

La governance della politica regionale unitaria Innovazioni e “lavori in corso” per il 2007 - 2013

1. Governance e politiche di coesione

Nelle politiche di coesione 2007 – 2013 hanno un forte rilievo le azioni dirette alla costruzione di una “buona governance”, riconosciuta essenziale per il successo degli interventi di sviluppo delle regioni e dei territori europei. Già nell'impostazione di queste politiche, gli Orientamenti Strategici Comunitari hanno rimarcato l'importanza di un “partenariato di ampio respiro” nell'elaborazione e nell'attuazione di strategie di sviluppo, in quanto necessario a garantire che le complesse strategie di coesione possano essere gestite con successo, dando qualità ed efficienza all'azione pubblica.

Coerentemente con gli OSC, la strategia di politica regionale unitaria adottata dall'Italia per il 2007-2013 si è fondata su un modello di cooperazione istituzionale orientato al rafforzamento sia della governance pubblica che del partenariato socioeconomico, quest'ultimo allargato alle articolate forme di rappresentanza della società civile. La direzione intrapresa è quella della costruzione di un sistema di condivisione, di partecipazione e di responsabilità condivisa, in grado di tradurre operativamente i principi di integrazione ed unitarietà, quali condizioni per accrescere l'efficacia della politica regionale italiana e la buona attuazione dei programmi.

2. La governance multilivello

La storia delle politiche pubbliche per lo sviluppo in Italia è segnata dal problema della frammentazione. Quest'ultima è la conseguenza della segmentazione per competenze e della logica di una Amministrazione “per atti” non ancora superata dalle riforme adottate in questi anni. È dunque necessario andare oltre il livello attuale di capacità cooperativa, minimizzando i conflitti di competenza, le tensioni interistituzionali, le mancate connessioni tra i livelli di governo. La dimensione e la qualità della cooperazione istituzionale diventa così un indicatore dell'impatto e del successo della nuova politica regionale italiana, che ha come dimensione costitutiva una profonda integrazione fra politiche cofinanziate dall'Unione e politiche regionali nazionali, nonché fra interventi di settore e azioni per lo sviluppo territoriale.

Il Quadro Strategico Nazionale ha rinnovato e rafforzato i meccanismi di cooperazione per l'attuazione delle politiche regionali, in particolare affidando alla cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni il conseguimento delle priorità identificate attraverso lo strumento — rinnovato rispetto al precedente ciclo di *policy* — delle *Intese Istituzionali di Programma*. Le nuove *Intese* indivi-

duano anche “modalità e regole con cui si attua la cooperazione, compresa l'individuazione delle specifiche responsabilità attuative” in relazione agli obiettivi del QSN. L'obiettivo è quello di assicurare la condivisione istituzionale e il confronto delle opzioni strategiche (settoriali/nazionali e regionali/territoriali), via negoziazione, per il perseguimento degli obiettivi della politica regionale unitaria. Il QSN insiste poi nel sottolineare che la cooperazione istituzionale (verticale ed orizzontale), pur da considerare il modello preferenziale per la realizzazione degli interventi sul territorio, dovrà comunque rispondere a criteri di proporzionalità, utilità ed efficacia in relazione agli obiettivi da conseguire, al settore e alla tipologia di intervento. In fase attuativa la strategia di politica regionale unitaria si avvale — innovando ed articolando la normativa precedente e ricercando maggiori elementi di concentrazione ed efficacia — di Accordi di Programma Quadro (APQ) Stato – Regione e di APQ Interregionali per gli interventi a carattere sovraregionale ed interregionale.

La regia complessiva è affidata ad una robusta attività di coordinamento che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi. La governance multilivello cui si ispira la politica regionale unitaria trova nel “*Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria*”, con un'articolazione Mezzogiorno e un focus specifico sulle Regioni della Convergenza, la sede istituzionale rappresentativa di tutte le istanze pubbliche e socioeconomiche coinvolte nelle diverse fasi del ciclo di programmazione. Analoghi Comitati sono stati istituiti a livello regionale.

