

POLITECNICO DI TORINO  
Repository ISTITUZIONALE

Istituzione della regia unitaria di programmazione, attuazione e valutazione permanente

*Original*

Istituzione della regia unitaria di programmazione, attuazione e valutazione permanente / JANIN RIVOLIN YOCCOZ, Umberto. - H:(2007), pp. 1-72.

*Availability:*

This version is available at: 11583/1708601 since:

*Publisher:*

*Published*

DOI:

*Terms of use:*

openAccess

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

*Publisher copyright*

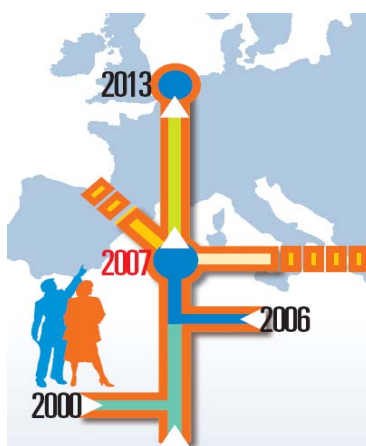
(Article begins on next page)



***“Istituzione della regia unitaria di programmazione, attuazione e valutazione permanente”***

**Documento H**

a supporto del Documento di programmazione strategico-operativa per la politica regionale di sviluppo 2007-2013



*Marzo 2007*

**Il documento è stato elaborato dal Gruppo di Supporto Tecnico (a cura di Umberto Janin Rivolin)**

**Rivisto e approvato dal Comitato di Indirizzo e Coordinamento Strategico - Marzo 2007**

## Indice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Indice</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>Premessa</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>1 Presupposti e orientamenti</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>2 Quadro di sintesi della regia unitaria</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>3 Livello della responsabilità e decisione politica</b> .....  | <b>11</b> |
| 3.1 Indirizzo politico.....   | 11        |
| 3.2 Partenariato istituzionale e socioeconomico.....  | 12        |
| <b>4 Livello delle responsabilità tecnico-amministrative</b> .....  | <b>15</b> |
| 4.1 Coordinamento gestionale .....  | 15        |
| 4.2 Valutazione integrata.....  | 17        |
| 4.3 Coordinamento dell'assistenza tecnica.....  | 20        |
| <b>Appendice 1 – Analisi di contesto (ottobre 2006)</b> .....   | <b>24</b> |
| A1.1. L'attuazione della politica regionale di sviluppo 2007-2013 secondo il<br>QSN .....                   | 24        |
| A1.1.1 Operatività delle regioni nei tre livelli di attuazione previsti .....                               | 24        |
| A1.1.2 Condizioni e capacità istituzionali per l'attuazione .....   | 26        |
| A1.2 Le prospettive di <i>governance</i> nei DSPR delle altre regioni: confronti e<br>spunti operativi..... | 37        |
| A1.2.1 Premessa metodologica .....  | 38        |
| A1.2.2 Principi ispiratori e modelli di <i>governance</i> .....   | 39        |
| A1.2.3 Ambiti di coerenza strategica interna ed esterna .....   | 48        |

|  |           |
|--|-----------|
| <i>A1.2.4 Organismi istituiti o previsti.....</i>                  | <i>53</i> |
| <i>A1.2.5 Strumenti per favorire l'integrazione.....</i>           | <i>57</i> |
| A1.3 Sintesi delle condizioni e delle opportunità di contesto..... | 62        |
| <b>Appendice 2 – Documentazione di riferimento.....</b>            | <b>68</b> |
| A2.1 Bibliografia.....   | 68        |
| A2.2 Documenti politici e rapporti operativi.....                  | 68        |

## Premessa

Il presente *Documento d'indirizzo* riguarda l'*Istituzione della regia unitaria di programmazione, attuazione e valutazione permanente* della politica regionale di sviluppo 2007-2013 in Valle d'Aosta. Più precisamente, illustra gli obiettivi, le componenti operative e il funzionamento complessivo della regia unitaria della politica regionale di sviluppo 2007-2013, secondo le prospettive assunte dalla Regione Valle d'Aosta.

Il documento è stato elaborato nell'ambito dell'incarico di "Approfondimento e sviluppo dei contenuti del Documento strategico preliminare della Valle d'Aosta, in funzione dell'elaborazione dei programmi operativi per la competitività regionale, l'occupazione, la cooperazione territoriale e lo sviluppo rurale del periodo 2007/13" coordinato da Studiare Sviluppo Srl, come da deliberazione della Giunta regionale n. 682 del 10 marzo 2006. Redatto da un Gruppo di supporto tecnico formato da consulenti esterni all'amministrazione, sotto la supervisione di un Comitato di coordinamento composto da dirigenti e funzionari regionali, il *Documento d'indirizzo* fa seguito al *Rapporto intermedio* sull'istituzione della regia unitaria (ottobre 2006), discusso col Presidente della Regione il 22 novembre 2006. Il documento tiene conto, altresì, delle determinazioni assunte dal *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006.

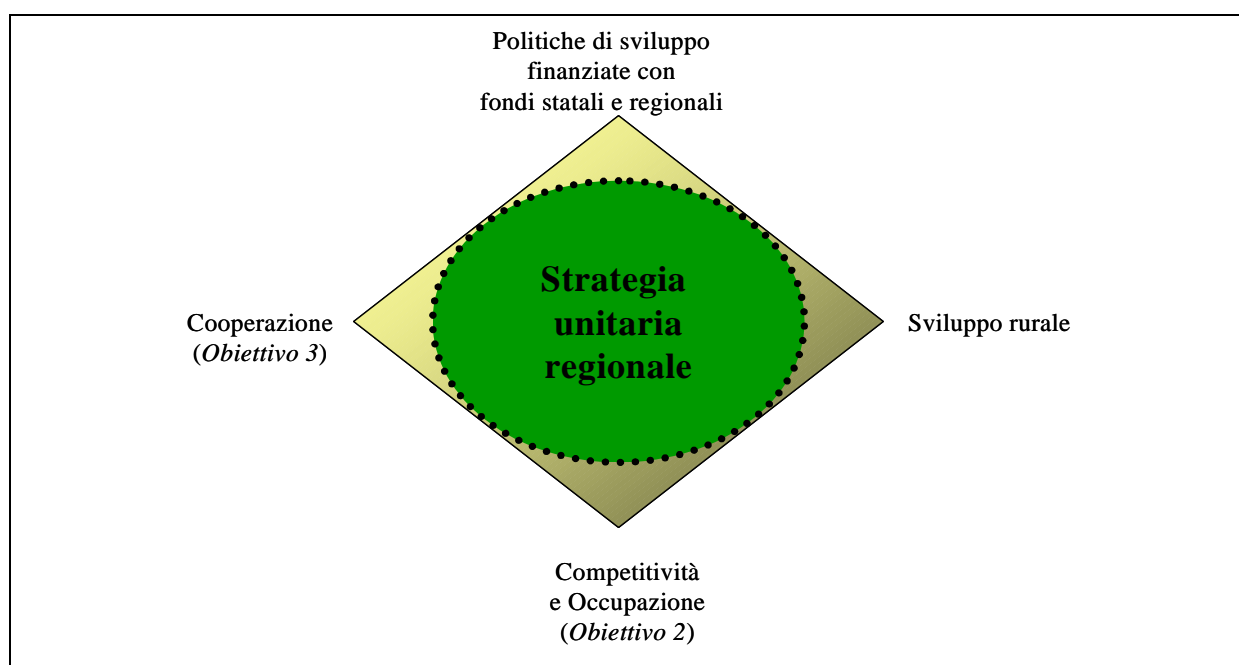
Il *Documento d'indirizzo* è articolato, oltre a questa premessa, in quattro capitoli. I primi due sono di carattere generale e servono ad illustrare i presupposti e gli orientamenti che muovono l'ipotesi formulata (cap. 1) e il quadro di funzionamento d'insieme di tale possibile regia unitaria di programmazione, attuazione e valutazione permanente della politica regionale di sviluppo 2007-2013 (cap. 2). I due capitoli restanti sono di carattere specifico e descrivono il funzionamento della regia ai livelli della responsabilità politico-decisionale (cap. 3) e tecnico-amministrativa (cap. 4).

Il documento è completato da due appendici di carattere documentario. La prima è un'analisi delle condizioni e opportunità di contesto di istituzione della regia unitaria in Valle d'Aosta, così come rilevate in base alla consultazione della prima "bozza tecnico-amministrativa" del Quadro strategico nazionale (QSN 2006a) e dei Documenti strategici preliminari delle regioni italiane (DSPR) (Appendice 1). La seconda contiene i rimandi alla documentazione bibliografica e operativa di riferimento (Appendice 2).

## 1 Presupposti e orientamenti

Il *Documento strategico preliminare regionale* della Valle d'Aosta (DSPR Valle d'Aosta), approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 4196 del 7 dicembre 2005, definisce la strategia unitaria regionale come un'ampia "area d'incidenza" (p. 9) fra i programmi finanziati attraverso la politica di coesione dell'Unione europea (Competitività, Occupazione, Cooperazione territoriale, Sviluppo rurale) e le politiche di sviluppo finanziate con fondi statali e regionali (Figura 1).

Figura 1 – Area di incidenza della strategia unitaria regionale (DSPR Valle d'Aosta)



In coerenza con tale definizione, la "regia unitaria" prospettata dal DSPR è volta a conciliare le esigenze emerse<sup>1</sup> di (a) unitarietà della regia programmatica degli investimenti comunitari, (b) integrazione dei programmi comunitari con quelli regionali e (c) valorizzazione delle specifiche istanze territoriali (DSPR Valle d'Aosta, p. 36).

Il documento specifica altresì che, se la regia unitaria di programmazione e di valutazione permanente costituisce una delle condizioni necessarie per favorire il carattere integrato della strategia regionale, altra condizione indispensabile è l'accompagnamento

<sup>1</sup> Cfr. in particolare l'*Analisi qualitativa del grado di integrazione dei programmi*, Allegato C del DSPR.

*dell'integrazione nella fase di predisposizione degli interventi in attuazione ai programmi comunitari e, laddove sia possibile, la promozione di interventi integrati tra i diversi programmi e tra programmi comunitari e regionali (ibid., pp. 37-38)<sup>2</sup>.*

Lo DSPR Valle d'Aosta segnala, infine, tra le misure di accompagnamento necessarie perché l'integrazione della strategia regionale si realizzi compiutamente, *le azioni volte a sviluppare specifiche competenze di assistenza ai proponenti, agli attori ed agli enti territoriali per sostenere la promozione e la gestione dei programmi in modo integrato. In sostanza, oltre a mettere in campo specifici strumenti, come la cabina di regia unitaria, il sistema unitario di indicatori e la banca dati<sup>3</sup>, sarà altrettanto fondamentale, da un lato promuovere e valorizzare il patrimonio di competenze gestionali sviluppate nella attuazione dei programmi comunitari, dall'altro trasferire questi know-how ad una platea di operatori più ampia, in primo luogo ai gestori delle politiche regionali (ibid., p. 38).*

Un atto politico significativo nella direzione dell'unitarietà della regia programmatica e dell'integrazione fra programmi, compiuto dalla Regione nei mesi successivi all'approvazione del DSPR, è stato la "Ricostituzione, dal 1° luglio 2006, del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Valle d'Aosta (NUVV)", con deliberazione n. 1843 del 23 giugno 2006 (come disposto dalla legge regionale "omnibus" 5 dicembre 2005, n. 31). L'avvenuta riforma prevede l'articolazione del NUVV in due sezioni e l'assegnazione delle funzioni tradizionali al *Nucleo di valutazione e verifica delle opere pubbliche (NUVVOP)*, ora affiancato dal *Nucleo di valutazione dei programmi a finalità strutturale (NUVAL)*. La Giunta regionale ha deliberato, in particolare (punto 2), di impegnare il NUVVOP e il NUVAL a collaborare, reciprocamente, per:

- *perseguire la coerenza e l'integrazione tra piani, programmi e progetti;*
- *armonizzare le metodologie per la definizione, attuazione, valutazione e verifica di piani, programmi e progetti;*
- *armonizzare le procedure di selezione dei progetti.*

Quanto allo specifico obiettivo della valorizzazione delle istanze territoriali, oltre alle esperienze più significative maturate nei trascorsi periodi di programmazione (*Ateliers ruraux* e Progetti integrati territoriali Leader+; alcuni progetti Interreg quali, ad esempio, *l'Espace Mont Blanc*; il Bando Montagna del FSE), è il caso di richiamare l'attenzione

---

<sup>2</sup> Nell'ambito dell'incarico di approfondimento del DSPR Valle d'Aosta coordinato da Studiare sviluppo srl, questi aspetti sono trattati nel "Contributo alla definizione delle procedure di attuazione dei programmi".

<sup>3</sup> Nell'ambito dell'incarico di approfondimento del DSPR Valle d'Aosta coordinato da Studiare sviluppo srl, questi aspetti sono trattati nel "Contributo all'analisi dei requisiti tecnico-funzionali del sistema di monitoraggio della strategia unitaria regionale".



rivolta dall'attuale programma di governo regionale ai temi e ai possibili strumenti della concertazione e della partecipazione: in particolare, la *stesura del nuovo Patto per lo sviluppo, quale strumento di concertazione permanente e condiviso nel contesto socioeconomico valdostano, per rafforzare le potenzialità di sviluppo e di occupazione nella regione; e la definizione e attuazione, attraverso intese ed accordi di programma, di patti territoriali per lo sviluppo su aree omogenee della Valle, partendo dalle indicazioni strategiche del PTP, per prendere in conto le esigenze delle realtà locali ed integrarle nelle politiche regionali* (RAVDA 2006a, pp. 23-24).

