nel medesimo art.7, L. n.340/00, al Cipe «della competenza ad emanare le deliberazioni attuative ed integrative al fine di ulteriormente semplificare, riordinare, coordinare la disciplina del settore», se da un lato risulta finalizzata all'obiettivo della semplificazione delle procedure amministrative che intervengono nelle fasi di formazione e realizzazione della programmazione negoziata, dall'altro paventa il timore di una liberalizzata opera di delegificazione che rischia di andare ben oltre la mera esigenza di deregolamentazione dell'azione amministrativa e dell'azione privata, e causare un ulteriore aggravio delle distorsioni interpretative da tempo in atto.

Per quel che riguarda la delega di funzioni sulla programmazione negoziata alle regioni e agli enti locali prevista dall'art.19, D.Lgs. n.112/1998, si tratta di verificare l'ambito di competenza cui risulta circoscritto l'intervento regionale.

In proposito, il legislatore, pure nell'utilizzo di espressioni laconiche, sembra essere stato sufficientemente chiaro nel voler attribuire alle regioni e agli enti locali la titolarità della fase cd. gestionale della programmazione negoziata nel conferimento ad essi delle «determinazioni delle modalità di attuazione degli strumenti di programmazione negoziata».

Dal quadro che si è prospettato, tuttavia, deriva che permangono nell'ombra alcuni aspetti contemplati nell'art.2, co.203, L. n.662/96 - e riguardanti l'inquadramento sistematico degli strumenti di programmazione, con riferimento particolare alla natura giuridica e alla struttura di ciascuno ; il profilo soggettivo concernente la individuazione dei soggetti nella qualità di parti di un contratto o di un patto e la determinazione degli obblighi su di essi gravanti e delle sanzioni in caso di inadempimento - che si ritiene debbono essere annoverati tra le principali cause del fallimento della programmazione negoziata.

In conclusione, all'esito dell'indagine condotta sulle uniche due fonti normative allo stato esistenti (si è già rilevato il silenzio normativo della L. n.3/2001 e della Delega sul mercato del lavoro in Italia del 2001) della L. n.340/2000 e del D.Lgs. n.112/1998, è possibile desumere l'avvio di una nuova stagione della programmazione negoziata su base regionale.

Particolarmente, come già si è rilevato, si prevede lo spostamento sul torso regionale dei soli profili attinenti la gestione e attuazione della programmazione, mentre restano in dubbio i rimanenti aspetti di disciplina. In merito, per il vero, occorre rilevare che alcune regioni hanno già provveduto a disciplinare con legge alcune forme di programmazione negoziata, in vista peraltro, del nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006. (Urbani, 2000, 57). Sono stati infatti istituiti strumenti analoghi ai preesistenti patti e contratti, alla cui filosofia naturalmente i nuovi si ispirano, differenziandosene in modo sensibile solamente in rispetto di quella flessibilità e specificità legata alle diverse situazioni regionali. In tal modo, le regioni, inizialmente estromesse dal dialogo concertato tra il centro e la periferia, cominciano lentamente a riappropriarsi delle funzioni di coordinamento dello sviluppo locale nell'ambito di un quadro sistematico di disciplina organica.

Alla luce delle iniziative già avviate c'è pertanto da augurarsi un rapido decollo degli strumenti di programmazione in sede regionale, non tuttavia senza domandarsi se sia opportuno prestare fede alla interpretazione letterale dell'art.19, D.Lgs. n.112/1998, o se non sia, viceversa, preferibile auspicare l'ampliamento dell'intervento regionale anche agli aspetti della programmazione non meramente gestionali. E, in questo ultimo caso, consapevolmente

nel dubbio ulteriore di una competenza forse esclusiva forse concorrente, e nella certezza, solo apparente, di un Testo Unico di riordino della materia presumibilmente volgente alla quasi totale delegificazione.

Indice bibliografico

AA.VV.

2001 *Federalismo e diritti del lavoro*, Il Mulino, n.3, 411 ss.

2000 *Economia, Territorio e Istituzioni. I nuovi fattori delle politiche dello sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano, 125 ss.

Angiolini V.

2001 *La legge di delegazione per l'attuazione del "libro bianco" del Ministro del Lavoro : profili costituzionali della procedura proposta*, in [http ://www.cgil.it/giuridico](http://www.cgil.it/giuridico), 2.

Annesi M.

2000 *Mezzogiorno, Costituzione, Federalismo*, in *RGM*, n.4, 11 ss.

Anzon A.

1990 *Legge cornice*, (voce), in *EGT*, Treccani, Roma, 1 ss.

Becattini G.

2000 *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 122 ss.

1998 *Distretti industriali e made in Italy*, Bollati Boringhieri, Torino, 79 ss.

Bobbio L.

2000 *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *SM*, 111 ss..

Carinci F.

2002 *Osservazioni sulla riforma del Titolo V*, in *ILLeJ*, 7 ss.

Cerri A.

1988 *Delega legislativa*, (voce), in *EGT*, Treccani, Roma, 5.

D'Atena A.

2001 *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *QC*, 1 ss.

D'Auria G.

1998 *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana, oggi*, in *PD*, 201 ss.

De Rita G., Bonomi A.

1998 *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 88 ss.

Falcon G.

2001 *Il nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.1, 3 ss.

Falconi F.

1978 *Contrattazione, impresa privata e programmazione economica*, Cedam, Padova, 95 ss.

Ferrara R.

1999 *La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato*, in *DA*, 432 ss.

Frey L.

1998 *Mercati del lavoro locali e sviluppo umano*, in *QEL*, n.63, 7 ss.

Gallino L.

2000 *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma, 25 ss.

Mazzamuto S.

1995 *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, (voce), in *DDP*, 543 ss.

Parrillo F.

1970 *Lo sviluppo economico italiano*, Giuffrè, Milano, 546 ss.

Pizzorusso A.

1997 *Legge cornice*, (voce), in *Enc. dir.*, vol. I Agg.to, 745 ss.

Razzano G.

2001 *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la «semplificazione»*, in *DA*, fasc. n.2-3, 275.

Ruffolo G.

1973 *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Roma-Bari, 78 ss.

Rusciano M.

2002 *A proposito del “Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia”*, in <http://www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm>, 8 ss.

Stipo M.

1991 *Programmazione statale e regionale*, (voce), in *EGT*, Treccani, Roma, 5 ss.

Trigilia C.

2000 *Regolazione territoriale e azione sindacale*, in *QRS*, Ediesse, Roma, n.3, 8 ss.

Viscomi A.

1999 *Presupposti concettuali ed ambiti della diversificazione*, in Rusciano M. - Zoppoli L. (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, Esi, Napoli, 212.