

I DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO: LEGISLAZIONE E PRASSI

Roberta Garganese, Ipres

I. Introduzione

A distanza di qualche anno dalla riforma che ha armonizzato i sistemi contabili delle Regioni italiane¹, queste paiono aver recepito, ciascuna in maniera propria e differente, le nuove disposizioni nei rispettivi quadri legislativi che disciplinano il processo e le attività della programmazione regionale.

In questo contesto, il paper offre una panoramica delle previsioni legislative e delle prassi delle Regioni a statuto ordinario relative ai documenti di programmazione, soffermandosi sulle iniziative più recenti.

II. Le fasi storiche ed i documenti di programmazione regionale in Italia

Alcuni studi in passato, ed in particolare i due curati dagli Istituti regionali di ricerca della Toscana (Irpel, 2006) e del Piemonte (Ires, 2012) hanno tentato una periodizzazione della programmazione regionale in Italia, giungendo sostanzialmente ad individuare quattro fasi distinte, alle quali ad oggi è, a nostro avviso, possibile, aggiungerne una quinta,

- I. **(1950-1960)** - La prima fase è quella che si avvia negli anni '50 del secolo scorso, quando, pur non essendo ancora state formalmente istituite le Regioni, si avviarono le prime esperienze di programmazione regionale, a seguito dell'approvazione, nel 1954, dello "Schema decennale per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito" (meglio noto come "Piano Vanoni"). Furono, in particolare, l'Umbria e il Piemonte le prime due regioni a dotarsi di un piano regionale, seguite, immediatamente dopo, dal Veneto che, nel 1963, elaborò il documento "Primi lineamenti di un piano di sviluppo economico del Veneto".

Proprio in chiusura di questa fase, nel 1965, il Ministero del Bilancio, istituì i "Comitati Regionali per la Programmazione Economica" (CRPE), che avrebbero

¹ Decreto legislativo n. 118/2011.

dovuto, tra l'altro, predisporre un progetto di "piano di sviluppo economico regionale" ai fini di una articolazione territoriale del piano economico nazionale. I risultati conseguiti dai CRPE furono insoddisfacenti - in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno (Greco, 1983) - e, soprattutto per favorire l'armonizzazione ed il coordinamento tra la programmazione nazionale e quelle regionali, si giunse all'istituzione del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e della Commissione consultiva interregionale per la programmazione economica presso lo stesso Ministero.

- II. **(1970-1980)** - La seconda fase è quella che si avvia con la formale istituzione delle Amministrazioni regionali (1970) e con la conseguente approvazione dei rispettivi statuti e delle prime leggi regionali in tema di programmazione, nelle quali – proprio in coerenza con gli statuti - un ruolo centrale veniva riconosciuto, tra i vari documenti previsti, al 'Programma di Sviluppo Regionale' (PSR). L'enfasi che queste leggi, perlopiù simili tra loro, riservavano al tema della programmazione era particolarmente accentuata, e piuttosto sovradimensionata rispetto ai poteri effettivi che alle stesse Regioni erano stati costituzionalmente riconosciuti. Il successivo confronto istituzionale tra Regioni e Amministrazioni centrali portò, quindi, alla cosiddetta 'seconda regionalizzazione', che consistette in un significativo trasferimento alle Regioni di interi settori organici di materie, e nella conseguente attribuzione alle stesse di consistenti risorse finanziarie. A questo periodo risale anche la legge sulla contabilità regionale che introdusse un sistema di "programmazione di bilancio" che collegava esplicitamente il bilancio pluriennale programmatico al "Piano Regionale di Sviluppo" (PRS) (Parmentola, 1989). In questa fase, in sostanza, le Regioni acquisirono un ruolo di crescente importanza nel panorama istituzionale e riuscirono, quindi, a condurre le proprie attività di programmazione esercitandole nella pienezza di quanto previsto dalle proprie leggi regionali. Ciò è evidenziato anche dal fatto che, nella prima e nella seconda legislatura regionale (1970-75; 1975-80) le Regioni che approvarono un PRS, o comunque un documento di programmazione, furono 11 su 15 (Briguglio, 1999).
- III. **(1980-2000)** – Nella terza fase si registra un crescente 'ridimensionamento' del ruolo delle Regioni, per effetto di una serie di riforme nazionali settoriali (riforma sanitaria, riconversione industriale, legge quadrifoglio sull'agricoltura, riforma dei trasporti) che appunto attribuivano un ruolo prevalente allo Stato, relegando spesso le Regioni ad una funzione meramente consultiva. La costituzione della "Conferenza permanente Stato-Regioni" (1988) non fece altro che favorire una dinamica per il quale le Regioni partecipavano esclusivamente a negoziati per la ripartizione di risorse finanziarie. In questa fase, i "Piani di settore" divennero la modalità ordinaria e prevalente di intervento nelle materie di competenza regionale

