

La programmazione economica regionale. Dal decentramento delle funzioni alla “concertazione” degli obiettivi.

La nozione di programmazione ha assunto, nel corso degli anni, una tale molteplicità di valenze e di significati al punto da renderne fortemente mutevole ed ambiguo il concetto. La sua stessa definizione, infatti, è resa problematica non solo dalla molteplicità di significati, finalità e contenuti che una determinata attività di programmazione può assumere nei differenti contesti ordinamentali, economici ed istituzionali nei quali va ad inserirsi, ma, anche, dalle complesse vicende che hanno, di fatto, scompaginato la sovranità e, conseguentemente, il potere decisionale degli Stati.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, i processi di “globalizzazione” delle relazioni economico-finanziarie, da un lato, e la ri-articolazione della decisione politico-economica in chiave “multilivello”, dall'altro, hanno trasformato profondamente i contenuti e le finalità della programmazione finendo col ridimensionarne gli strumenti (in nome della tutela della economia di mercato) e, sotto certi aspetti, il raggio d'azione, o, per meglio dire, l'invasività (si limita, infatti, il tema alle mere programmazioni di settore ed, in generale, se ne esauriscono i contenuti con la sola programmazione della spesa pubblica), ma moltiplicandone, nel contempo, le sedi decisionali ed i soggetti coinvolti.

In realtà, è proprio alla luce dell'articolazione dei differenti livelli decisionali che possiamo cogliere talune linee di sviluppo di quel particolare insieme di direttive, obiettivi e controlli che sinteticamente chiamiamo “programmazione economica” e che, al di là di tutto, configura non solo un'irrinunciabile fase di razionalizzazione e di coordinamento delle decisioni, ma anche un fondamentale momento di esercizio delle competenze proprie da parte di ciascun livello.

Se consideriamo, infatti, più specificamente, il livello regionale, quale *cluster* di una più ampia e complessa attività di “decisione sulle decisioni” (la cui chiave di volta è costituita, come noto, dalle determinazioni assunte in sede comunitaria), ci accorgiamo che, nel nostro Paese, le vicende del regionalismo sono intrecciate profondamente da un lato con l'evoluzione del c.d. “regionalismo economico”, e, dall'altro, con la trasformazione degli strumenti e delle attività di programmazione. E ciò non solo per motivi meramente storici (basti ricordare che la programmazione in Italia nasce, sotto certi aspetti, proprio come intervento a favore delle regioni del Mezzogiorno), ma, anche, perché non potremmo cogliere il significato dell'evoluzione del nostro sistema di autonomie senza mettere a fuoco il passaggio dalla programmazione economica accentrata (intesa come “metodo” di decisione politico-economica) a quella decentrata, prima (intesa, essenzialmente, come semplice insieme di “strumenti” di decisione), e “concertata” (intesa come “procedimento” per addivenire a soluzioni condivise e “partecipate”), poi.

L'analisi puntuale dei contenuti e degli strumenti riconducibili alla programmazione, infatti, ci offre un contributo fondamentale per valutare, per così dire, il “perimetro” ed il contenuto effettivo delle competenze riconosciute alle Regioni, mentre il numero ed il tipo di soggetti coinvolti attivamente nella “negoziatura” degli obiettivi da perseguire ai differenti livelli di decisione ci consente di individuare l'intensità e la “qualità” del decentramento politico-amministrativo raggiunto.

In definitiva, esaminando gli strumenti e le attività di programmazione delle Regioni nei tre aspetti fondamentali che ne connotano la natura e la funzione, e cioè programmazione: a) come “decisione” ed obiettivo (ad es. il bilancio); b) come “attività” (ad es. il coordinamento tra livelli, la perequazione delle risorse ed il controllo dei risultati); c) come “negoziatura” (ad es. la Conferenza Stato-Regioni e le intese istituzionali di programma), diviene possibile mettere a fuoco non solo la funzione di indirizzo e controllo della spesa pubblica regionale, ma, anche la capacità complessiva delle Regioni stesse di dare corpo alle proprie attribuzioni costituzionali e di partecipare alla *governance* dello “spazio comunitario”.