Ulteriori riflessioni sulla possibile declinazione della regia unitaria emergono, infine, dal documento redatto dalla Direzione politiche e programmi comunitari e statali in relazione all'avvio delle attività del NUVAL (RAVDA 2006b). Il documento invita, tra l'altro, a *tener presente, nello strutturare le modalità che portano all'integrazione tra programmi che, tale finalità, non deve rivelarsi un ostacolo o una fonte di inutile lavoro aggiuntivo, ma deve portare a vantaggi in termini di efficacia delle politiche regionali. Alla mancanza di integrazione dell'attuale periodo di programmazione, non deve certo corrispondere un eccesso di integrazione per il periodo 2007/2013* (p. 2). In relazione a tale comprensibile avvertenza occorre peraltro sottolineare che, in generale, l'obiettivo dell'integrazione non risponde a finalità di razionalizzazione della spesa (di solito perseguita, al contrario, attraverso la settorializzazione di interventi e competenze), quanto piuttosto di radicamento e consolidamento di strategie di sviluppo in contesti già attivi e di "capacitazione" delle amministrazioni locali.

Ciò equivale a dire che, per quanto misurata, l'integrazione non potrà conseguirsi a costo zero. Occorrerà, pertanto, che i costi aggiuntivi imposti dall'integrazione siano opportunamente quantificati, di modo da non risultare implicitamente a carico delle strutture amministrative della Regione (con effetti prevedibilmente controproducenti sull'attuazione della strategia regionale), ma consapevolmente attenuati, anche attraverso l'eventuale esternalizzazione di specifiche funzioni.

## 2 Quadro di sintesi della regia unitaria

In base ai presupposti e agli orientamenti appena richiamati (cap. 1) e alle analisi di contesto elaborate (Appendice 1), si prevede che la regia unitaria di programmazione, attuazione e valutazione permanente della strategia regionale della Valle d'Aosta nel periodo 2007-2013 si articoli in *due livelli di responsabilità* e in *sei ambiti di coordinamento* delle politiche di sviluppo (Tabella 1 e Figura 1). I sei ambiti di coordinamento sono, in particolare:

### I. Al livello della *responsabilità e decisione politica*:

- 1) la Giunta regionale in qualità di organo di governo, fatte salve le competenze del Consiglio regionale;
- 2) il CPEL – Consiglio permanente enti locali, in qualità di organo del partenariato istituzionale a livello regionale;
- 3) il Patto per lo sviluppo, in qualità di organo del partenariato socioeconomico a livello regionale.

### II. Al livello delle *responsabilità tecnico-amministrative*:

- 4) il coordinamento delle Autorità di gestione (AdG) dei programmi operativi comunitari e statali, allargato nelle occasioni necessarie alle Direzioni regionali responsabili di programmi regionali;
- 5) il NUVAL – Nucleo di valutazione dei programmi a finalità strutturale, allargato nelle occasioni necessarie al NUVVOP – Nucleo di valutazione e verifica delle opere pubbliche in seno al NUVV - Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici;
- 6) il coordinamento di alcune funzioni di assistenza tecnica ai programmi operativi, in particolare relative a monitoraggio, controllo, rafforzamento delle capacità amministrative, supporto alla concertazione, supporto alla valutazione, informazione e comunicazione, animazione territoriale, formazione per la progettazione integrata.

I capitoli seguenti sono volti a illustrare le specifiche funzioni in capo a ciascun ambito di coordinamento secondo i rispettivi livelli di responsabilità (capp. 3 e 4).

Tabella 1 – Livelli di responsabilità e ambiti di coordinamento della regia unitaria

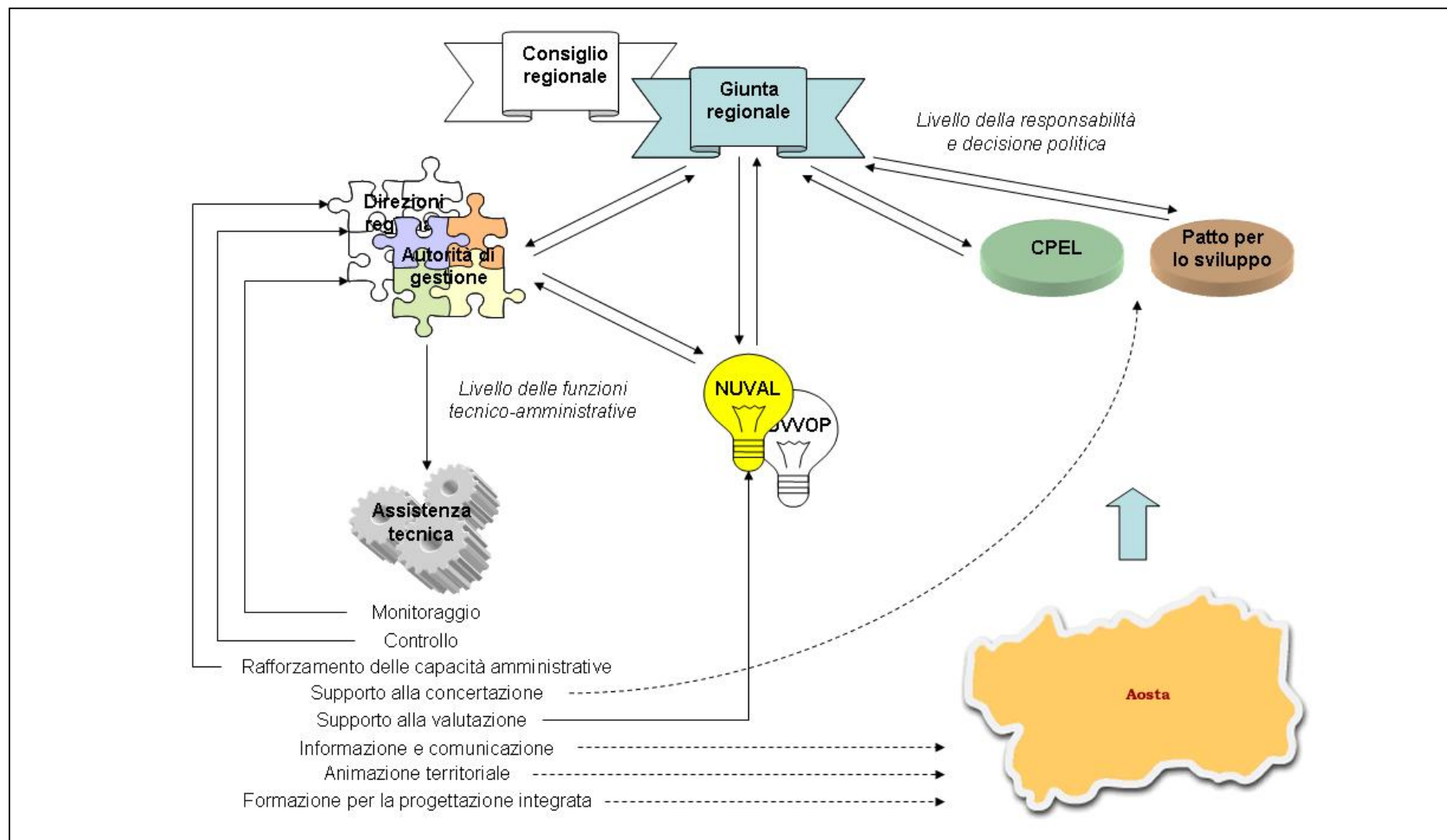
| Ambiti di coordinamento   | Composizione  | Funzioni   | Referenti QSN   |
|---|---|--|---|
| <b>I. Livello della responsabilità e decisione politica</b>   |   |  |   |
| 1<br>Giunta regionale<br>-----<br>+ Consiglio regionale   | Presidente e Assessori regionali<br><br>Presidente e Consiglieri regionali  | Indirizzo politico   | Conferenza Stato-Regioni<br>Ministeri<br>Altre regioni  |
| 2<br>CPEL – Consiglio permanente<br>enti locali   | Sindaci, Presidenti della Comunità<br>montane e del BIM   | Partenariato istituzionale   |   |
| 3<br>Patto per lo sviluppo  | da definirsi  | Partenariato socioeconomico  |   |
| <b>II. Livello delle responsabilità tecnico-amministrative</b>  |   |  |   |
| 4<br>Coordinamento delle Autorità di<br>gestione (AdG)<br>-----<br>+ Direzioni regionali  | Responsabili amministrativi dei<br>programmi operativi comunitari e<br>statali<br><br>Responsabili amministrativi di<br>programmi regionali | Coordinamento dei programmi e<br>degli interventi a livello regionale<br>Indirizzo delle attività coordinate di<br>assistenza tecnica                | Comitato nazionale per il<br>coordinamento e la<br>sorveglianza della<br>politica regionale unitaria<br>Gruppo di coordinamento<br>strategico per la<br>cooperazione territoriale |
| 5<br>NUVAL – Nucleo di valutazione<br>dei programmi a finalità<br>strutturale<br>-----<br>+ NUVVOP – Nucleo di<br>valutazione e verifica delle<br>opere pubbliche | Componenti del NUVAL<br><br>Componenti del NUVVOP   | Valutazione, indirizzo e supporto per<br>l'attuazione della strategia unitaria<br>regionale<br>Coordinamento per la committenza<br>delle valutazioni | Sistema nazionale di<br>valutazione per la<br>politica regionale unitaria   |
| 6<br>Coordinamento di alcune<br>funzioni di assistenza tecnica ai<br>programmi operativi  | Soggetti erogatori di assistenza<br>tecnica, interni o esterni<br>all'amministrazione regionale   | Monitoraggio<br>Controllo<br>Rafforzamento delle capacità<br>amministrative  | Organismo nazionale di<br>coordinamento delle<br>Autorità di audit<br>Altri organismi specifici   |

---

|  |                         |
|--|-------------------------|
| Supporto alla concertazione                  | eventualmente istituiti |
| Supporto alla valutazione                    |                         |
| Informazione e comunicazione                 |                         |
| Animazione territoriale                      |                         |
| Formazione per la progettazione<br>integrata |                         |

---

*Figura 2 – Schema di funzionamento della regia unitaria*



### 3 Livello della responsabilità e decisione politica

In ottemperanza ai regolamenti comunitari relativi al periodo 2007-2013, sia l'ipotesi nazionale di attuazione della politica regionale di sviluppo definito dal QSN sia i modelli di *governance* prospettati dai DSPR nella grande maggioranza delle regioni (cfr. Appendice 1) imperniano il livello della responsabilità e decisione politica su due soggetti, aventi natura istitutiva e funzioni distinte ma comunque correlate e complementari:

- 1) un *organismo di governo territoriale*, coincidente *tout court* con la Giunta regionale oppure con un suo sottoinsieme<sup>4</sup> che, fatte salve le competenze del Consiglio regionale, espliciti le funzioni di decisione politica per efficacia dei poteri conferiti dall'ordinamento costituzionale e istituzionale;
- 2) un *organismo di consultazione interpartenariale*, volto a rappresentare le istanze locali e del tessuto socioeconomico in ottemperanza al principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, anch'esso riconosciuto dall'ordinamento costituzionale e sostenuto dai trattati e dai regolamenti comunitari<sup>5</sup>.

La natura dimensionale e istituzionale della Valle d'Aosta induce a ricercare *soluzioni semplici e già sperimentate* nell'individuazione di tali soggetti, di modo da ottimizzare l'efficacia della decisione politica pur nell'osservanza dei necessari momenti di confronto e di strutturazione condivisa dell'agenda di sviluppo regionale.

#### 3.1 Indirizzo politico

In pratica, anche tenuto conto dell'ampio spettro di politiche che la strategia unitaria intende coordinare (non solo i programmi comunitari), appare conveniente che l'organismo di governo territoriale corrisponda alla Giunta regionale nella totalità della sua rappresentanza, evitando la formazione di sottoinsiemi selettivi che rischierebbero di apparire poco giustificati o non condivisibili.

---

<sup>4</sup> In Lombardia e in Piemonte, ad esempio, si è ipotizzato di conferire le decisioni in merito alla politica regionale di sviluppo a una *task force* del governo regionale, composta dal presidente e dagli assessori direttamente interessati (cfr. Appendice 1).

<sup>5</sup> Tale soggetto corrisponde, ad esempio, al "Comitato regionale per i fondi strutturali" istituito in Piemonte e in Veneto o può strutturarsi nei "Tavoli di concertazione multi-livello" attivati in Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto (cfr. Appendice 1).

Responsabile di ogni decisione finale in merito all'attuazione della strategia regionale unitaria, potendo rappresentarla in ogni sua articolazione settoriale, la **Giunta regionale** è pertanto deputata, fatte salve le competenze del **Consiglio regionale**, ad assicurarne la coerenza e l'efficacia rispetto agli orientamenti comunitari e nazionali interagendo con il Comitato delle regioni (UE), la Conferenza permanente Stato-Regioni, nonché i singoli ministeri nazionali e le altre regioni, italiane ed europee (Scheda 1).

*Scheda 1 – Giunta regionale e Consiglio regionale nell'ambito della regia unitaria*

La *Giunta regionale* assicura l'efficace attuazione dei programmi in coerenza con la normativa comunitaria e nazionale. In particolare, in relazione alla politica regionale di sviluppo 2007-2013:

- propone i documenti di programmazione e i programmi operativi al Consiglio regionale per l'approvazione;
- delibera l'approvazione dei bandi e dei progetti;
- promuove e approva i progetti strategici;
- informa e consulta il Consiglio regionale, il CPEL e il Patto per lo sviluppo (§ 3.2) in merito all'attuazione della strategia regionale unitaria;
- indirizza il coordinamento delle Autorità di gestione (§ 4.1) al fine dell'attuazione della strategia regionale unitaria;
- si avvale di analisi valutative, pareri e proposte del NUVAL (§ 4.3);
- riceve dal coordinamento delle Autorità di gestione il rapporto annuale di monitoraggio della strategia regionale unitaria.

Il *Consiglio regionale* approva i documenti di programmazione e i programmi operativi ed è informato e consultato dalla Giunta regionale in merito all'attuazione della strategia regionale unitaria.