(CINSEDO, 1994) ed infatti si andarono progressivamente riducendo le Regioni che approvarono un PRS, nella terza legislatura (1980-1985) furono 9 e nella quarta (1985-1990) soltanto 7 (Briguglio, 1999).

- IV. **(2000-2010)** – In questa fase si modifica ulteriormente il ruolo istituzionale delle Regioni, in primo luogo per effetto della Legge costituzionale n. 3/2001², a seguito della quale le Amministrazioni regionali sono chiamate a modificare i propri statuti e, di conseguenza, le proprie leggi regionali sulla programmazione. Nelle nuove formulazioni, molte di queste rinnovate leggi regionali enfatizzano il ruolo della concertazione nella programmazione, ed, anche per questo motivo, diviene sempre più pressante il problema del mancato raccordo tra i processi di programmazione regionale e quelli nazionali e comunitari.

In questa fase, infatti, comincia ad affermarsi il ruolo sempre più incisivo dell'Unione Europea che, già a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006, ed ancor più in quello 2007-2013, esercita un forte impatto sull'attività programmatica delle Regioni; queste, infatti, nell'aderire ai regolamenti dell'Unione, adeguano i propri documenti di programmazione adottandone le sottese metodologie per la individuazione degli obiettivi, le procedure di attuazione degli interventi, i sistemi di monitoraggio e valutazione.

La "Nuova politica di coesione" comunitaria pone per la prima volta a carico degli Stati Membri l'obbligo di dotarsi di "Quadri di Sviluppo Nazionali" di riferimento per l'elaborazione dei rispettivi programmi operativi. Nell'esperienza italiana, il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e coesione (DPS) ha interpretato tale impegno come una rinnovata opportunità di confronto e di condivisione delle rispettive istanze fra i settori dell'amministrazione centrale e le Regioni: nell'Intesa della Conferenza Unificata Stato-Regioni del 3 febbraio 2005 le Regioni italiane sono state, pertanto, chiamate a redigere ciascuna il proprio Documento Strategico Regionale (DSR), preconditione per pervenire all'adozione di un Quadro Strategico

² La L.C. n.3/2001 avrebbe dovuto consentire, nel tempo, la realizzazione di un sistema istituzionale di tipo quasi-federale. In realtà, l'attuazione della riforma costituzionale è stata bloccata sino all'approvazione della L.42/09 e dei suoi decreti delegati nel 2010 e 2011. Ad oggi, inoltre, come noto, la stessa L. 42/09 non è ancora pienamente applicata, e ciò a causa di fattori di natura politica, oltre che per il persistere di condizioni economico-finanziarie non favorevoli che non agevolano processi di decentramento.

Nazionale (QSN) in grado di definire la strategia da perseguire con la politica di coesione.

Tale circostanza ha quindi fortemente cambiato, in molte Regioni, la previgente 'gerarchia' dei documenti regionali di programmazione e quello che, subito dopo l'istituzione delle Regioni, ne era stato il fulcro - il Piano (o Programma) di Sviluppo Regionale - è stato gradualmente sostituito, per la sua stessa caratterizzazione di trasversalità rispetto ai singoli settori (ed in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno), dal Programma Operativo Regionale finanziato dai fondi strutturali dell'Unione Europea..

- V. **(Dal 2010 ad oggi)**. Infine, un'ultima e più recente fase storica per la programmazione regionale è quella che si è avviata a seguito dell'approvazione della riforma sulla contabilità pubblica, visto che il D.Lgs. 118/2011 ha puntualmente individuato documenti e scadenze per la programmazione regionale fortemente connesse alla programmazione economico-finanziaria.