Altre innovazioni che rafforzano le scelte del QSN sono previste dalla Delibera CIPE N. 166/2007, attuativa del Quadro Strategico, laddove questa indica:

- l'inserimento delle azioni per il miglioramento dei sistemi di governance e delle capacità istituzionali in un quadro di misure e riforme amministrative coerenti, volte a dare stabilità e durata ai progressi indotti;
- l'adozione di meccanismi e procedure trasparenti, basati su un'informazione più continua, sull'orientamento al risultato, sul maggiore coinvolgimento della società civile e sull'apertura al confronto partenariale;
- l'esplicitazione, in riferimento ad obiettivi e risultati attesi, dei processi di rafforzamento delle capacità, delle competenze e delle condizioni di trasparenza delle strutture amministrative e tecniche impegnate lungo la filiera della politica regionale aggiuntiva, in raccordo con le politiche ordinarie per il completamento di processi di riforma settoriale strategici per la politica regionale.

La stessa Delibera CIPE indica quali elementi di riferimento per la realizzazione degli interventi:

- il rafforzamento dei meccanismi di *governance* multilivello indispensabili alla programmazione e attuazione degli interventi della politica regionale;
- la valutazione specifica dei fabbisogni e l'orientamento delle azioni di rafforzamento al conseguimento di obiettivi strutturali e permanenti di adeguamento delle competenze operative della Pubblica Amministrazione;
- l'esplicitazione e adozione di standard di efficienza ed efficacia degli apparati pubblici più direttamente coinvolti lungo la filiera delle politiche di sviluppo, misurabile in termini di beni pubblici e di servizi pubblici;
- la determinazione di obiettivi specifici in termini di miglioramento di capacità tecniche e istituzionali delle amministrazioni beneficiarie;
- la valorizzazione del partenariato pubblico-privato quale forma specifica di realizzazione di progetti rilevanti secondo criteri di cooperazione e di partecipazione pubblico-privata.

Constatato l'insoddisfacente funzionamento della *governance* nella fase di *attuazione* della programmazione 2000-2006 — in particolare rispetto ad una più efficace prassi realizzata in fase di *elaborazione strategica e programmatica* — le Regioni hanno inoltre provveduto a rafforzare il sistema dando vita ad alcune importanti innovazioni, brevemente descritte di seguito.

Strutture e misure di coordinamento dell'attuazione dei programmi

Abruzzo – Il *Comitato regionale per il coordinamento della politica regionale unitaria* è il riferimento unificato e di coordinamento dell'accompagnamento dei Programmi Operativi cofinanziati con risorse dei Fondi Comunitari.

Basilicata – La *Cabina Unitaria della Programmazione Regionale* (prevista in particolare nel PO FESR) garantirà il coordinamento degli strumenti finanziari comunitari di intervento e il raccordo della politica regionale comunitaria con quella nazionale, nonché con le azioni e gli interventi finanziati con le risorse regionali.

Campania – Il *Gruppo di coordinamento per l'attuazione del Programma di Sviluppo regionale* è deputato al coordinamento e all'integrazione tra risorse, soggetti e strumenti della politica regionale.

Calabria – Il *Comitato Regionale di coordinamento della programmazione unitaria 2007-2013* ha il compito di supportare la Giunta regionale nell'attuazione della programmazione unitaria 2007-2013, garantendo il massimo livello di coordinamento e di responsabilizzazione nell'attuazione, nonché assicurando l'unitarietà di orientamento del complesso dei programmi operativi e degli APQ.

Molise – La *Cabina di Regia di Coordinamento* (prevista in particolare nel PO FESR) garantirà il coordinamento, la coerenza, la complementarità e la sinergia delle risorse della politica regionale di coesione dell'UE, della politica agricola e

di sviluppo rurale della UE, degli altri strumenti comunitari e di quelle nazionali e regionali.

Puglia – Il *Comitato di coordinamento della gestione* svolge il compito di assicurare l'integrazione operativa della fase attuativa e gestionale degli interventi afferenti ai singoli programmi operativi.

Sardegna – Il *Comitato di Coordinamento* tra le diverse Autorità di gestione dei programmi svolge le proprie attività in concertazione con il Partenariato istituzionale, sociale ed economico, nonché con il rappresentante regionale per le Politiche di Genere.

Per rafforzare le forme di coordinamento tra i diversi programmi, tutte le Regioni hanno previsto, seppure con differenti livelli di integrazione, la presenza incrociata delle Autorità di Gestione nei Comitati di Sorveglianza e l'apertura dei Comitati a referenti/responsabili dei PO della Cooperazione Territoriale Europea, nonché ai referenti/ responsabili di PO nazionali e interregionali.

Rafforzamento della governance di singoli programmi

In Puglia è prevista la figura del *Policy Manager*, cui è demandata la gestione di singoli Assi del PO FESR con un ruolo di coordinamento nei confronti dei responsabili delle singole linee d'intervento.