### **3.2 Partenariato istituzionale e socioeconomico**

Per le stesse ragioni, le funzioni partenariali dovrebbero, da un lato, riguardare soggetti portatori d'interessi non necessariamente connessi con la materia dei fondi strutturali e, dall'altro, almeno in fase istitutiva, evitare di articolarsi in "tavoli" separati per ambito

tematico o territoriale (mentre non si esclude che ciò possa rendersi opportuno, in forma complementare, nella fase operativa)<sup>6</sup>.

In Valle d'Aosta, l'esistenza del **CPEL - Consiglio permanente degli enti locali** e la decisione in corso di riformare il cosiddetto **Patto per lo sviluppo** (cfr. cap. 1)<sup>7</sup> suggeriscono di organizzare in modo separato le funzioni di partenariato istituzionale (Scheda 2) e quelle di partenariato socioeconomico (Scheda 3).

#### *Scheda 2 – Il CPEL nell'ambito della regia unitaria*

Il *CPEL – Consiglio permanente degli enti locali*, organismo istituito con legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54, è composto dai Sindaci, dai Presidenti delle Comunità montane e dal Presidente del BIM (Bacino imbrifero montano) e presieduto da uno dei suoi membri.

In relazione alla politica regionale di sviluppo 2007-2013 è deputato a svolgere le funzioni di partenariato istituzionale unitario. In particolare, è informato e consultato dalla Giunta regionale (§ 3.1) in merito all'attuazione della strategia regionale unitaria.

---

<sup>6</sup> È allo studio presso la Direzione politiche e programmi comunitari e statali della Regione l'ipotesi di istituire un "Tavolo di coordinamento interistituzionale e partenariale", articolato in ulteriori tavoli "quali momenti di confronto su tematiche specifiche o su porzioni circoscritte di territorio" (RAVDA 2006b, p. 8). Tale ipotesi potrebbe utilmente configurarsi quale proposta di declinazione operativa delle funzioni partenariali in oggetto.

<sup>7</sup> Il "Patto per lo sviluppo della Regione Valle d'Aosta" sottoscritto nel 2000 era presieduto dal Presidente della Regione e comprendeva inoltre le rappresentanze di: Assessorato attività produttive e politiche del lavoro; Confindustria Valle d'Aosta; Associazione valdostana impianti a fune; Associazione artigiani Valle d'Aosta; Confederazione nazionale dell'artigianato; Confartigianato Valle d'Aosta; ASCOM – Associazione regionale commercio, turismo e servizi Valle d'Aosta; Confesercenti Valle d'Aosta - Vallée d'Aoste; Associazione degli agricoltori della Valle d'Aosta; Associazione degli albergatori della Valle d'Aosta; Ordine dei dottori commercialisti; Unione nazionale cooperative italiane – Federazione Aosta; Lega regionale valdostana delle cooperative e mutue; Fédération régionale des cooperatives valdôtaines; Associazione dei mercanti salassi; CGIL; CISL; SAVT; UIL; CISAL; Associazione bancaria italiana; Consigliera pari opportunità; Associazione generale cooperative italiane. Il Patto si direbbe non avere "dato negli anni prova di grande efficacia, a causa della mancanza dell'assunzione di obblighi specifici delle parti, della scarsa chiarezza sugli oggetti della concertazione e dell'assenza di verifiche sugli oggetti concertati" (RAVDA 2006b, p. 8).



*Scheda 3 – Il Patto per lo sviluppo nell'ambito della regia unitaria*

Il *Patto per lo sviluppo* è un organismo di consultazione interpartenariale attualmente in corso di ridefinizione sulla base dell'esperienza già avviata il 17 maggio 2000.

In relazione alla politica regionale di sviluppo 2007-2013 è deputato a svolgere le funzioni di partenariato socioeconomico unitario, garantendo tra l'altro la rappresentanza dei soggetti portatori degli interessi ambientali e delle pari opportunità. In particolare, è informato e consultato dalla Giunta regionale (§ 3.1) in merito all'attuazione della strategia regionale unitaria.

In ogni caso, occorrerà evitare che il partenariato istituzionale e socioeconomico sia trattato in chiave meramente "adempimentale", quale mero *espediente procedurale* per l'osservanza dei regolamenti comunitari. Come ampiamente dimostrato (altrove, ma anche in base alle analisi istruttorie condotte per l'elaborazione del DSPR Valle d'Aosta), a certe condizioni il partenariato può rivelarsi una straordinaria *opportunità di attivazione e coinvolgimento delle società locali* nella definizione di strategie condivise per lo sviluppo del territorio, oltre che un vero e proprio *dispositivo tecnico* per l'attuazione della strategia regionale unitaria.

Condizioni essenziali a tal fine sono che le funzioni partenariali siano precisamente strutturate<sup>8</sup> e dotato di proprio regolamento con valore impegnativo. Il QSN suggerisce, in proposito, la sottoscrizione di un "Protocollo d'intesa", ponendo l'attenzione sulle esigenze di:

- ampliamento della base partenariale;
- esplicitazione del partenariato in momenti distinti;
- adeguato investimento organizzativo;
- efficienza ed efficacia delle sedi di confronto;
- idoneo grado di rappresentatività, a partire da livello locale;
- assicurazione di momento politico "alto".

---

<sup>8</sup> Può valere, al netto delle esigenze specifiche sopra esposte, l'esempio del "Comitato regionale per i fondi strutturali" della Regione Piemonte. Ulteriori spunti possono trarsi dagli esempi offerti dal "Protocollo per la concertazione e la coesione" in Veneto, dal "Patto per lo sviluppo locale" (PASL) in Toscana, dal "Patto per lo sviluppo" e dal "Protocollo per la concertazione" in Umbria (cfr. Appendice 1).

## 4 Livello delle responsabilità tecnico-amministrative

In base all'esperienza maturata nei passati periodi di programmazione, appare utile distinguere il livello delle responsabilità tecnico-amministrative in tre ambiti operativi correlati:

- 1) la *gestione dei programmi operativi*, attribuita alle rispettive Autorità di gestione (AdG) o, nel caso di programmi a esclusivo finanziamento regionale o soggetti al cofinanziamento statale, alle direzioni regionali rispettivamente competenti;
- 2) la *valutazione dei programmi operativi* che, per quanto riguarda i programmi soggetti a regolamento comunitario, si articola normalmente in tre fasi (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) e deve essere svolta da soggetti indipendenti;
- 3) l'*assistenza tecnica a programmi e progetti* che, sia essa o meno gestita direttamente dall'amministrazione, include le molteplici attività inerenti a circuito finanziario, monitoraggio, informazione e comunicazione, animazione ecc..

Gli obiettivi posti a fondamento della strategia regionale unitaria inducono a *ricercare le migliori opportunità d'integrazione all'interno di ciascuno degli ambiti operativi* sopra richiamati che, per ragioni evidenti, costituiscono "il motore" della regia unitaria<sup>9</sup>.

### 4.1 Coordinamento gestionale

L'occasione di elaborazione della strategia regionale unitaria, culminata nella redazione del DSPR Valle d'Aosta, ha consentito di sperimentare con apprezzabili risultati una collaborazione strutturata (e, fino ad allora, inedita) fra le Autorità di gestione di tutti i programmi operativi comunitari nell'ambito del cosiddetto *Comitato di indirizzo e di coordinamento strategico (CICS)*<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> In tale direzione muovono, in anticipo sulle proposte maturate in sede nazionale, anche la "Cabina di regia" e la Conferenza delle direzioni regionali" in Piemonte e la "Struttura regionale di governance" nelle Marche (*gestione*); le ipotesi di valutazione integrata di piani e programmi regionali e locali in Emilia-Romagna e in Toscana (*valutazione*); la revisione del "Sistema informativo" in Lombardia e il "Sistema unico di monitoraggio" in Sardegna (*assistenza tecnica*) (cfr. Appendice 1).

<sup>10</sup> Formato con deliberazione della Giunta regionale n. 4026 del 15 novembre 2004, il CICS ha incluso fin dall'origine: il Coordinatore del Dipartimento sviluppo regionale e affari europei (in qualità di presidente), il Direttore della Direzione Agenzia regionale del lavoro (AdG POR Ob. 3), il Direttore della Direzione Politiche e

L'esperienza del CICS suggerisce l'opportunità di istituire un **coordinamento delle Autorità di gestione (AdG)** dei programmi operativi comunitari e statali al fine della politica regionale di sviluppo 2007-2013, tenuto conto altresì delle necessità di coinvolgimento delle Direzioni responsabili di altri programmi regionali<sup>11</sup> (Scheda 4).

*Scheda 4 – Il coordinamento delle Autorità di gestione nell'ambito della regia unitaria*

Il *coordinamento delle Autorità di gestione (AdG)* dei programmi operativi comunitari e statali, le cui modalità organizzative saranno definite con deliberazione della Giunta regionale, è funzionale alla gestione unitaria della politica regionale di sviluppo 2007-2013, ivi compreso il coinvolgimento delle Direzioni responsabili di programmi a esclusivo finanziamento regionale. Si prevede, in particolare, che nell'ambito di tale coordinamento si provveda a:

- predisporre ed eventualmente aggiornare il Documento di programmazione strategico-operativa;
- armonizzare i programmi operativi, i bandi e i criteri di selezione dei progetti in un'ottica di integrazione;
- promuovere i progetti strategici e i progetti integrati;

tenere conto degli esiti delle attività di valutazione permanente e del rapporto annuale di valutazione della strategia regionale unitaria del NUVAL (§ 4.2);

- indirizzare le attività coordinate di assistenza tecnica in materia di monitoraggio, controllo, rafforzamento delle capacità amministrative, supporto alla concertazione, supporto alla valutazione, informazione e comunicazione, animazione territoriale, formazione per la progettazione integrata (§ 4.3);

- predisporre il rapporto annuale di monitoraggio della strategia regionale unitaria per la Giunta regionale.

programmi comunitari e statali (AdG POR Ob. 2), il Direttore della Direzione Politiche per le aree montane e rapporti transfrontalieri e interregionali (AdG programmi Interreg), il Capo del Servizio Politiche comunitarie del Dipartimento Agricoltura (AdG PSR e programma Leader+), nonché il responsabile dell'Osservatorio sul mercato del lavoro dell'Agenzia regionale del lavoro, il Capo del Servizio Valutazione e verifica e il Direttore della Direzione ambiente. In seguito allargatosi alla presenza del Segretario generale della Regione, il CICS è tuttora operativo in relazione alle attività di approfondimento del DSPR e di elaborazione del Documento di programmazione strategico-operativa (DoPSO) della regione previsto dal QSN.

<sup>11</sup> Tale aspetto risponde anche alle sollecitazioni di dirigenti e funzionari regionali, più volte emerse nel corso dei *focus group* organizzati per l'elaborazione del DSPR Valle d'Aosta (cfr. in particolare l'Allegato B, *Scenari condivisi*), in merito all'opportunità di un più diretto coinvolgimento nelle scelte di programmazione comunitaria, attualmente percepita come "competenza d'élite" all'interno dell'amministrazione.

Nell'ambito di tale coordinamento, si può ipotizzare che alle AdG dei programmi comunitari e statali competano anche le funzioni d'interazione con il Comitato nazionale e, per quanto attiene alla cooperazione territoriale, con il previsto Gruppo di coordinamento strategico. Alle altre Direzioni regionali dovrebbero spettare in special modo funzioni di rafforzamento capillare della capacità amministrativa, attraverso azioni integrate e di sistema<sup>12</sup> volte a promuovere, così come suggerito dal QSN:

- il riferimento a obiettivi specifici e mirati riguardanti una o più capacità collegate;
- la trasversalità settoriale e istituzionale;
- l'abitudine a specificare contenuto tecnico, obiettivi specifici e risultati attesi;
- l'abitudine ad assicurare condizioni di efficienza e rendicontabilità;
- la cooperazione istituzionale e operativa.

## 4.2 Valutazione integrata

L'esigenza di valutazione della strategia regionale unitaria nel suo complesso comporta, come è evidente, finalità più ambiziose e complesse rispetto alle procedure di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* previste per i programmi comunitari. Si è già detto in proposito (cap. 1) che la Regione ha recentemente provveduto alla costituzione del **Nucleo di valutazione dei programmi a finalità strutturale (NUVAL)**. In particolare, è il caso di richiamare che tra le competenze del NUVAL<sup>13</sup> figurano:

---

<sup>12</sup> Una simile divisione del lavoro è stata adottata, ad esempio, dalla Regione Piemonte, che ha scelto di strutturare il coordinamento gestionale su due livelli: a) la "Cabina di regia", organo composto da dirigenti regionali di supporto tecnico alla Giunta regionale, a cui spetta il coordinamento dell'attuazione dell'insieme dei programmi; b) la "Conferenza delle direzioni generali", composta da 15 strutture dirigenziali regionali e che ha, tra gli altri, i compiti di formulare proposte funzionali per la redazione dei PO e di favorire all'interno delle strutture regionali la crescita professionale delle persone coinvolte nella attuazione dei programmi.

<sup>13</sup> Sono stati nominati componenti del NUVAL: il Coordinatore del Dipartimento politiche strutturali e affari europei (Presidente); il Direttore della Direzione politiche e programmi comunitari e statali del Dipartimento politiche strutturali e affari europei; il Direttore della Direzione Agenzia regionale del lavoro del Dipartimento politiche strutturali e affari europei; il Capo del Servizio programmi per lo sviluppo regionale del Dipartimento politiche strutturali e affari europei; il Capo del Servizio cooperazione territoriale del Dipartimento politiche strutturali e affari europei; il Capo del Servizio politiche comunitarie del Dipartimento agricoltura; il Capo del Servizio investimenti pubblici del Dipartimento opere pubbliche e edilizia residenziale; il responsabile dell'Osservatorio sul mercato del lavoro del Dipartimento politiche strutturali e affari europei; un esperto in sviluppo imprenditoriale delle economie locali e delle piccole e medie imprese; un esperto in mercato del lavoro, sviluppo delle risorse umane e programmi comunitari; un esperto in pianificazione spaziale e programmi comunitari; un esperto in sviluppo locale e programmi comunitari.