Dopo il D.Lgs. 118/2011, l'allegato n.12 del DPCM 28 dicembre 2011 ha introdotto importanti novità in tema di programmazione regionale. *Dapprima, ha dato una definizione di tale processo e ne ha evidenziato la complessità connessa alla contemporanea attenzione per l'analisi e la valutazione nonché per l'integrazione tra politiche e piani. In questo modo, la programmazione non è ricondotta a mera attività di impiego di risorse, ma ricomprende anche tutte le azioni volte alla comparazione di alternative strategiche secondo parametri che devono essere ponderati per soddisfare l'esigenza valutativa. Allo stesso tempo, ha previsto l'integrazione tra politiche e piani per il governo del territorio estendendo la responsabilità non solo ai vertici della struttura amministrativa, ma anche agli organi politici che, pertanto, non si limitano più alla sola fissazione degli obiettivi strategici, ma anche alla loro traduzione in piani operativi. Analogamente, ha impiegato l'espressione "governo del territorio" sostituendola alle più diffuse "sviluppo economico" o "efficiente impiego dei fattori" ed attribuendo così al territorio la dignità di fattore produttivo autonomo e non di mero contenitore geografico dello sviluppo* (Cattivelli, 2012).

Per effetto di tale nuova disciplina, il principale documento di programmazione regionale è sostanzialmente divenuto il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR), reso obbligatorio già dal Decreto legislativo 76/2000 e che ogni Regione ha strutturato, nel corso degli anni, in maniera propria e differente.

Tab. 1 - I documenti della Programmazione regionale (Allegato n.12 DPCM 28 dicembre 2011)

Documento	Tipologia	Tempi di approvazione
-----------	-----------	-----------------------

DEFR (la Giunta regionale presenta al Consiglio il Documento di economia e finanza regionale)	Strumento di programmazione in senso stretto	Entro il 30 giugno
Nota di aggiornamento al DEFR	Strumento di programmazione in senso stretto	Entro 30 gg dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale e comunque non oltre alla data di presentazione disegno di legge di bilancio
Disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al Consiglio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 31 ottobre e comunque non oltre 30 gg della presentazione del disegno di legge del bilancio dello stato
Disegno di legge di bilancio, da presentare al Consiglio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato
Piano degli indicatori di bilancio	Strumento di rendicontazione	Approvato dalla Giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato al Consiglio
Disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al Consiglio di ogni anno	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 30 giugno
Eventuali disegni di legge di variazione di bilancio	Strumento di programmazione finanziaria	
Eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il mese di gennaio di ogni anno da presentare al Consiglio
Gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle	Strumento di programmazione in senso stretto	

specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.		
Rendiconto della gestione	Strumento di rendicontazione	Da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo da parte della Giunta ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio

Fonte: DPCM 28 dicembre 2011

3. Le Leggi regionali sulla programmazione vigenti nelle Regioni a statuto ordinario

Come riportato nella tabella seguente, ogni Regione a statuto ordinario ha variamente modificato nel corso degli anni il proprio quadro normativo di riferimento in tema di procedure e strumenti di programmazione.

In questo quadro, vi sono, ad oggi, Regioni che ancora individuano, quale principale documento di programmazione, il Programma (o Piano) di Sviluppo Regionale, altre che oramai redigono solo il DEFR ed il PO ed altre ancora che, come l'Emilia Romagna, riconoscono centralità, tra i vari documenti di programmazione, al Piano Territoriale Regionale.

Tab. 2 – Le leggi sulla Programmazione delle Regioni a statuto ordinario

REGIONI A STATUTO ORDINARIO (RSO)	LEGGI REGIONALI VIGENTI SULLA PROGRAMMAZIONE	DENOMINAZIONE DEL PRINCIPALE DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
Lombardia	Legge Regionale 21 febbraio 2011, n. 3 Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO DELLA XI LEGISLATURA

	modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2011 - Abrogata da LR n. 5/2018	
Veneto	Legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione" - Modificata da LR n. 15/2018	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO
Liguria	Lo statuto della Regione Liguria, approvato con Legge statutaria n. 1/2005 e modificato in ultimo dalla L. statutaria n. 1/2015, prevede all'art. 57 che la <i>La Regione realizza la programmazione economica e finanziaria attraverso il bilancio di previsione pluriennale e annuale nonché attraverso gli altri strumenti previsti dalla legge regionale di disciplina dell'ordinamento contabile.</i>	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
Piemonte	LR n. 43 "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali" del 18 ottobre 1994.	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO
Emilia Romagna	Non esiste una specifica legge generale di programmazione, se non quella di programmazione finanziaria (Bilancio annuale e pluriennale). Tuttavia l'art. 23 della Legge Regionale n. 20/2000 ("Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio") attribuisce al Piano Territoriale Regionale (PTR) il compito di tracciare la visione strategica e gli obiettivi di sviluppo del sistema regionale. Infatti l'art. 23 dispone: "Il Piano territoriale Regionale (PTR) è lo strumento di programmazione con il quale la Regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione	PIANO TERRITORIALE REGIONALE (<i>In Emilia-Romagna l'ultimo PRS è stato adottato nel 1986 ed ha avuto validità fino al 1990, quando è entrato in vigore il primo PTR</i>)

	<p>sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali e ambientali".</p>	
Toscana	<p>Legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 Norme in materia di programmazione regionale - Poi abrogata nel 2012 e sostituita da Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili (modificata più volte fino al 2018)</p>	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO
Lazio	<p>Lo statuto della Regione Lazio, come modificato con L. statutaria n. 1 del 2004, all'art. 50 prevede che <i>la legge regionale disciplina gli atti generali e settoriali della programmazione, le relative procedure e le modalità di raccordo con gli strumenti della programmazione locale.</i></p>	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
Umbria	<p>LEGGE REGIONALE 28 Febbraio 2000, n. 13 Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria. Nel 2013 è stato inserito nell'art. 18 dello statuto della Regione Umbria questo riferimento: <i>La legge regionale individua gli strumenti generali della programmazione, e disciplina le</i></p>	PROGRAMMA DI LEGISLATURA

	<i>procedure di formazione, aggiornamento, attuazione e verifica dei risultati degli stessi.</i>	
Marche	LEGGE REGIONALE N. 31 DEL 11-12-2001 REGIONE MARCHE ORDINAMENTO CONTABILE DELLA REGIONE MARCHE E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE.	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
Abruzzo	LR 2 agosto 1997, n. 85 - Norme in materia di Programmazione.	Programma Regionale di Sviluppo (vecchio non aggiornato)
Molise	All'art. 56 dello statuto (LEGGE REGIONALE 18 APRILE 2014, N. 10) si legge <i>1. La Regione realizza la programmazione economica e finanziaria mediante il bilancio di previsione annuale e pluriennale ed altri strumenti che la legge regionale di contabilità istituisce e disciplina nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici.</i>	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
Puglia	Statuto regionale, modificato nel 2014, e LR 28 del 2001 "Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli".	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO, PO, DEFR
Campania	Legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37. "Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale"	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori

Calabria	LEGGE REGIONALE 26 gennaio 1987, n. 7 Procedure della programmazione regionale - LR abrogata dalla LR 6/2007 . Lo statuto della Regione Calabria (Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, modificata nel 2015) all'art. 53 prevede che <i>con il rendiconto generale la Giunta presenta al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione della programmazione economico-sociale della Regione, dei piani settoriali e dei singoli progetti concernenti servizi ed opere della Regione, con l'indicazione dei costi e dei risultati finanziari ed operativi.</i>	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
Basilicata	Legge Regionale 24 giugno 1997, n. 30 NUOVA DISCIPLINA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE (modificata fino al 2009)	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori

Fonte: Elaborazione Ipres (2019)

4. I più recenti PSR (Lombardia e Toscana)

Tra le Regioni che riconoscono la centralità del Piano/Programma di Sviluppo Regionale nell'ambito dei propri documenti di programmazione, quelle che hanno approvato più recentemente questo documento sono la Lombardia e la Toscana.

Si tratta di due Regioni che, pur considerando il PSR come un documento di programmazione tipicamente 'di legislatura', gli hanno conferito una declinazione ed una struttura di contenuti significativamente diversa.

In Lombardia, la prima legge regionale sulla programmazione, LR 34/78, è stata modificata prima dalla LR 3/2011 in attuazione della riforma contabile, e poi abrogata dalla LR 5/2018.

Alla base dell'attuale sistema di programmazione regionale, resta il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), presentato dalla Giunta ed approvato dal Consiglio entro sessanta giorni dall'avvio della legislatura.