In Campania vengono istituiti *Comitati di coordinamento di Asse del FESR e del FSE* e viene introdotta la figura di *Responsabile di obiettivo operativo*

Il rafforzamento della governance territoriale

Le innovazioni forse più interessanti nella costruzione della governance dell'azione pubblica per lo sviluppo e la coesione in Italia riguardano il livello territoriale. Per molte Regioni, il 2007-2013 costituisce una opportunità per rilanciare e rendere più incisive le politiche di sviluppo territoriale realizzate nel periodo di programmazione precedente.

Per favorire la cooperazione tra il livello regionale ed il livello territoriale e rafforzare l'unitarietà della politica regionale, garantendo l'attuazione del principio di sussidiarietà, le diverse Amministrazioni regionali hanno delineato sedi, modalità e strumenti tecnici funzionali anche al decentramento attuativo e gestionale. In particolare:

- In Abruzzo, la Conferenza Regione-Province ha il compito di formulare proposte per l'individuazione delle linee di sviluppo e per la programmazione regionale, mentre la Cabina di Regia fra Regione e Province opera da istanza di coordinamento tecnico unitario. Il ruolo delle Province è centrale anche per il coordinamento e l'attuazione dei nuovi progetti di sviluppo territoriale attuati in Abruzzo, che vengono riferiti ad otto comprensori della programmazione regionale per lo sviluppo del territorio.

- In Molise, i nuovi interventi integrati per lo sviluppo territoriale vengono attuati attraverso un sistema di governance istituzionale su due livelli, regionale e territoriale. Si prevede in particolare l'istituzione di una unità di raccordo interna per garantire un supporto permanente e qualificato a favore dei partenariati territoriali ed il funzionamento di unità tecniche dislocate sul territorio, per assicurare il coordinamento delle attività finanziate nell'ambito dei programmi anche attraverso l'adozione di forme associative fra amministrazioni locali.
- In Campania, per la gestione e attuazione degli interventi di sviluppo e competitività urbana è prevista la delega alle autorità delle città con oltre 50mila abitanti. Inoltre, in attuazione del principio di concentrazione degli interventi per lo sviluppo, sono previste inoltre azioni di decentramento della programmazione operativa verso i Parchi, i Piani Sociali di Zona, le reti dei centri di eccellenza. Una ulteriore forma di cooperazione tra Regione, Province e partenariati locali è rappresentata dagli Accordi di reciprocità, attraverso cui si realizzeranno parte delle azioni di sviluppo specificamente destinate ai territori.
- In Puglia, un ruolo fondamentale sarà svolto dai processi di pianificazione strategica per le Aree Vaste della regione, che condurrà alla redazione dei Piani Strategici. Questi ultimi costituiranno la base per la stipula di Accordi di Programma fra Regione e territori, finalizzati alla realizzazione degli interventi proposti. Attraverso la pianificazione strategica per Area Vasta la Regione intende far evolvere l'esperienza realizzata con i Programmi Integrati Territoriali e Settoriali superandone i limiti e orientandola, nel 2007-2013, verso strategie di sviluppo sovra-locali più mature e integrate.
- Anche in Calabria le Province svolgono un ruolo importante di cerniera fra l'Amministrazione Regionale e il territorio, partecipando alla formulazione e all'elaborazione delle linee strategiche della programmazione e della progettazione integrata territoriale. In particolare, esse istituiscono ed animano i processi di progettazione territoriale attraverso i *Laboratori territoriali di progettazione* che si configurano come luoghi per la produzione e messa in comune di conoscenza dei territori da porre a sostegno dei progetti di sviluppo locale, attivando intese interistituzionali e processi partecipativi allargati.
- In Sardegna, l'amministrazione regionale sta concertando con il sistema delle autonomie locali la programmazione unitaria degli interventi regionali e ha introdotto lo strumento delle Intese Istituzionali con le Province sul modello della programmazione negoziata Stato-Regioni.

Inoltre, per supportare i processi di governance territoriale e garantire al partenariato istituzionale l'"ampio respiro" di cui parlano gli Orientamenti Strategici, nell'elaborazione e attuazione delle strategie di sviluppo, numerose Regioni

stanno potenziando la governance verticale con gli Enti Locali attraverso l'istituzione o il rafforzamento di istanze esistenti quali le Conferenze Permanenti Regioni Autonomie Locali e i Consigli delle Autonomie Locali.