- la verifica della coerenza, con il Documento strategico regionale, dei programmi operativi della Valle d'Aosta riferiti alla politica di coesione comunitaria 2007/13;
- l'individuazione delle procedure di attuazione dei programmi, volte a favorire l'integrazione;
- il coordinamento tra le differenti tipologie di azioni, finanziabili sui diversi programmi, e delle relative modalità di attuazione;
- la promozione dei progetti strategici e/o integrati ed il sostegno alla loro definizione;
- il monitoraggio della strategia, con particolare riguardo alla predisposizione della relazione strategica di cui all'art. 29 del Regolamento CE sui Fondi strutturali per il periodo 2007/13<sup>14</sup>;
- l'assistenza tecnica all'individuazione dei settori e la predisposizione delle relazioni tecniche di accompagnamento all'elenco degli interventi da finanziare mediante Accordi di programma quadro tra lo Stato e la Regione.

Come è chiaro, le competenze sopra indicate conferiscono al NUVAL uno spazio di manovra tale da configurare, alle giuste condizioni organizzative, un processo di *valutazione permanente* della strategia regionale unitaria, capace cioè non solo di effettuare le verifiche puntuali di volta in volta necessarie ma soprattutto di interpretare l'attuazione della strategia nel suo evolversi e di incidere nell'attuazione stessa attraverso proposte programmatiche e progettuali; in definitiva, di rendere operativi gli esiti della valutazione esercitando funzioni di *indirizzo e supporto per l'attuazione* della strategia (Scheda 5).

---

<sup>14</sup> L'art. 29 del Regolamento CE n. 1083/2006 prevede che, a partire dal 2008 e successivamente ogni anno, ciascuno Stato della UE presenti alla Commissione una relazione sullo stato di realizzazione della propria strategia e dei propri obiettivi. Pur nell'attesa di ulteriori indicazioni a livello comunitario e nazionale, è assai probabile che le regioni siano chiamate a contribuire all'elaborazione di tale relazione.

*Scheda 5 – Il NUVAL nell'ambito della regia unitaria*

Il NUVAL – Nucleo di valutazione dei programmi a finalità strutturale è, ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 1843 del 23 giugno 2006, una sezione del NUVV – Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Valle d'Aosta, affiancata al NUVVOP – Nucleo di valutazione e verifica delle opere pubbliche.

Il NUVAL è deputato a svolgere funzioni di indirizzo, supporto per l'attuazione e valutazione unitaria della strategia unitaria regionale 2007-2013. In particolare:

- fornisce analisi valutative, pareri e proposte alla Giunta regionale (§ 3.1);
- assiste il coordinamento delle Autorità di gestione (§ 4.1) nell'esplicazione delle proprie funzioni attraverso le attività di valutazione unitaria permanente;
- funge da sede di coordinamento per la committenza delle valutazioni a livello regionale, ai sensi del QSN;
- fornisce un rapporto annuale di valutazione della strategia regionale unitaria alle Autorità di gestione.

Inoltre, alla luce della richiesta politica di integrazione e armonizzazione programmatica, metodologica e procedurale in seno all'intero Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV) (cfr. cap. 1), vale la pena di richiamare che fra le competenze del Nucleo di valutazione e verifica delle opere pubbliche (NUVVOP) figurano:

- le attività di indirizzo, di coordinamento strategico e metodologico per l'elaborazione, l'attuazione, il monitoraggio, la valutazione e la verifica dei documenti di programma indicati dall'art. 24 della l.r. 48/1995 e successive modificazioni<sup>15</sup>;

---

<sup>15</sup> Si tratta di: *Fondo per speciali programmi di investimento (Fospi)*, di cui alla l.r. 48/1995 e successive modificazioni; *Piano degli interventi che comportano la realizzazione di opere di rilevante interesse regionale* di cui all'art. 3 della l.r. 17 agosto 2004, n. 21; *Piano di tutela delle acque*, di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 e successive modificazioni; *Piano degli interventi di difesa del suolo*, di cui all'art. 8, comma 1, della l.r. 18 gennaio 2001, n. 5; *Programma regionale di previsione dei lavori pubblici*, di cui all'art. 7 della l.r. 12/1996, come sostituito dall'art. 6 della l.r. 29/1999; ulteriori documenti o strumenti di programma concernenti le opere pubbliche, individuati dalla Giunta regionale.

- l'assistenza e il supporto tecnico per l'elaborazione di contributi utili, riferiti agli ambiti di propria competenza, ai fini della predisposizione di strumenti di programmazione negoziata con gli enti locali;
- la partecipazione, con le modalità da definirsi con proprie deliberazioni specificamente riferite a ciascuno dei programmi, alle procedure di elaborazione, monitoraggio e valutazione dei programmi indicati dall'art. 24 della l.r. 48/1995 e successive modificazioni (v. nota precedente).

In ogni caso, come anche suggerito dal QSN, il NUVAL potrà fungere da sede regionale di coordinamento per la committenza delle valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* dei programmi e proporre la formazione e il proprio coinvolgimento in eventuali Gruppi di pilotaggio (*Steering group*), con l'inclusione di rappresentanti del partenariato e di *stakeholder*, in relazione a casi di specifico interesse. Potrà, inoltre, coordinarsi con le Autorità ambientali regionali e, a livello nazionale, col previsto Sistema di valutazione nazionale coordinato dall'Unità di valutazione (UVAL) presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dello sviluppo economico.

#### **4.3 Coordinamento dell'assistenza tecnica**

Come noto in special modo a chi ha sperimentato responsabilità di gestione di programmi comunitari, l'assistenza tecnica include le operazioni esecutive più complesse e "specialistiche" dell'intero ciclo di attuazione del programma, in buona misura imposte dai regolamenti comunitari e nazionali.

In termini generali, le attività delle strutture amministrative deputate all'attuazione dei programmi comunitari sono caratterizzate da:

- *rilevanza dei rapporti esterni* (servizi della Commissione europea e dello Stato);
- *complessità delle relazioni* (rapporti con servizi della Commissione europea, dello Stato, strutture regionali, soggetti attuatori, valutatori, soggetti socio-economici a livello regionale);
- *rilevanza delle risorse finanziarie comunitarie e statali* acquisibili per le politiche di sviluppo della regione a condizione del loro corretto, efficiente e efficace impiego (la carenza nella gestione, comporta, infatti, la revoca e la perdita definitiva dei contributi inizialmente assegnati);
- *validità del metodo di policy* (che assicura, a parità di altre condizioni, un corretto processo di programmazione e di attuazione e migliori e più certi risultati e realizzazioni);

- *complessità delle procedure* (che richiedono competenze ed esperienze multidisciplinari quali: conoscenza della normativa e delle procedure della programmazione comunitaria e statale a finalità strutturale; - *esperienza specifica*, almeno annuale; analisi delle economie regionali; metodologia della valutazione dei programmi di investimento cofinanziati dall'Unione europea; diritto comunitario, con particolare riguardo alle istituzioni comunitarie e alla normativa in materia di aiuti di Stato; diritto amministrativo; contabilità regionale, con particolare riguardo alle fasi delle entrate e delle spese; procedure di affidamento di appalti pubblici);
- frammentazione dell'esercizio delle funzioni su *attività diversificate, ad elevato contenuto specialistico e scarsamente ripetitive* che si traducono in atti amministrativi e di programmazione poco numerosi ma complessi;
- vincoli temporali (imposti dalla normativa comunitaria e statale per l'espletamento di talune attività e per l'effettuazione degli impegni e delle spese).

La necessaria adeguatezza delle strutture amministrative dipende dal fatto che il partenariato, a livello di programma, tra la Commissione europea, lo Stato e la Regione, comporta la condivisione di obiettivi, linee di intervento e modalità di attuazione del programma stesso, necessaria per la messa a disposizione dei cofinanziamenti.

In particolare, fra le modalità di attuazione, la Regione (e la rispettiva Autorità di gestione del programma) deve dare adeguata garanzia, agli altri partner, di poter attuare correttamente ed efficacemente il programma, disponendo di una struttura organizzativa idonea. L'idoneità della struttura organizzativa è oggetto di grande attenzione da parte della Commissione europea. Lo stesso valutatore indipendente, responsabile delle valutazioni *ex ante*, nell'esaminare la proposta di programma, è chiamato a rispondere a diversi quesiti, tra i quali quello dell'adeguatezza della struttura organizzativa per l'attuazione del programma.

L'adeguatezza della struttura organizzativa deve essere assicurata, con riferimento alle risorse umane, in termini di: quantità delle risorse; qualità delle competenze ed esperienze specifiche, secondo quanto sopra richiamato; disponibilità e stabilità delle risorse per tutto il periodo del programma o per una parte significativa di esso; motivazione delle risorse; tipologia del rapporto di lavoro adeguata alle funzioni da svolgere (a seconda dei casi: personale dipendente a tempo indeterminato; personale esterno a titolo di collaborazione coordinata e continuativa o di incarico professionale; personale esterno affidatario di un servizio a seguito di gara d'appalto, limitatamente ad attività di tipo tecnico/operativo, quali il controllo di regolarità delle operazioni, che non rendono indispensabile un'internalizzazione della funzione).



Tali aspetti portano a considerare l'opportunità di strutturare in modo sinergico all'interno dell'amministrazione il **coordinamento di alcune funzioni di assistenza tecnica** ai programmi operativi. In breve, operando in base agli indirizzi del coordinamento delle AdG, l'esercizio di alcuni servizi di assistenza tecnica in forma per quanto possibile integrata<sup>16</sup> porterebbe a conseguire notevoli economie di scala in un'ottica di sistema (Scheda 6).

*Scheda 6 – Coordinamento dell'assistenza tecnica nell'ambito della regia unitaria*

Il *coordinamento di alcune funzioni di assistenza tecnica ai programmi operativi* sarà definito, anche in relazione ad eventuali opzioni di esternalizzazione, in base agli indirizzi delle Autorità di gestione. Si prevede, in particolare, che tale coordinamento riguardi le funzioni di:

- monitoraggio unitario della strategia regionale<sup>17</sup>;
- controllo, per quanto attiene ai programmi operativi di esclusiva competenza regionale;
- rafforzamento delle capacità amministrative delle strutture regionali per le attività connesse ai programmi comunitari e statali;
- supporto alla concertazione con il partenariato istituzionale e socioeconomico;
- supporto alla valutazione unitaria della strategia regionale (§ 4.2);
- informazione e comunicazione, a beneficio del pubblico, dei promotori e degli attuatori di progetti in ambito regionale;
- animazione territoriale, a beneficio dei promotori e degli attuatori di progetti in ambito regionale;
- formazione per la progettazione integrata, a beneficio dei promotori e degli attuatori di progetti in ambito regionale.

---

<sup>16</sup> La Direzione politiche e programmi comunitari e statali della Regione ha già avanzato in altra sede l'opportunità di "prevedere una struttura deputata all'assistenza tecnica integrata. Tale struttura, per poter funzionare dovrebbe raccordarsi costantemente con i responsabili della gestione dei programmi e delle politiche: dovrebbe, pertanto, raccogliere le informazioni che provengono dalle strutture dirigenziali, elaborarle individuando come intervenire ed infine diffonderle tra gli attuatori dei progetti" (RAVDA 2006b, pp. 13-14).

<sup>17</sup> La Direzione politiche e programmi comunitari e statali ha già concordato col Dipartimento sistema informativo l'opportunità di: contribuire per gli aspetti informatici, alla definizione dei requisiti tecnico-funzionali del sistema unificato di monitoraggio; seguire l'evoluzione degli attuali sistemi di monitoraggio, in vista della programmazione 2007/2013, raccordandosi con i tecnici del Ministero dell'economia e finanze; predisporre la documentazione per procedere, con successivo incarico, alla progettazione, allo sviluppo, all'installazione, al collaudo e all'avviamento del software (RAVDA 2006b, pp. 14-15).

In termini operativi, la possibilità di realizzare quanto sopra richiamato si traduce, in via preferenziale, nella necessità di un sostanziale incremento del personale amministrativo a tempo indeterminato dedicabile alle mansioni in oggetto, nell'ottica dell'internalizzazione delle politiche di sviluppo. Qualora tale modalità non fosse interamente compatibile con i più ampi vincoli dell'Amministrazione regionale, appare indispensabile prevedere almeno l'attivazione di collaborazioni esterne (soluzione non preferibile e, comunque, utilizzabile unicamente per profili professionali non amministrativi) che meglio rispondano al fabbisogno specifico. Tale esternalizzazione di funzioni dovrebbe avvenire alle condizioni di una chiara ed efficace relazione di subordinazione agli organismi responsabili del coordinamento gestionale e di capitolati di attività precisamente articolati.

## Appendice 1 – Analisi di contesto (ottobre 2006)

Il presente contributo documenta i risultati dell'analisi di contesto elaborata in fase preliminare (luglio-ottobre 2006), al fine di definire il *quadro d'insieme delle regole di governance* in corso di formazione a livello nazionale per l'attuazione della politica regionale di sviluppo 2007-2013.

Costruita sulla base della prima "bozza tecnico-amministrativa" del Quadro strategico nazionale (§ A1.1) e dei DSPR delle altre regioni italiane (§ A1.2), l'analisi si conclude con una sintesi delle condizioni e delle opportunità di contesto (§ A1.3).

### A1.1. L'attuazione della politica regionale di sviluppo 2007-2013 secondo il QSN

Questo capitolo costituisce un compendio delle modalità prospettate dal QSN per l'attuazione della politica regionale di sviluppo 2007-2013, con particolare attenzione agli aspetti operativi d'interesse delle regioni.