L'aggiornamento annuale del PRS è attualmente condotto nell'ambito del DEFR, che rappresenta il più importante documento di raccordo tra la programmazione e la gestione di bilancio.

Tab. 3 - I documenti di programmazione nella Regione Lombardia

Documento Politico Programmatico (DPP)
Documento del Presidente della Regione presentato alla Giunta ed al Consiglio redatto sulla base del proprio programma elettorale
Programma Regionale di Sviluppo (PRS)
Documento della Giunta regionale approvato dal Consiglio che indica gli obiettivi programmatici regionali per tutta la legislatura
Programmi operativi
Documenti di dettaglio ed attuazione delle priorità del PRS
Aggiornamento annuale del PRS (Sezione del DEFR)
Definizione degli obiettivi strategici e di finanza pubblica in aggiornamento al PRS
Raccordo con il livello locale
Attivazione di procedure di concertazione e di codecisione con gli Enti locali per l'attuazione dei programmi ed il rispetto di norme di legge

Fonte: Elaborazione Ipres (2019)

Il Programma di Sviluppo Regionale della Lombardia è quindi strettamente raccordato con il DEFR, essendo il suo indice sostanzialmente articolato nelle diverse missioni di bilancio. Solo tra gli allegati si riportano, invece, relazioni ed indicatori dal respiro maggiormente strategico, come quelli riconducibili all'Agenda ONU 2030 o all'aggiornamento del Piano territoriale regionale.

Tab. 4 - Indice PSR 2018-2023 Regione Lombardia

Premessa

AREA ISTITUZIONALE

Missione 1 - Assetti istituzionali, servizi istituzionali e generali, di gestione

Missione 18 - Politiche per la montagna e programmazione negoziata

Missione 19 - Relazioni internazionali

Missione 19 - Grandi progetti

AREA ECONOMICA

Missione 14 - Sviluppo economico e competitività

Missione 7 – Turismo

Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Missione 4 - Istruzione e diritto allo studio

Missione 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale

Missione 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali

Missione 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero

AREA SOCIALE

Missione 13 - Tutela della salute

Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali, pari opportunità e famiglia

AREA TERRITORIALE

Missione 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa

Missione 11 - Soccorso civile

Missione 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

Missione 10 - Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile

Missione 3 - Ordine pubblico e sicurezza

Allegati

Principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030

Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Lombardia

Rapporto sullo stato di attuazione del Programma regionale di sviluppo vigente

Rapporto sullo stato di utilizzo dei Fondi strutturali erogati dall'Unione europea e sulle previsioni degli interventi strutturali realizzabili

Indirizzi a enti dipendenti e società partecipate

Aggiornamento del Piano territoriale regionale anno 2018 (ex art. 22 l.r. 12/2005)

Fonte: Programma Regionale di Sviluppo Regione Lombardia (2018-2023)

Significativamente differente è invece, come desumibile dalla tabella seguente, la struttura del PSR della Regione Toscana. Si tratta, infatti, di un documento più marcatamente qualitativo, focalizzato sui progetti strategici regionali e nel quale non viene rappresentato, a differenza di quanto avviene nel documento lombardo, il collegamento con le missioni e i programmi del bilancio.

Tab. 5 - Indice PSR 2016-2020 Regione Toscana

Premessa

1. La Toscana Regione d'Europa

- La strategia di Europa2020 è ancora valida?
- La Toscana: le previsioni per il prossimo futuro
- Una strategia per il prossimo futuro
- La Toscana e il contributo agli obiettivi di Europa2020
- Gli altri obiettivi per la Toscana

2. La nuova Regione Toscana

3. I progetti regionali

4. Gli indirizzi e gli strumenti per le politiche di settore

5. Gli indicatori del PSR

Fonte: Programma Regionale di Sviluppo Regione Toscana (2016-2020)

5. Il quadro normativo in Regione Puglia

Il quadro normativo vigente in tema di programmazione si compone, nella Regione Puglia, dei seguenti provvedimenti:

- LR 24 del 1975 'Procedure ed organi della programmazione' (modificata e integrata dalla LR 44 del 1979);
- LR 28 del 2001 "Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli" (modificata e integrata dalle LR 29/2012, 35/2013 e 15/2014);
- Statuto della Regione Puglia - approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9; 28 marzo 2013, n. 8; e 20 ottobre 2014, n. 44.