3. Il partenariato socioeconomico

Insieme al rafforzamento della governance pubblica nelle scelte strategiche e programmatiche, viene rilanciato e valorizzato nel QSN il ruolo del partenariato socioeconomico quale modalità per rendere più efficace la politica, mediare istanze sociali complesse, accedere a conoscenze distribuite tra una moltitudine di soggetti. Le forme di coinvolgimento dei partner socioeconomici sperimentate nel 2000-2006 hanno dato esiti differenziati, spesso insoddisfacenti (con un'interpretazione del principio di partenariato in termini di mero adempimento). Talvolta sono state però attivate delle vere e proprie buone pratiche, che hanno assicurato un effettivo coinvolgimento degli interessi organizzati e di altri portatori di interesse nel processo decisionale della politica regionale. Tali buone pratiche devono essere diffuse affinché nel 2007-2013 sia possibile assicurare la piena integrazione del partenariato in tutte le fasi del processo di programmazione. Come si sottolinea nel QSN "si tratta di intensificare il coinvolgimento del partenariato nella fase a valle delle scelte e dei criteri definiti - con il concorso pieno delle parti - nei documenti di programmazione, rendendolo partecipe, con procedure codificate, dell'individuazione di ulteriori elementi di merito, dei metodi e dei criteri preposti a garantire il miglior conseguimento degli obiettivi prefissati nei bandi e negli altri strumenti preposti alla selezione dei progetti, e ferma restando la responsabilità in capo all'Amministrazione Pubblica".

Le Regioni hanno recepito le indicazioni del QSN e della Delibera CIPE (N. 166/2007) di attuazione del Quadro prevedendo nei loro PO soluzioni per:

- estendere le relazioni partenariali alle organizzazioni della società civile, alle organizzazioni non governative, agli interessi ambientali, agli organismi di promozione della parità;
- sistematizzare e razionalizzare le molteplici forme di consultazione, attraverso modalità codificate di consultazione/partecipazione quali: Forum del partenariato, Tavoli tematici, ecc.
- garantire la massima trasparenza dell'azione per lo sviluppo e la coesione, attraverso la circolazione delle informazioni e dei documenti condivisi, reportistica, pagine web, etc.
- accrescere la responsabilità, le conoscenze e le competenze dei partner, anche attraverso azioni di assistenza tecnica per promuovere contributi pertinenti in relazione al disegno e all'attuazione delle politiche;
- individuare modalità organizzative (Segreteria tecnica, Agenda del partenariato, focus group, audizioni, ecc.) con le quali assicurare un supporto tecnico-organizzativo al confronto tra le Amministrazioni e le Parti).

Sedi e strumenti di sostegno del partenariato socioeconomico e del terzo settore

In tutte le Regioni del Mezzogiorno sono state costituite strutture destinate ad accrescere la partecipazione del partenariato socioeconomico e del terzo settore.

- In Abruzzo la Regione si impegna ad allargare il processo decisionale anche agli attori operanti nel Terzo Settore per ampliare la base partenariale ad un numero più ampio di soggetti.
- In Basilicata viene istituito il *Forum partenariale*. Il livello di coordinamento è assicurato dal Comitato di partenariato, organismo misto composto da referenti regionali dei servizi responsabili dell'attuazione dei programmi e da rappresentanti designati dal partenariato economico e sociale
- In Calabria viene istituito il *Forum delle parti economiche e sociali*; ed è in corso di costituzione il *Comitato per le Politiche Regionali Unitarie di Sviluppo e Coesione 2007 – 2013* di cui il partenariato economico e sociale è componente costitutiva.
- In Campania è istituito il *Tavolo Regionale del Partenariato economico e sociale* che si avvale dei seguenti strumenti: forum del partenariato; partecipazione al comitato di sorveglianza; tavoli di confronto tematico e/o settoriale; tavoli di concertazione locale; comitati di pilotaggio per i piani di valutazione e/o piani di comunicazione, segreteria tecnica del Tavolo.
- In Puglia sono previsti: *Comitato regionale di concertazione dei fondi strutturali* ed altri organismi attraverso cui dare attuazione ai principi di corresponsabilità e partecipazione; la definizione di una *Legge regionale sulla Partecipazione* per l'esercizio di forme autentiche di partecipazione alle decisioni delle comunità; lo stanziamento di risorse per azioni di potenziamento della capacità del partenariato e per attività intraprese congiuntamente dalle parti sociali; modalità organizzative con le quali l'Amministrazione regionale intende assicurare una funzione stabile di supporto tecnico-organizzativo al confronto con le parti.
- In Sardegna sono istituiti il *Tavolo di Partenariato Regionale*, i *Tavoli di Partenariato Provinciali*, i *Laboratori territoriali* coinvolti nel processo di programmazione. Un protocollo d'intesa regola la rappresentanza, l'organizzazione, le modalità di informazione relative al partenariato che si avvale di una *Segreteria del partenariato*.
- In Sicilia è stato costituito un *Tavolo di concertazione*, le cui sedute originano atti impegnativi a cui viene data la necessaria rilevanza esterna. Il Tavolo di concertazione si articola in: (1) *Forum del Partenariato*, che rappresenta la sede del dibattito sui temi strategici e della verifica del lavoro svolto dal partenariato nelle sue diverse sedi; (2) *Tavoli tecnici*, con