Basato sulla prima "bozza tecnico-amministrativa" del documento nazionale (QSN 2006a)<sup>18</sup>, il capitolo illustra gli *aspetti operativi d'interesse delle regioni in relazione ai tre livelli di attuazione previsti dal QSN* (§ A1.1.1) e richiama le *condizioni e capacità istituzionali per l'attuazione* indicate dal documento nazionale (§ A1.1.2).

#### A1.1.1 Operatività delle regioni nei tre livelli di attuazione previsti

Secondo la "bozza tecnico-amministrativa", il QSN 2007-2013 prevede un processo unitario di programmazione articolato in **tre livelli di attuazione**, volti ad esplicitare progressivamente le decisioni di merito e di responsabilità (QSN 2006a, pp. 113-116):

- I. **programmazione della strategia specifica** (territoriale e/o settoriale) della politica regionale di coesione unitaria, a cui le regioni concorrono con l'indicazione delle rispettive priorità da conseguirsi attraverso i *fondi comunitari*

---

<sup>18</sup> Il documento risulta aggiornato nella versione approvata dal CIPE in dicembre 2006 (QSN 2006b), attualmente soggetta a negoziato con la Commissione europea. Malgrado l'aggiornamento, l'analisi della "bozza" si è comunque rivelata del tutto funzionale alle finalità istruttorie previste.

(con singoli Programmi Operativi distinguibili al livello di dettaglio richiesto dai relativi regolamenti) e le *altre risorse della politica regionale di coesione unitaria*;

- II. **definizione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità** nell'ambito dell'Intesa istituzionale di programma (IIP) Stato-Regione e/o fra più Regioni, per quanto attiene agli obiettivi *da conseguire attraverso la cooperazione interistituzionale*;
- III. **attuazione** attraverso gli *specifici strumenti* con cui la strategia di politica regionale di coesione unitaria si realizza.

Per quanto riguarda il **livello I**, è previsto che ciascuna regione si doti, entro un limitato periodo dall'approvazione del QSN, di un **Documento unitario di programmazione della politica di coesione regionale** (documento di programmazione strategico-operativa, *inteso come sviluppo del DSR*) volto a declinare la strategia specifica di politica regionale di coesione *nel quadro dei propri documenti programmatici* (piani regionali di sviluppo ecc.) assicurando la *coerenza delle due strategie e di queste con la normativa comunitaria e nazionale*. Tale documento, con caratteristiche di *documento formale ma "flessibile"* rispetto all'intero periodo di programmazione, deve contenere *elementi di merito* (obiettivi generali e specifici, quadro di programmazione finanziaria unitaria, priorità e obiettivi della cooperazione interistituzionale verticale e orizzontale) e *di metodo* (modalità di attuazione e regole di *governance*, criteri di individuazione degli specifici strumenti di attuazione). Poiché la strategia delineata nel documento unitario di programmazione è finanziata attraverso le risorse della politica regionale comunitaria, della politica regionale nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate, FAS) e delle risorse ordinarie convergenti, i **Programmi operativi** (PO) costituiscono in tale contesto la componente di strategia regionale unitaria attuata attraverso il cofinanziamento delle risorse dei fondi strutturali.

Per quanto riguarda il **livello II**, l'**Intesa istituzionale di programma** (IIP) costituisce il luogo del confronto e della condivisione degli obiettivi della programmazione della strategia di politica regionale unitaria. Più precisamente, sulla base del confronto della strategia regionale e delle strategie settoriali delle Amministrazioni centrali delineate nei rispettivi documenti strategici, l'IIP perviene alla *individuazione delle priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni nonché delle modalità e delle regole* con cui si attua tale cooperazione compresa l'individuazione delle specifiche responsabilità attuative. L'IIP distingue, in particolare:

- a) le priorità per le quali si individua come necessario e/o opportuno e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla *cooperazione Stato-Regione*;

- b) le priorità per le quali si individua come necessario e/o opportuno e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla *cooperazione fra più Regioni e/o lo Stato*.

Per quanto riguarda il **livello III**, il QSN prevede che la strategia si attui attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, *indipendentemente dalla fonte di finanziamento specifica* (risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria), la migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari, la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, tra le quali *il sistema delle autonomie locali*, condizioni adeguate di efficienza ed efficacia nelle procedure e nelle modalità attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi e dei risultati. In linea generale, si propone che gli strumenti di attuazione della strategia, in coerenza e in attuazione di quanto previsto nell'IIP e nei rispettivi PO, siano:

- 1) l'**Accordo di programma quadro** (APO) (riformato con un'architettura programmatica che distingua fra interventi cardine e interventi complementari, prevedendo per i primi, da individuarsi ex ante, maggiore concentrazione di monitoraggio e supporto tecnico) quale strumento di attuazione per i settori, programmi e/o progetti per i quali viene individuata come necessaria e/o opportuna e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione Stato-Regione;
- 2) lo **Strumento di attuazione regionale** (o "misura") quale contenitore programmatico-attuativo di carattere pluriennale per l'attuazione delle forme di intervento specifiche e delle diverse modalità di attuazione, di natura negoziale o non negoziale, previste dai rispettivi programmi generali e settoriali e/o dalla rispettiva normativa e coerenti, ove rilevante, con le regole, i principi e le procedure dettate dai regolamenti dei fondi strutturali e nazionali.

### ***A1.1.2 Condizioni e capacità istituzionali per l'attuazione***

Il QSN 2007-2013 qualifica le condizioni e le capacità istituzionali necessarie per l'attuazione della politica regionale unitaria in **nove punti** (QSN 2006a, pp. 117-133), di seguito ripresi con riferimento agli aspetti di maggiore interesse per l'operatività delle regioni.

#### ***1) Coordinamento dei programmi e degli interventi a livello centrale, regionale e locale***

L'esigenza di coordinamento a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi, resa più stringente dall'adozione di programmi monofondo per tutti gli obiettivi della programmazione dei fondi strutturali, va perseguita attraverso i **principi**

della **governance multilivello** cui è ispirata la politica regionale, comunitaria e nazionale. Se l'indicazione di possibili modalità di coordinamento per sostenere l'integrazione tra soggetti, risorse e strumenti in ambito nazionale e regionale è rinviata al QSN definitivo, è fin d'ora previsto che le funzioni di accompagnamento dell'attuazione del QSN siano attribuite a un **Comitato Nazionale**, composto dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

## **2) Coinvolgimento dei partner socio-economici**

Si sottolinea che il partenariato economico-sociale, oltre che principio fondante della programmazione comunitaria rafforzato da ultimo negli *Orientamenti strategici per la coesione*, è un valore che in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista consente che le decisioni pubbliche siano prese sulla base di conoscenze adeguate e siano verificate nell'attuazione e negli effetti. Nella passata programmazione, tuttavia, il principio di partenariato è stato spesso interpretato dalle amministrazioni in chiave di "mero adempimento" ai requisiti richiesti, generando, in molti casi, una caduta di tensione. Si considera necessario, pertanto, rafforzare nel periodo 2007-2013 l'attuazione del principio di partenariato, rendendolo un **metodo condiviso, efficace e pienamente integrato in tutto il ciclo della programmazione, selezione e attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi**, così mirando a:

- *promuovere la cultura dello sviluppo partecipato* attraverso la definizione di atti di programmazione condivisi (rafforzandone la legittimità sociale, estendendo il consenso, promuovendo una più efficace mobilitazione sugli obiettivi perseguiti grazie a una più chiara identificazione delle rispettive responsabilità e di conseguenza una più forte "accountability" delle politiche come condizione di successo);
- *migliorare la qualità e l'efficacia delle scelte* (indirizzi, obiettivi, strumenti, criteri, risorse, impatti) rendendo il partenariato parte integrante del processo valutativo che deve reggere le decisioni;
- *migliorare la qualità e l'efficacia dell'attuazione* mediante più incisivi e partecipati processi di monitoraggio, sorveglianza e valutazione degli interventi, anche al fine di rafforzarne l'orientamento ai risultati finali (anche attraverso l'adeguamento degli strumenti di informazione ed interscambio, nel quadro di una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa).

A tal fine, si prevede la sottoscrizione di un **Protocollo di intesa** (replicabile ai vari livelli amministrativi) tra le organizzazioni che si candidano a rappresentare interessi nell'attuazione degli interventi di politica regionale e i rappresentanti politici delle

amministrazioni interessate, eventualmente accompagnato da un **codice di comportamento** capace di supportare su base volontaria una migliore partecipazione.

Per quanto riguarda l'**ampliamento della base partenariale**, il criterio di massima cui ispirare la partecipazione è la rappresentatività presso il CNEL. A livello regionale e locale, possono essere inoltre invitati a partecipare i soggetti espressione di specifici interessi presenti sul territorio; la loro individuazione e valorizzazione è competenza dei soggetti istituzionali regionali e locali incaricati della programmazione, progettazione ed attuazione degli interventi, in particolar modo di quelli realizzati in forma integrata.

Si individuano, in breve, **sei momenti principali di esplicazione del partenariato**: (a) atti di programmazione generale delle politiche regionali; (b) atti di programmazione comunitaria; (c) definizione degli indirizzi operativi della programmazione; (d) modalità di selezione degli strumenti e degli interventi; (e) verifica dell'avanzamento; (f) valutazione degli interventi realizzati e delle strategie adottate.

Si sottolinea, infine, che assicurare l'attuazione del principio di partenariato in senso non meramente "adempimentale" comporta maggiori costi amministrativi e richiede, quindi, da parte delle pubbliche amministrazioni, un corrispondente **adeguato investimento organizzativo**. In particolare, il coinvolgimento effettivo del partenariato richiede di rafforzare **l'efficienza e l'efficacia delle sedi di confronto**, riconoscendo a ciascun livello un oggetto definito di confronto e un *idoneo grado di rappresentatività, a partire da quello locale* (Forum del partenariato, Comitato di Sorveglianza, tavoli di confronto tematico e/o settoriale, tavoli di concertazione locale, ulteriori forme di coinvolgimento partenariale). Per **assicurare un momento politico "alto"** al confronto partenariale, è comunque da prevedere almeno una sessione annuale sulla politica di coesione, convocata a livello regionale dai responsabili politici (Presidente Regionale o Assessore competente) con i vertici di tutte le organizzazioni di rappresentanza degli interessi coinvolte nella programmazione.

### **3) La valutazione**

In generale, la valutazione è necessaria per migliorare e correggere l'azione pubblica nell'impostazione strategica, negli strumenti di intervento e nelle modalità attuative; per rafforzare l'impegno dell'azione pubblica nel raggiungere gli obiettivi prefissati; per alimentare il dibattito pubblico e la discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attuatori e per restituire informazioni ai destinatari sull'azione pubblica. Pertanto, la valutazione sarà tanto più utile se essa potrà avvenire in un contesto in cui **molti strumenti** (sistema di monitoraggio, reportistica sull'andamento dei programmi, analisi sull'evoluzione dei contesti, banche dati territoriali e autovalutazioni) soddisfano le esigenze conoscitive.

In termini più specifici, i processi di **valutazione ex-ante** vanno estesi al complesso della politica regionale rafforzandone la pratica di programmazione unitaria. Parimenti, le **valutazioni in itinere ed ex-post** devono consentire di valutare gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio e sugli effettivi servizi resi dall'azione pubblica complessivamente considerata. Tendenzialmente, si propone che l'esplicitazione di risorse, attività e tempistica sia espressa in **piani di valutazione** predefiniti e rivisti a cadenza almeno triennale, fermo restando il rispetto delle indicazioni e degli specifici obblighi del Regolamento generale dei fondi strutturali. In ogni caso, l'organizzazione della valutazione va impostata in modo da assicurare l'utilizzazione delle valutazioni nell'azione pubblica e nel dibattito, la qualità dei processi valutativi, l'indipendenza e la creatività della ricerca valutativa e la considerazione della pluralità dei punti di vista.

Si rende opportuno, pertanto, istituire **sedi di coordinamento per la committenza delle valutazioni** a livello regionale (oltre che centrale o multilivello), che possono includere i Nuclei di valutazione (NUVV, di cui all'art. 1 della legge 144/1999), prevedendo che alcune attività di valutazione siano commissionate e gestite a livello locale al fine di diffondere la pratica della valutazione e responsabilizzare i soggetti attuatori. Le valutazioni potranno essere condotte sia internamente, sia da soggetti esterni all'amministrazione, rispettando i requisiti di indipendenza richiesti dal Regolamento generale sui fondi strutturali. Nel caso di conduzione interna di valutazioni, l'attività sarà attribuita ai Nuclei di valutazione ove ne sussistano le condizioni di competenza e autonomia funzionale. In ogni caso, i piani di valutazione dovrebbero includere almeno alcune valutazioni da affidare a soggetti od organismi esterni. Infine, la guida delle valutazioni e l'interlocuzione metodologica con i valutatori, interni o esterni, andrà affidata a **Gruppi di pilotaggio (Steering group)** che includeranno, insieme ad esperti e/o componenti dei NUVV non impegnati nella specifica valutazione di riferimento, rappresentanti del partenariato e dei portatori di interesse (*stakeholder*).