Già la LR 24/1975, all'art. 3, aveva sancito, a proposito dell'elaborazione e dell'attuazione del programma regionale di sviluppo che *'Il Presidente della Giunta regionale o l'Assessore al Bilancio e Programmazione Economica, se delegato, provvede, avvalendosi degli organi tecnici della programmazione, ad elaborare il programma organico di sviluppo economico e sociale della Regione per quinquenni successivi ed ai successivi aggiornamenti ove si rendessero necessari, ad assicurarne la organica esecuzione, curando il coordinamento dell'attività dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali con il programma medesimo e con gli eventuali programmi straordinari di intervento e la rispondenza dei singoli interventi ai programmi annuali e pluriennali'*.

Lo Statuto della Regione Puglia, poi, all'art. 54, ha esplicitamente qualificato come atti della programmazione economica, sociale, territoriale e finanziaria regionale:

- a) il piano regionale di sviluppo;
- b) il documento annuale di programmazione economica e finanziaria;
- c) la legge finanziaria annuale regionale;
- d) il bilancio annuale di previsione;
- e) il bilancio pluriennale di previsione.

Tale quadro è stato infine completato dalla LR 28/2001 che, all'art. 7, ha richiamato i seguenti atti della programmazione:

- a) il piano di sviluppo regionale (PSR);
- b) i piani di settore e intersettoriali;
- c) i programmi strutturali regionali dell'Unione europea;
- d) i programmi integrati territoriali;
- e) gli strumenti di programmazione negoziata;
- f) il documento regionale annuale di programmazione economica e finanziaria (DAP);
- g) la legge finanziaria, il bilancio pluriennale e il bilancio annuale.

Quello vigente, nella nostra come in molte altre Regioni, è quindi un sistema di programmazione estremamente composito, in cui al PSR si accompagnano una molteplicità di altri piani e programmi, che includono non solo il PO ed il DEFR, ma anche la consistente lista - che si riporta di seguito - dei piani e dei programmi pluriennali settoriali, la cui redazione è prevista in parte da obblighi normativi comunitari o nazionali, in parte da disposizioni normative regionali.

Tab. 6 - Piani e programmi pluriennali settoriali della Regione Puglia

Dipartimenti	Strutture	Piani settoriali	NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/NAZIONALI/REGIONALI)	TIPOLOGIE DI PIANO	ATTI DI APPROVAZIONE	ANNI DI RIFERIMENTO
Sviluppo Economico, Innovazione, Formazione e Lavoro	Servizio Sistema dell'istruzione e del diritto allo studio	Piano regionale per il Diritto allo studio	art.7 L.R. 31/2009	ORDINARIO	DGR 1878/2018	2018
Sviluppo Economico, Innovazione, Formazione e Lavoro	Servizio Sistema dell'istruzione e del diritto allo studio	Piano regionale di dimensionamento della rete scolastica e di programmazione dell'offerta formativa	D.Lgs. n. 112 del 31/03/1998	ORDINARIO	DGR 2468/2018	AS 2019/2020
Sviluppo Economico, Innovazione,	Autorità di gestione FESR FSE	Piano Operativo FESR/FSE	Regolamento (UE) n. 1303/2013	STRATEGICO	DGR 1735 del 06/10/2015	2014-2020

Formazione e Lavoro						
Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambientale	Sezione Gestione sostenibili risorse naturali	Piano forestale regionale	D.Lgs 227/2001	STRATEGICO	DGR 1784/2014	2014-2020
Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambientale	Sezione Gestione sostenibili risorse naturali	Piano faunistico regionale	LR 59/2017	STRATEGICO	DGR 798/2018	2018-2023
Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambientale	Risorse idriche	Piano di Tutela delle Acque - PTA	d.lgs. 152/1999	STRATEGICO	DGR 1441/2009	imprecisati
Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambientale	SEZIONE ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI COMUNITARI PER L'AGRICOLTURA E LA PESCA	Programma di Sviluppo Rurale 2014 - 2020	Reg. UE 1305/2013	STRATEGICO	DGR 2424 del 30/12/2015	2014-2020
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Sezione Infrastrutture per la Mobilità	Piano Regionale dei Trasporti	Art. 7 della L.R. 18/2002, come modificata dalla LR 32/2007	STRATEGICO	DGR 598/2016	2015-2019

Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Sezione Infrastrutture per la Mobilità	Piano Triennale dei Servizi del trasporto pubblico regionale e locale	Art. 8 della L.R. 18/2002, come modificata dalla LR 32/2007	STRATEGICO	DGR 598/2016	2015-2017
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Progettazione, Innovazione e Decarbonizzazione	Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR)	L. 10/1991	STRATEGICO	DGR n. 1424/2018	imprecisati
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Attività Estrattive	Piano Regionale Attività Estrattive (P.R.A.E.)	LR 37/1985	STRATEGICO	D.G.R. n. 580 del 15/05/2007	imprecisati
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Pianificazione Strategica Ambiente, Territorio e Industria	Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate	D.Lgs. 152/2006	STRATEGICO	DGR 1482/2018	imprecisati

Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Pianificazione Strategica Ambiente, Territorio e Industria	Piano qualità dell'aria	(sarebbe da aggiornare e rendere coerente al Dlgs 155/2010)	STRATEGICO	RR 6/2006	imprecisati
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio		Piano Paesaggistico Territoriale - PPTR	L. 14/2006, Dlgs. 42/2004	STRATEGICO	DGR 176/2015 e s.m.i.(ultima DGR 2439/2018)	imprecisati
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Demanio e Patrimonio	Piano Regionale delle Coste - PRC	LR 17/2006	STRATEGICO	DGR 2273/2011	imprecisati
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Sezione Inclusione sociale attiva e innovazione delle reti sociali	Piano politiche sociali	L. 328/2000	STRATEGICO	DGR 2324 del 28/12/2017	2017-2020
Promozione della salute, del	Servizio Promozione della salute e della	Piano Regionale della Prevenzione	Intesa Stato-Regioni 13.11.2014,	STRATEGICO	DGR n. 302 del 22/03/2016	2014-2018

benessere sociale e dello sport per tutti	sicurezza nei luoghi di lavoro		rep. Atti 156/CSR.			
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Servizio Promozione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro	Piano Regionale della Prevenzione nelle scuole	Intesa Stato-Regioni 13.11.2014, rep. Atti 156/CSR.	STRATEGICO	DGR n.3042/2011	AS 2018/2019
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Servizio Servizi informativi e tecnologie	Piano regionale per la sanità digitale	L.R. n. 4/2010	STRATEGICO	DGR 1803/2018	2018-2020
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Servizio Strategie e governo dell'assistenza ospedaliera	Piano riordino ospedaliero	D.Lgs. 502/1992	STRATEGICO	DGR 53/2018	imprecisati
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Servizio Sicurezza alimentare e sanità veterinaria	Piano Regionale integrato dei controlli in materia di sicurezza alimentare e sanità veterinaria	Intesa Stato Regioni del 10/11/2016	STRATEGICO	DGR 2194/2017	2017-2018

Risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione	Sezione Personale e Organizzazione	Piano triennale dei fabbisogni e piano assunzionale annuale	D.Lgs. 165/2001	STRATEGICO	DGR 497/2018	2018-2020
Turismo, Economia della Cultura e valorizzazione del territorio	Sezione Turismo	Piano strategico sul turismo	LR 28/2017	STRATEGICO	DGR 191/2017	2016-2025
Segreteria generale della Presidenza	Sezione Affari giuridici ed istituzionali	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità	L. 190/2012	STRATEGICO	DGR 143/2019	2017-2019
Segreteria generale della Presidenza	Sezione Sicurezza del Cittadino, Politiche per le migrazioni ed Anti-mafia sociale	Piano Triennale dell'immigrazione	LR n. 32 del 4.12.2009	STRATEGICO	DGR 6/2018	2018-2020
Segreteria generale della Presidenza	Controllo di gestione	Piano della performance	D.Lgs. 150/2009	STRATEGICO	DGR 1052/2017	2017-2019

Fonte: Elaborazione Ipres (2019)