il compito di approfondire temi settoriali e/o aspetti operativi della programmazione. Il *Forum del Partenariato* si avvale di uno strumento operativo, la *Segreteria del Forum*.

4. Osservazioni conclusive

Il quadro delle innovazioni apportate nei sistemi di governance dalle Regioni del Mezzogiorno, in coerenza con gli indirizzi comunitari e con il QSN, evidenzia la necessità di rafforzare il funzionamento dell'intera filiera istituzionale e di procedere ad un effettivo coinvolgimento dei partner rappresentativi degli interessi organizzati, con interessanti aperture verso metodi più inclusivi e partecipativi delle comunità destinatarie degli interventi. In particolare, le decisioni adottate sembrano rispondere puntualmente a debolezze e criticità ritenute responsabili dell'inadeguato ruolo svolto dalla governance e dal partenariato socio-economico e pubblico-privato nella programmazione 2000-2006. Le aree di miglioramento interessate sono soprattutto quelle relative al rapporto cooperativo Regione/Enti Locali e Regione/Stato Centrale.

Rispetto al livello istituzionale territoriale si evidenzia il rafforzamento della scala d'intervento sovra-comunale ed il ruolo che, per questo, viene riconosciuto ad un Ente intermedio quale la Provincia e/o all'aggregazione dei Comuni in Area Vasta. Ruolo che si esplica prevalentemente attraverso il coordinamento di programmi e progetti integrati. Ma non mancano soluzioni normative (ad esempio la legge della Regione Calabria per la promozione dell'associazionismo tra Comuni) identificate per potenziare la governance orizzontale, soprattutto in relazione ai progetti territoriali.

Anche rispetto alle aree e sistemi urbani le scelte relative alla governance da parte delle regioni presentano, in alcuni casi, significativi avanzamenti, laddove prevedono forme di delega e decentramento di funzioni attuative e gestionali in materia di sviluppo urbano.

Così pure sono da evidenziare gli avanzamenti prefigurati dalle Intese tra Regioni e Amministrazioni Centrali detentrici di competenze settoriali di primario interesse per la politica regionale.

Da ultimo, particolare sottolineatura merita l'innovazione relativa alla governance interregionale e transnazionale nell'ambito dei programmi e progetti di cooperazione territoriale europea.

L'intero assetto prefigurato si fa carico di indicare anche le forme, le modalità, gli strumenti e le risorse con cui far funzionare la complessa architettura, offrendo un quadro di regole certe, procedure codificate, specializzazione delle sedi e delle funzioni attribuite ai diversi organismi costituiti e ai supporti tecnici e organizzativi previsti.

La costruzione di capacità amministrativa – capacità critica nel 2000-2006 - per la gestione di processi partenariali e di governance si propone come terreno di

assoluta priorità. È del tutto evidente, infatti, che le tradizionali competenze, basate sulla autoreferenzialità dell'Amministrazione e sulla segmentazione settoriale/assessoriale, sono da considerare un vincolo per l'efficacia di *policies* non attuabili senza un'azione coordinata e integrata di molti attori pubblici e privati. Da qui anche l'importanza che deve essere riconosciuta allo sforzo di trasferire i principi della governance e del partenariato applicati alla politica regionale comunitaria nell'ambito dell'azione generale di riforma istituzionale e nelle politiche ordinarie del nostro Paese.

Molte sono, pertanto, le condizioni da creare o consolidare perché l'imponente irrobustimento del sistema istituzionale e la correlata strumentazione tecnica e amministrativa si traducano nei risultati attesi di maggiore efficacia della politica regionale insieme alla fluida e semplificata attuazione dei programmi.