Specifica attenzione va rivolta ai **temi ambientali**, che devono trovare adeguata considerazione nelle attività di valutazione svolte ai diversi stadi della programmazione, al fine di verificare l'effettiva integrazione della dimensione ambientale nelle politiche di sviluppo e di creare consapevolezza degli effetti ambientali degli interventi. Sotto questo profilo, la **Valutazione ambientale strategica di piani e programmi (VAS)**, prevista dalla Direttiva 2001/42/CE, e gli associati processi partecipativi rappresentano uno strumento per migliorare la qualità e la trasparenza delle decisioni. In particolare, le attività della VAS (redazione del rapporto ambientale del programma, consultazione, integrazione delle risultanze del rapporto ambientale e delle consultazioni nel programma e informazione su tale processo) sono *integrate nel processo di valutazione ex-ante dei*



*programmi*, qualora questi ultimi siano assoggettabili alle disposizioni della direttiva citata. La medesima direttiva richiede inoltre che nella fase di attuazione siano sviluppate attività valutative ulteriori al caso in cui si renda necessario assoggettare a VAS le modifiche degli atti di programmazione. Tali attività sono collegate agli *obblighi di monitoraggio degli effetti ambientali* significativi dei programmi, con la finalità di accompagnare l'attuazione degli interventi programmati, fornendo indicazioni sul loro andamento e supporto informativo per l'eventuale adozione di misure correttive. In ogni caso, le amministrazioni devono assicurare che l'organizzazione della valutazione, del monitoraggio e del supporto metodologico siano adeguati all'integrazione della dimensione ambientale nelle valutazioni, anche in collaborazione con le **Autorità ambientali**.

Queste operano in coordinamento con il **Sistema nazionale di valutazione** che, più in generale, offre orientamento sull'organizzazione e sui processi di valutazione e auto-valutazione, sui piani di valutazione e sulla disseminazione dei risultati attraverso incontri, dibattiti, produzione di documenti. Questo è basato su attività collettive, condotte dalle strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria ed è coordinato dall'*Unità di valutazione del DPS*.

#### **4) Il circuito finanziario e di progettazione**

Per conseguire i risultati della strategia del QSN è urgente e necessario **migliorare la capacità progettuale delle amministrazioni** rendendola adeguata, quantitativamente e qualitativamente, ai requisiti della programmazione e in grado di rispettare i tempi di attuazione delle opere e degli interventi richiesti. Il miglioramento deve riguardare sia la capacità progettuale della pubblica amministrazione, sia la capacità e la qualità della committenza pubblica, sia, ancora, la capacità del mercato di fornire servizi di accompagnamento e di progettazione di livello adeguato al fabbisogno, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

In questo quadro dovrà essere promossa un'**azione coordinata tra le diverse politiche e strumenti**, tesa ad assumere il problema nella sua complessità e quindi a determinare un'attività progettuale più saldamente ancorata al disegno strategico, nella direzione di:

- aumentare la coerenza fra processo di governo della finanza pubblica e programmazione per lo sviluppo;
- migliorare la programmazione finanziaria verso un forte rafforzamento della affidabilità delle previsioni di spesa (selezione degli interventi, coerenza programmatica, condivisione territoriale);

- irrobustire e qualificare la pianificazione dei grandi interventi nazionali e regionali;
- migliorare le capacità progettuali anche tramite forme di aggregazione territoriale atte a superare i limiti delle amministrazioni locali di piccole dimensioni;
- accrescere la capacità di valutazione;
- individuare meccanismi atti ad assicurare l'effettività dei tempi di attuazione, la corretta progressione della spesa ovvero la possibilità di una riprogrammazione degli interventi;
- individuare meccanismi di premialità finalizzati ad incentivare comportamenti virtuosi.

Questi e altri profili dovranno consentire di **riallineare ciclo dei progetti e ciclo dei finanziamenti**, attraverso meccanismi flessibili che assicurino effettivamente il finanziamento delle priorità attuabili e che riducano la tensione fra obiettivi di spesa e obiettivi di finanza pubblica.

***5) Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo***

Le modalità specifiche di organizzazione del **sistema di sorveglianza unificato** per i singoli programmi operativi saranno individuate nell'ambito della definizione della programmazione operativa, *estendendo al complesso della politica regionale di coesione l'esperienza della sorveglianza dei fondi strutturali*. Questo potrà essere attuato attraverso un **"Comitato per l'accompagnamento del processo di programmazione della politica regionale di coesione unitaria"** quale riferimento unificato e di coordinamento dell'accompagnamento e della sorveglianza di tutti i programmi operativi e degli altri strumenti programmatici di attuazione della strategia di politica regionale in ogni specifica regione. Tale Comitato potrà assumere, a livello regionale, gli stessi compiti affidati al "Comitato nazionale di accompagnamento" a livello di QSN. Potrà essere *coordinato da un'autorità individuata come responsabile per la strategia di politica regionale di coesione unitaria* per la specifica regione e potrà prevedere la partecipazione, in sessione unitaria, di un'adeguata rappresentanza dei Comitati di sorveglianza dei singoli PO e quindi dell'insieme delle amministrazioni (ai diversi livelli istituzionali) e del partenariato istituzionale e socio-economico rilevanti per l'attuazione della strategia. Coordinati nell'ambito di tale contesto unitario, i **Comitati di sorveglianza ("monitoring committee") dei programmi operativi** svolgeranno i compiti specifici di sorveglianza e monitoraggio di ogni programma operativo che si attua a livello regionale (in coerenza con quanto previsto agli artt. 62-65 del regolamento generale dei fondi).

Ogni PO (e più in generale ogni programma di attuazione della strategia di politica regionale di coesione unitaria) deve adottare procedure efficaci di selezione dei progetti basate sull'identificazione e applicazione di **criteri di selezione** trasparenti, operativi, facilmente applicabili e verificabili nella loro capacità di orientare l'attuazione dei programmi al finanziamento degli interventi migliori, per qualità e capacità di conseguire risultati. Nell'individuare i criteri di selezione sarà quindi necessario che ogni programma operativo indichi: a) modalità specifiche per l'identificazione corretta di criteri di selezione dei progetti (sia criteri di ammissibilità che di priorità) strettamente coerenti con la strategia, gli obiettivi e i risultati attesi dei singoli programmi operativi; b) modalità specifiche di applicazione di tali criteri anche con riferimento alle concrete condizioni di capacità amministrativa e gestionale proprie di ogni amministrazione; c) le misure previste per consentire che le procedure di selezione dei progetti avvengano in tempi compatibili con le scadenze di attuazione dei programmi; d) le procedure di verifica intese ad assicurare l'effettiva applicazione dei criteri di selezione. In particolare, per consentire il tempestivo avvio della programmazione operativa 2007-2013, potranno costituirsi, contestualmente alla presentazione dei programmi operativi alla Commissione europea, *Comitati di sorveglianza provvisoriamente incaricati dell'adozione dei criteri di selezione*, sottoposti a successiva ratifica del Comitato costituito nei termini previsti dalle norme comunitarie di riferimento.

Il **monitoraggio** dovrà prevedere una *categorizzazione dei settori di intervento* che permetta, ai vari livelli di dettaglio in fase di programmazione e di avanzamento, classificazioni dettate da esigenze nazionali (raccordo con i settori conti pubblici, territoriali, distinzione fra spesa corrente e in conto capitale, tra trasferimenti/aiuti e investimenti) e/o comunitarie (categorie UE, obiettivi di Lisbona, "earmarking"), anche valorizzando i risultati raggiunti in termini di qualità e di dettaglio delle informazioni raccolte e divulgate attraverso gli attuali sistemi. Per la nuova fase di programmazione, il **Sistema nazionale di monitoraggio (Monitweb)** dovrà assicurare anche il trasferimento elettronico dei dati, tenuto conto che, secondo quanto si sta definendo in sede di negoziato sui Regolamenti per il periodo di programmazione 2007-2013, l'unica modalità di trasmissione dei dati sarà quella elettronica, con utilizzo di supporti cartacei solo per i casi di emergenza. Su queste basi e *uniformando le date di rilascio delle informazioni sull'attuazione*, i PO dovranno:

- individuare i soggetti responsabili per la raccolta e l'organizzazione dei dati;
- contenere una dettagliata descrizione dei sistemi adottati (in particolare dovranno indicare se utilizzano un proprio sistema e trasferiscono successivamente le informazioni al sistema nazionale o se utilizzano direttamente il sistema nazionale);

- una descrizione delle procedure in essere per la raccolta dei dati;
- una descrizione delle modalità di integrazione nel sistema delle domande di pagamento e delle previsioni di spesa.

Sarà cura del Gruppo tecnico "Monitoraggio e controllo" pervenire ad una definizione dettagliata e condivisa del testo definitivo da proporre per l'inserimento nell'edizione finale del QSN.

Per quanto riguarda l'**esecuzione finanziaria**, i flussi finanziari dal bilancio comunitario sono regolati sostanzialmente *come nel precedente periodo programmazione*. Gli *impegni* sono assunti annualmente sulla base del piano finanziario del programma, i *pagamenti* sono effettuati a titolo di acconto, pagamento intermedio e saldo finale. L'*acconto* sarà pari al 5% della partecipazione complessiva dei Fondi prevista nella decisione di approvazione del programma operativo e sarà versato, in due rate distinte: il 2% nel 2007 e il 3% nel 2008. I *pagamenti intermedi* ed il *saldo finale* saranno attivati dalle domande di pagamento intermedio e dalla domanda di saldo finale che le Autorità di certificazione faranno pervenire alla Commissione europea entro il secondo anno successivo a quello dell'impegno, pena il *disimpegno d'ufficio* dei crediti. Le *risorse nazionali per il cofinanziamento* saranno erogate con *modalità uniformi* a quelle previste per la quota comunitaria e saranno anche loro regolate da un meccanismo di disimpegno automatico identico a quello comunitario. Il **Sistema nazionale di pagamento**, integrato con il sistema di monitoraggio, è ormai entrato a regime e, opportunamente adeguato per tener conto delle novità introdotte dalla normativa comunitaria in itinere, continuerà ad essere utilizzato anche per il periodo di programmazione 2007-2013, nel corso del quale è prevista l'introduzione della firma digitale.

Per quanto riguarda le **attività di controllo**, vengono introdotte alcune *modifiche all'assetto previsto per la corrente programmazione 2000-2006*, con una più puntuale individuazione delle autorità e degli organismi coinvolti ed una maggiore definizione dei loro compiti e delle loro responsabilità. Le autorità e gli organismi sono i seguenti:

- Autorità di gestione;
- Autorità di certificazione;
- Autorità di audit;
- Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo;
- Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all'autorità di gestione o all'autorità di certificazione);

- Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all'autorità di gestione o all'autorità di certificazione);
- Organismi intermedi (se presenti).

Tali autorità ed organismi dovranno essere individuati nel capitolo sulle disposizioni di attuazione di ogni PO, che dovrà contenere anche una breve descrizione delle loro attività, precisando per ognuno compiti e funzioni, tenendo conto dell'eventuale applicazione del principio di separazione delle funzioni, previsto dai regolamenti. Tra le autorità competenti nel settore dei controlli, particolare rilievo assume l'**Organismo nazionale di coordinamento delle autorità di audit** che i regolamenti prevedono nel caso di costituzione di una molteplicità di Autorità di audit. Tale funzione verrà svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea.

#### **6) Informazione e comunicazione**

L'attuazione del QSN dovrà essere accompagnata in ogni sua fase da una forte azione di comunicazione rivolta all'opinione pubblica, al partenariato e ai potenziali beneficiari degli investimenti. **Obiettivo prioritario** delle azioni di comunicazione sarà quindi la *crescita della consapevolezza e del consenso sulle finalità, i metodi e i risultati della politica regionale*. **Obiettivi specifici** saranno: rendere noti l'approvazione e i contenuti del QSN, le sue finalità, le modalità con cui esse vengono perseguite; assicurare la trasparenza dei meccanismi di gestione; di definizione delle scelte e di selezione dei progetti; di erogazione dei fondi; incoraggiare un'attiva partecipazione del partenariato in ogni fase del processo di implementazione; garantire l'accesso da parte dei cittadini a informazioni esaustive e facilmente comprensibili in ogni fase del processo di attuazione del QSN e della programmazione operativa; dare la più ampia diffusione possibile ai risultati conseguiti dalla politica regionale.

L'informazione ai potenziali beneficiari e all'opinione pubblica in generale richiederà, dopo un lavoro preparatorio di analisi del contesto, l'elaborazione di **Piani di comunicazione pluriennali per ciascun Programma operativo**, che identificheranno chiaramente *obiettivi, destinatari, contenuti, azioni e strumenti* della comunicazione, nonché *indicatori di impatto e di efficacia*. Sarà inoltre indispensabile stanziare *risorse finanziarie adeguate* alla realizzazione delle azioni previste dai Piani e individuare un *responsabile dell'attuazione* dei medesimi.

#### **7) Rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa**

Al fine di conseguire gli obiettivi della strategia delineata nel QSN dovrà essere rafforzata la capacità delle amministrazioni di programmare, attuare e valutare gli interventi

nonché, più in generale ma più specificamente in singole regioni, di **produrre beni pubblici** (legalità, sicurezza, correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa, certezza e prevedibilità dell'agire pubblico) e di promuovere e realizzare servizi collettivi di qualità. L'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa, pertanto, verrà perseguito dando piena attuazione, secondo le specificità dei singoli ordinamenti regionali, al **principio di sussidiarietà** in modo da promuovere la *governance multilivello e di settore* nonché le forme più avanzate di *partenariato pubblico-privato* già sperimentate nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006.

Le azioni volte a conseguire l'obiettivo di un miglioramento stabile e strutturale delle capacità delle amministrazioni saranno attuate *con riferimento ad obiettivi specifici e mirati riguardanti una o più capacità collegate* e potranno essere rivolte a più settori o tematiche dei programmi di sviluppo (trasversalità settoriale) relativi a più amministrazioni (anche di livello diverso) e/o a più strutture all'interno dell'amministrazione. Assumeranno quindi carattere di **azioni con approccio integrato e di sistema**, con forte *contenuto tecnico*, con *obiettivi specifici e risultati attesi* chiaramente individuabili in relazione allo sviluppo e al consolidamento stabile di capacità aggiuntive. A tal fine si attueranno progetti e azioni integrate (e/o di sistema) alla cui realizzazione potranno concorrere, nel rispetto di quanto stabilito in particolare dai regolamenti dei fondi strutturali, l'insieme delle risorse, comunitarie e nazionali, che finanziano la politica regionale di coesione unitaria.