Tab. 7 - Altri piani e programmi previsti o annunciati ma non ancora redatti

Dipartimenti	Piani/Programmi settoriali	NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/NAZIONALI/REGIONALI)
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Piano delle merci e della logistica	L.R. 16/2008
Segreteria generale della Presidenza	Piano triennale di prevenzione della criminalità organizzata	LR del 20 marzo 2019 - Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Piano regionale per il risanamento acustico	art. 5 LR 3/2002
Turismo, Economia della Cultura e valorizzazione del territorio	Piano strategico della cultura	DGR 50/2016

Fonte: Elaborazione Ipres (2019)

In chiusura, è opportuno sottolineare che ciascuno dei principali documenti di programmazione regionale (di tipo generale e settoriale), viene approvato secondo un iter ed una tempistica definiti, che naturalmente discendono dalle specifiche finalità proprie dello stesso documento.

In particolare, il Piano Regionale di Sviluppo, il DEFR ed il PO dovrebbero rappresentare tre documenti di programmazione differenti e complementari tra loro, le cui finalità ed i cui contenuti dovrebbero quindi essere resi opportunamente coerenti.

Nello specifico, il PRS dovrebbe rappresentare lo strumento attraverso cui la Regione formula, in coerenza con l'evoluzione del contesto socio-economico, i propri obiettivi e le proprie politiche, definendo il complesso degli indirizzi, delle direttive e delle prescrizioni che l'Amministrazione regionale assume nella promozione dell'attività legislativa e nell'esercizio di quella amministrativa.

Il DEFR è, invece, un documento di indirizzo politico-amministrativo che costituisce il quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci pluriennale ed annuale e dovrebbe quindi rappresentare lo strumento di raccordo tra la programmazione generale e quella finanziaria ed operativa. Il DEFR si connota, pertanto, come uno degli strumenti attuativi del PRS, di cui dovrebbe annualmente verificare ed aggiornare lo stato di attuazione, fornendo il quadro previsionale dei flussi finanziari regionali, nonché gli indirizzi connessi alla manovra finanziaria annuale ed alla riforma delle leggi regionali da sottoporre a modifica.

Il PO rappresenta lo strumento finanziario di programmazione regionale con esclusivo riferimento ai fondi strutturali dell'Unione europea. Tali fondi, per loro stessa natura, dovrebbero essere 'aggiuntivi' rispetto alle risorse ordinarie e specificamente orientati alla riduzione dei divari territoriali, nell'ambito della politica di coesione.

La richiamata molteplicità dei documenti di programmazione settoriale, infine, consente di sottolineare che sarebbe auspicabile, ed anzi necessario, che si pervenisse ad un complessivo riordino e ad una sistematizzazione dei documenti strategici e di quelli di programmazione e pianificazione settoriale delle Regioni, e ciò anche per favorire l'efficacia stessa dell'attività programmatica, che non sempre pare commisurata agli sforzi che le vengono riservati.

L'auspicio è quindi quello che, dopo essere negli anni scorsi riusciti - non senza difficoltà - ad armonizzare i sistemi contabili regionali, si possa giungere, magari dapprima avviando una ricognizione dei differenti schemi di DEFR redatti dalle Regioni, a disciplinare in maniera uniforme, naturalmente tenendo conto del mutato quadro normativo comunitario e nazionale, l'attività di programmazione regionale che per la verità pare, negli ultimi decenni, essersi progressivamente ridotta ad una multiforme e sfaccettata redazione di piani settoriali.

BIBLIOGRAFIA

Briguglio F., *La programmazione economica regionale in Italia: limiti di un'esperienza e prospettive future*, tesi di laurea, Università degli Studi di "La Sapienza" Roma, 1999.

Cattivelli V., Dal Bianco A., *Armonizzazione contabile e programmazione regionale: Il caso di Regione Lombardia*, 2015.

CINSEDO, II° Rapporto sulle regioni, Franco Angeli, Milano, 1994.

DPCM 28 dicembre 2011 - *Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*

Greco N., *La programmazione bloccata: nodi regionali e sub-regionali*, Franco Angeli, Milano, 1983,

IRES Piemonte, *Strumenti e procedure per la programmazione regionale - La recente esperienza di cinque Regioni a Statuto ordinario*, 2012.

IRPET Toscana, *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci, 2006.

Parmentola N., *Origine e crisi della programmazione di bilancio*, Il Mulino, Bologna, 1989.

Siti web istituzionali delle Regioni italiane a statuto ordinario.