Sotto il profilo dell'attuazione e al fine di *assicurare condizioni di efficienza e rendicontabilità (accountability)* in termini di risultati da conseguire, tali azioni saranno preferibilmente attuate, ai diversi livelli, attraverso strumenti e modalità che realizzino condizioni adeguate di **cooperazione istituzionale e operativa** (anche attraverso forme di gemellaggio per il trasferimento di modelli, procedure e sistemi organizzativi di eccellenza su tematiche specifiche relative alle politiche di sviluppo regionale) il più ampio *coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico* rilevante per il loro successo, una *programmazione unificata e integrata* delle attività da realizzare e il loro *pieno coordinamento* rispetto ad obiettivi mirati di rafforzamento di capacità.

### **8) Riserva di premialità**

In relazione alla possibilità di introdurre un sistema di premialità finanziato su fondi comunitari e nazionali che promuova la capacità amministrativa e dei mercati, il Gruppo tecnico "Capacity building, assistenza tecnica e premialità" ha individuato alcuni primi indirizzi per un lavoro istruttorio che sarà sviluppato entro i termini di predisposizione del QSN definitivo. In generale, ai fini dell'**efficienza dell'attuazione della programmazione operativa** si potrebbero *incentivare "adempimenti" attuativi secondo*

*le migliori pratiche disponibili* (ad esempio piani di gestione delle aree protette, operatività dei soggetti gestori idrici e rifiuti, informatizzazione dei regimi di aiuto, applicazione del codice sugli appalti, istituzione e operatività del Segretariato sociale, realizzazione di modelli evoluti di integrazione socio sanitaria, attuazione della valutazione ambientale strategica a programmi di sviluppo ecc.). Ai fini dell'**efficacia dell'attuazione della programmazione operativa** si potrebbe *incentivare l'adozione di progetti integrati di qualità* che mobilitino risorse a valere sulla politica regionale nazionale e comunitaria; *adozione di progetti integrati a valere su più fondi europei*; la progettazione e attivazione di *progetti multilivello o interregionali*, utilizzo di *forme di finanza innovativa* in grado di elevare l'impatto delle risorse finanziarie disponibili.

### **9) Orientamenti specifici per la governance della cooperazione territoriale**

Le nuove e più alte finalità dell'Obiettivo di cooperazione territoriale (Obiettivo 3) richiedono che la *governance* dell'obiettivo sia accompagnata da un'efficace azione di **coordinamento strategico tra Regioni e Stato centrale**, con l'auspicio che ciò si accompagni a un simile impegno negli altri paesi così massimizzando il valore aggiunto dei programmi in termini di sviluppo regionale.

Il modello di *governance* nazionale deve in particolare assicurare che vi sia **coerenza e integrazione tra i programmi di cooperazione territoriale e la programmazione complessiva della politica regionale nazionale**, con riferimento alla cooperazione che avviene entro le frontiere dell'UE, nonché a quella che riguarda le frontiere esterne, coinvolgendo politica di coesione e politiche di prossimità e allargamento. La cooperazione territoriale vede protagoniste le Regioni e gli attori locali, mentre alle Amministrazioni centrali è affidato un ruolo di coordinamento strategico e di accompagnamento, all'interno di un modello di *governance* multilivello rispettoso dei principi di sussidiarietà e partenariato che governano la politica comunitaria di coesione.

Nell'ambito di tale *governance* verrà perciò istituito un **Gruppo di coordinamento strategico** che vedrà operare in modo collegiale Amministrazioni centrali e regionali e partenariato istituzionale ed economico-sociale, in modo da *imprimere all'attività di cooperazione un indirizzo coerente con le priorità di politica proprie dell'intera nazione*, per quanto riguarda lo sviluppo economico e sociale, le infrastrutture e i trasporti, l'ambiente, la ricerca, la valorizzazione delle risorse culturali, nonché la politica estera, nel caso della cooperazione territoriale che riguarda le frontiere esterne. Il Gruppo di coordinamento strategico consentirà di avere una visione d'insieme di tutte le attività inerenti l'obiettivo di cooperazione territoriale, permettendo di cogliere meglio, ad esempio, le *interazioni tra cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale*, sia in relazione a specifiche priorità tematiche, sia in relazione a specifici territori. Il

gruppo, inoltre, nel contesto del QSN, avrà una funzione mirata a integrare la cooperazione territoriale nel disegno unitario di programmazione della politica regionale di coesione. In breve, il gruppo svolgerà compiti di indirizzo in relazione alle diverse fasi di sviluppo della cooperazione territoriale:

- a) in *fase di programmazione*, definendo i contenuti della *strategia nazionale per la cooperazione territoriale*, da utilizzare come supporto al processo di confronto, composizione e mediazione che avviene in seno agli organismi di governo sovranazionale delle attività di programmazione dell'obiettivo di cooperazione territoriale (precisazione degli ambiti specifici di intervento di interesse italiano; identificazione di temi, strumenti e criteri di integrazione e complementarità con gli altri strumenti finanziari comunitari e nazionali, con particolare riferimento all'integrazione tra FESR e altri fondi a finalità strutturale, nonché col Fondo Aree Sottoutilizzate);
- b) in *fase di attuazione e gestione dei programmi*, promuovendo e svolgendo *azioni di indirizzo e coordinamento per lo sviluppo di progetti multiregionali e di filiere progettuali* coerenti, al fine di conseguire massa critica e integrazione territoriale e settoriale delle iniziative di cooperazione territoriale, anche al fine di promuovere integrazione e complementarità tra i diversi programmi comunitari e nazionali; valorizzando partenariati già avviati e la ricerca di partenariati adeguati e affidabili; attivando e promuovendo attività di sistema necessarie al successo degli interventi (ricerca di investitori, interazione e raccordo con gli organismi internazionali, iniziative per il miglioramento della trasparenza e la qualità dei processi di selezione delle operazioni e per il rafforzamento della capacità istituzionale della pubblica amministrazione);
- c) in *fase di valutazione e reporting strategico*, individuando *metodi e strumenti adatti* a migliorare la qualità dei processi di monitoraggio e valutazione dei programmi, anche innescando processi di auto-valutazione capaci di rafforzare la capacità amministrativa e progettuale degli attori coinvolti dai programmi di cooperazione territoriale anche valorizzando i risultati e le migliori pratiche.

## **A1.2 Le prospettive di *governance* nei DSPR delle altre regioni: confronti e spunti operativi**

Questo capitolo è volto a confrontare le ipotesi di *governance* della politica regionale di sviluppo prospettate dalle altre regioni italiane nei DSPR rispettivamente elaborati. Gli obiettivi sono, da un lato, *registrare le tendenze in atto* e di *rilevare potenziali buone*



*pratiche*; dall'altro, *ricercare possibili elementi di convergenza operativa*, in special modo con le regioni le cui opportunità di cooperazione con la Valle d'Aosta appaiono, per varie ragioni, più elevate.

Dopo una breve spiegazione del metodo seguito per il confronto (§ A1.2.1), gli obiettivi sopra indicati sono perseguiti con specifico riferimento ai *modelli di governance* e ai loro *principi ispiratori* (§ A1.2.2), agli *ambiti di coerenza strategica interna ed esterna* (§ A1.2.3), agli *organismi istituiti o previsti* (§ A1.2.4) e, infine, agli *strumenti volti a favorire l'integrazione* (§ A1.2.5).

### **A1.2.1 Premessa metodologica**

Al fine del confronto fra le ipotesi di *governance* della politica regionale di sviluppo prospettate dalle altre regioni italiane, sono stati considerati i **15 DSPR** pubblicati sul sito web del DPS (oltre a quello della Valle d'Aosta)<sup>19</sup>, esaminandone i capitoli relativi a "Governance e partenariato" e a "Integrazione programmatica e finanziaria" o, comunque, le parti di ciascun documento concernenti gli aspetti procedurali (presenti in tutti i documenti con la sola eccezione del DSPR Trento, che non è stato, pertanto, utilizzato ai fini dell'analisi).

Con metodo induttivo (cioè a procedere dai contenuti dei documenti esaminati), gli elementi rilevati nei diversi documenti sono stati raggruppati secondo **sei categorie di approfondimento**: *principi ispiratori*, *modello di governance*, *ambiti di coerenza strategica interna*, *ambiti di coerenza strategica esterna*, *organismi istituiti o previsti*, *strumenti per favorire l'integrazione*. Per ciascuna categoria, gli elementi rilevati sono stati sottoposti a un *confronto di ordine generale* (vale a dire riferito a tutte le 14 regioni esaminate) con l'obiettivo di registrare le tendenze in merito e di puntare l'attenzione su eventuali buone pratiche. Inoltre, sono stati esaminati con specifico riferimento alle sole *regioni "con prospettive di cooperazione forti"* (con cui la Valle d'Aosta parteciperà nel 2007-2013 a programmi di cooperazione transfrontaliera e/o ad almeno due programmi di cooperazione transnazionale)<sup>20</sup>, con l'obiettivo di fare emergere possibili elementi di convergenza operativa.

---

<sup>19</sup> Cfr. [http://www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn\\_doc\\_strategici\\_regionali.asp](http://www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn_doc_strategici_regionali.asp) (ultimo accesso: 24/07/2006). Si tratta dei DSPR delle regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e delle province autonome di Bolzano e di Trento (cfr. Appendice 2).

<sup>20</sup> Si prevede attualmente (ottobre 2006) che nel prossimo periodo di programmazione la Valle d'Aosta partecipi ai programmi transfrontalieri *Italia-Francia (Alpi)* e *Italia-Svizzera* e ai programmi transnazionali *Europa Centrale, Mediterraneo e Spazio Alpino*.

### ***A1.2.2 Principi ispiratori e modelli di governance***

Il confronto fra i DSPR delle regioni italiane porta a mettere in evidenza **due modelli di governance** tendenziali, anche se non reciprocamente esclusivi e caratterizzati da sfumature variabili a seconda dei principi ispiratori dichiarati (Tabelle 1 e 2).

**1)** Il primo modello, a cui mostrano di afferire almeno 9 regioni su 14, assume la *governance* come **metodo di partenariato e di concertazione**, interistituzionale e interattoriale, al fine di migliorare l'efficacia delle politiche.

Il Piemonte dichiara di ispirarsi, anzitutto, ai principi comunitari del *partenariato istituzionale* in tutte le fasi, col riconoscimento del *ruolo propositivo del sistema delle autonomie e degli enti locali* da attuarsi mediante momenti concertativi e tale da garantire l'integrazione tra le varie programmazioni locali e la programmazione regionale, e del *partenariato economico-sociale* da attuarsi in modo non "formalistico". Pertanto, *Province, Comunità Montane e Comuni* saranno coinvolti nell'esercizio di funzioni di programmazione, coordinamento e gestione sulla base dei rispettivi ruoli istituzionali. Seguendo questi orientamenti, il DSR e i suoi programmi operativi saranno definiti in modo coordinato con le *Relazioni previsionali e programmatiche* e i *Piani territoriali delle Province, i programmi settoriali di area vasta* e i *Piani strategici dei Comuni*. Il modello di governance si baserà, inoltre, sulla *concertazione con le autonomie funzionali e le categorie economiche e sociali* operanti nei territori. Le procedure di *programmazione negoziata* garantiranno il coinvolgimento degli attori privati nell'indirizzare le risorse su progetti strategici e nell'ottimizzare nei singoli territori l'impiego delle risorse disponibili.

La Liguria volge esplicito riferimento, fra gli altri, ai principi di *integrazione interistituzionale* e di *partecipazione*, che realizzano decise innovazioni nella *governance* del processo di programmazione: soprattutto gli enti locali, trovandosi più vicini ai cittadini, possono realizzare processi di partecipazione e di coinvolgimento "a radici d'erba", impensabili al livello regionale, e attivare una progettualità diffusa che trova, attraverso la cooperazione interistituzionale, la via maestra per tradursi in effettive realizzazioni, supportate dalle politiche di coesione. Inoltre, il principio di *cooperazione e partenariato col settore privato* comporta: costruzione condivisa di una visione del futuro e di una conseguente strategia; consultazione, libertà di proposta, capacità di ascolto da parte della pubblica amministrazione; formulazione di un vasto ventaglio di progetti "dal basso", da portare a coerenza con le strategie; assunzione di responsabilità da parte del settore privato nel disegno, nella realizzazione e soprattutto nel finanziamento dei progetti individuati. In questa logica la Liguria intende sviluppare, all'interno del QSR, modalità diverse rispetto al passato e meno "rituali" di consultazione e di partecipazione dei diversi soggetti portatori di interessi, organizzate su alcuni elementi operativi

fondamentali. Il *coinvolgimento degli attori locali*, in primo luogo gli enti locali, ma anche gli enti e le associazioni rappresentativi di interessi collettivi o diffusi sul territorio, presenta due aspetti tra loro complementari: *partecipazione e sussidiarietà*. Sia nella fase di definizione del QSR, sia in fase di attuazione dello stesso, viene progettato un processo partecipativo, in particolare con gli enti provinciali per le loro competenze in materia di pianificazione territoriale, in modo che si instauri uno scambio e un confronto propositivo. Si intende valorizzare inoltre il contributo specifico da parte delle amministrazioni comunali che hanno elaborato piani strategici.

Anche per **Bolzano**, il processo di definizione del DSRP e la successiva programmazione poggeranno sul rispetto dei principi comunitari del partenariato istituzionale e del partenariato economico e sociale, al fine di accrescere l'efficacia e l'efficienza degli interventi proposti. I principi alla base della nuova *governance* sono, anzitutto, il principio della *compartecipazione alle scelte e al cofinanziamento di piani*, programmi e progetti e il principio di *incentivo alla cooperazione*, per cui piani, programmi e progetti devono essere il più possibile compartecipati da vari attori. Del resto, il sistema istituzionale della Provincia è già basato sulla concertazione e la collaborazione tra i diversi livelli istituzionali si articola secondo un modello che comprende la normazione, l'amministrazione riservata, l'amministrazione condivisa. In particolare, l'integrazione dei partner socioeconomici ed istituzionali nella fase di programmazione è prevista a due livelli: 1) interpellare i servizi interni all'Amministrazione provinciale che hanno stretti rapporti con l'ambiente economico e sociale raccogliendo una serie d'input "tecnici", al fine di individuare i settori potenzialmente interessati ad usufruire di finanziamenti; 2) coinvolgimento e, quindi, partecipazione diretta delle parti economico-sociali più rappresentative alle diverse fasi della programmazione, come attori principali presidenti e direttori di enti locali, autorità e associazioni ambientali e per le pari opportunità, esponenti delle associazioni di categoria e dei sindacati.

Il **Veneto** aveva adottato il *metodo della concertazione* per individuare le strategie del proprio assetto istituzionale, del territorio, della struttura produttiva, dei servizi per la formazione, l'economia e la protezione sociale, con un "*Protocollo per la concertazione e la coesione*", sottoscritto nel 1997 con parti sociali ed autonomie funzionali. Il metodo della concertazione è stato proficuamente adottato anche in diversi ambiti specifici, tra i quali l'istituzione della Conferenza permanente Regione – Autonomie locali (con Ir. 20/1997), il Tavolo di partenariato per i fondi strutturali 2000-2006, il Tavolo verde ed il Tavolo agroalimentare in attuazione della Ir. 32/1999. Più di recente, la Regione ha inserito nella legge regionale della programmazione (Ir. 35/2001) il principio della concertazione con gli enti locali e con le parti economiche e sociali, come elemento

fondativo della partecipazione al processo di programmazione regionale, a livello di Piano regionale di sviluppo, di DPEF, di piani di settore e di Piano di attuazione e spesa.

L'Emilia-Romagna ha ridefinito e rafforzato l'autonomia dei comuni e delle province nelle funzioni di governo territoriale con la lr. 20/2000 sulla tutela e uso del territorio. Il punto di partenza del nuovo modello di *governance* è l'applicazione di un principio di *massima democrazia istituzionale e sussidiarietà*, ponendo l'autogoverno il più possibile a contatto con i cittadini. Nel rapporto fra la Regione e gli altri attori va generalizzato il criterio di compartecipazione alle scelte e al cofinanziamento di piani, programmi, progetti, con l'obiettivo di indurre gli attori a definire priorità di intervento e ad impegnarsi alla loro realizzazione, in quanto impiegano risorse scarse e pregiate. Vi è, infatti, una forte esigenza di *sviluppare incentivi alla cooperazione*: piani, programmi, progetti devono essere il più possibile compartecipati da vari attori, a partire dall'associazione intercomunale, poiché i temi più rilevanti debordano dalla scala locale.

In Toscana, il modello di programmazione regionale si definisce *concertato, decentrato e negoziato* con le forze sociali e il territorio. In particolare, si è scelto di definire uno strumento di coordinamento tra le programmazioni dei vari livelli territoriali – il *Patto per lo sviluppo locale (PASL)* - per raggiungere una maggiore coerenza tra livello regionale e livelli locali e per sviluppare la *governance cooperativa* per la loro realizzazione progettuale. La possibile declinazione territoriale delle scelte definite nei Programmi strategici e negli specifici Progetti integrati regionali costituisce la maglia territoriale del Piano regionale di sviluppo (PRS), coerentemente con le scelte del Piano d'indirizzo territoriale (PIT), che ne costituiscono il riferimento.

Tabella 2 – Principi ispiratori e modelli di governance nelle regioni con prospettive di cooperazione forti

|                            | Piemonte  | Liguria  | Lombardia   | Bolzano   | Veneto   | FVG  | Emilia-Romagna  |
|----------------------------|---|--|---|---|--|--|---|
| <b>Principi ispiratori</b> | partenariato istituzionale  | massima efficacia della spesa  | integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria                     | partenariato istituzionale  | concertazione con gli enti locali e con le parti economiche e sociali    | integrazione programmatica e finanziaria   | massima democrazia istituzionale e sussidiarietà                              |
|                            | partenariato economico-sociale  | selettività e massa critica  | metodo negoziale e partenariato   | partenariato economico-sociale  |  | partenariato pubblico-privato  | partecipazione alle scelte e al cofinanziamento di piani, programmi, progetti |
|                            | struttura snella  | "potenzialità" dell'economia, della società, del territorio                            |   | struttura snella  |  | Governance come obiettivo generale (miglioramento dei processi di gestione di sistema) | sviluppare incentivi alla cooperazione  |
|                            | rispetto della sostenibilità ambientale   | pervasività e unicità del metodo della programmazione                                  |   | coordinamento "costante" dell'attuazione dell'insieme dei programmi               |  |  | scale territoriali appropriate per le azioni di sviluppo                      |
|                            | promozione delle pari opportunità   | cooperazione e partenariato col settore privato  |   | compartecipazione alle scelte e al cofinanziamento di piani, programmi e progetti |  |  | programmi condivisi e impegni vincolanti degli attori (obblighi e sanzioni)   |
|                            | consultazione permanente (enti locali e rappresentanze socio-economiche e culturali)                            | integrazione interistituzionale e partecipazione                                       |   | incentivo alla cooperazione   |  |  |   |
| <b>Modello di</b>          |   | responsabilità   |   | adeguatezza territoriale  |  |  |   |
|                            | concertazione tra Regione, Province ed Enti locali, le autonomie funzionali e le categorie economiche e sociali | condivisione con il partenariato locale  | sistema informativo, controllo interno e valutazione  | concertazione e collaborazione tra i diversi livelli istituzionali                | metodo della concertazione (varie applicazioni istituzionali)            | Qualità e produttività dell'azione pubblica  | governance territoriale articolata su tre cardini:                            |
|                            | programmazione negoziata  | coinvolgimento degli attori locali (enti locali e rappresentanze interessi collettivi) |   | normazione, amministrazione riservata e amministrazione condivisa                 | Protocollo d'intesa tra Regione, Parti sociali ed Autonomie (25.02.2002) | snellimento e alleggerimento burocratico   | sistema degli attori e delle relazioni  |
|                            | partecipazione e sussidiarietà  |  | attivazione partenariato a 2 livelli conseguenti: servizi e interni e parti socioeconomiche |   |  | miglioramento della capacità programmatica delle PA                                    | principi generali regolativi  |

ruolo centrale della  
dimensione territoriale

strumenti che  
garantiscono l'efficiente  
realizzazione delle  
decisioni concertate

Tabella 3 – Principi ispiratori e modelli di governance nelle regioni con prospettive di cooperazione deboli

|                            | Toscana  | Umbria   | Marche  | Abruzzo  | Molise                                      | Sardegna                                    | Sicilia   |
|----------------------------|--|--|---|--|---|---|---|
| <b>Principi ispiratori</b> | leale cooperazione fra politiche nazionali e regionali                 | integrazione programmatica e finanziaria   | integrazione territoriale   | integrazione programmatica e finanziaria               | integrazione programmatica e finanziaria    | sussidiarietà e adeguatezza                 | decentramento istituzionale   |
|                            |  | partenariato pubblico-privato  |   | partenariato pubblico-privato                          | partenariato pubblico-privato               | coerenza organizzativa                      | partenariato pubblico-privato   |
|                            |  | efficienza e qualità della pubblica amministrazione  |   |  |   | partenariato                                | semplificazione amministrativa  |
|                            |  | partenariato istituzionale ed economico-sociale  |   |  |   |   | valutazione e premialità  |
| <b>Modello di</b>          | modello di programmazione regionale concertato, decentrato e negoziato | Patto per lo Sviluppo dell'Umbria e Protocollo sulla concertazione (2002)  | concertazione interservizi interna alla Regione                     | rafforzamento della capacità amministrativa            | rafforzamento della capacità amministrativa | riforma organizzazione amministrativa       | da sistema radiale a reticolare   |
|                            | Patto per lo sviluppo locale (PASL)                                    | Disciplina generale della programmazione del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni (l.r. 13/2000) | consultazione con il partenariato istituzionale e economico-sociale | rafforzamento delle province come organismo intermedio | vari obiettivi di governance                | Piano di internalizzazione delle competenze | eliminazione della separazione fra livello regionale (gestione) e livello territoriale (attuazione) |
|                            |  |  | Province come "filtro" delle istanze territoriali                   | vari obiettivi di governance                           |   | Progettazione integrata 2004-2006           |   |

L'**Umbria** ha fatto del partenariato istituzionale e con le parti economiche e sociali uno dei principi cardine alla base dell'adozione e dell'implementazione delle scelte di sviluppo. Il partenariato trova attuazione in ambito regionale nel metodo di concertazione definito nel *Patto per lo sviluppo dell'Umbria* e nel relativo *Protocollo sulla concertazione (2002)*. Inoltre, la "Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni" (lr. 28 febbraio 2000, n. 13) dispone che le strutture regionali (Strutture di coordinamento della programmazione, Direzione prevalente e altre direzioni designate dalla Giunta) definiscano uno schema generale di orientamenti di programma che viene presentato alla Giunta regionale ai fini dell'adozione e della successiva trasmissione al Tavolo della concertazione economico e sociale e alle Conferenze partecipative, attraverso cui si attua il partenariato economico sociale ed istituzionale. Lo schema generale di orientamenti di programma e i relativi pareri scaturiti dalla concertazione vengono trasmessi al Consiglio regionale al fine dell'approvazione, in coerenza con il Piano regionale di sviluppo, di una risoluzione in cui vengono delineati gli indirizzi fondamentali e le priorità.

Nelle **Marche**, nell'ambito dell'attività più generale di coinvolgimento del partenariato, la Regione ha attivato nel precedente periodo di programmazione una serie di meccanismi che da un lato istituzionalizzano il ruolo delle *province quale ente intermedio* che raccoglie e fa un primo filtro delle istanze provenienti dal territorio dopo averne valutato la compatibilità con la programmazione locale; e dall'altro è stato rafforzato e ampliato il partenariato socio-economico. In vista del nuovo ciclo di programmazione, la Regione ha attivato: la fase di concertazione interservizi interna nel 2004 con una serie di incontri proseguiti nel 2005, che ha avuto come conseguenza l'istituzione del Tavolo tecnico con il compito di mettere a punto il DSPR; la consultazione con il partenariato istituzionale e economico-sociale, attraverso tavoli di concertazione con gli enti locali, con le associazioni di categoria e sindacali e con le università.

L'approccio della **Sicilia**, infine, prevede che un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile debba promuovere delle *coalizioni di enti locali* adeguatamente dimensionate per ambiti territoriali e per capacità operative in stretta coerenza ed in rapporto di funzionalità sia con la programmazione degli enti locali, soprattutto per quanto riguarda la pianificazione territoriale e paesaggistica, sia con quella regionale. Inoltre, le modalità di gestione del partenariato devono cambiare, poiché l'attuale sistema ancora prevalentemente radiale, con la regione programmatrice ed attuatrice al centro di una galassia di rappresentanze e coalizioni, deve evolvere definitivamente verso *la rete*, innanzitutto comunicativa e progettuale ma, in prospettiva, di attuazione. Riguardo ai *livelli orizzontali del partenariato*, non è più funzionale ai nuovi compiti una distinzione a priori tra un livello regionale, che concerta sulla definizione e

gestione dei programmi, ed un livello territoriale competente entro l'ambito della individuazione ed attuazione di interventi.

2) Il secondo modello, che emerge in modo evidente in almeno 5 regioni su 14, interpreta la *governance* come **rafforzamento della capacità amministrativa** e, dunque, soprattutto come problema tecnico di innalzamento dell'efficienza e della qualità della pubblica amministrazione.

La **Lombardia** appare interessata soprattutto a una impostazione che consenta di sviluppare la valutazione dei programmi non solo in riferimento alla normativa comunitaria e agli scopi ad essa relativi (monitoraggio, rendicontazione, acquisizione delle risorse assegnate), ma anche nell'ambito del processo complessivo della programmazione regionale tramite gli strumenti ad essa dedicati (PRS, DPEFR, Rapporto di gestione).

In **Friuli Venezia Giulia** – caso unico fra tutte le regioni – la *governance* è assunta quale "obiettivo generale" della strategia unitaria, nei termini di "Miglioramento dei processi di gestione di sistema". Tale obiettivo attiene alla *qualità e alla produttività dell'azione pubblica*: il *rafforzamento delle capacità istituzionali* nei principali ambiti di intervento dell'agire pubblico (occupazione, formazione, servizi sociali, ambiente e giustizia) e lo *snellimento/semplificazione delle procedure amministrative* concorrono infatti a determinare sistemi economici più efficienti e competitivi, livelli di qualità della vita più elevati, società più inclusive. La definizione degli obiettivi e degli strumenti dell'azione da programmare non può pertanto prescindere dall'individuazione delle misure finalizzate a rendere più incisiva, responsabile e trasparente l'azione della pubblica amministrazione quale fattore di supporto alla competitività di sistema. Tale qualificazione e rafforzamento (*empowerment*) dell'azione pubblica è inteso sia in termini di snellimento e alleggerimento burocratico, sia in termini di miglioramento della capacità programmatica delle PA (*capacity building*, tradotto come "capacità di costruire").

In **Abruzzo**, il ruolo del sistema istituzionale e il rafforzamento della capacità amministrativa (*empowerment*) appare elemento essenziale da promuovere per accompagnare il processo di crescita economica e rilancio della competitività della regione. Un notevole contributo al miglioramento della governabilità sarà dato dal *maggior coinvolgimento delle province* nel processo di implementazione delle azioni di sviluppo. Sia nelle nuove forme di strumentazione contenute nella proposta di Regolamenti comunitari per i Fondi strutturali, sia nell'esperienza regionale con i Programmi integrati territoriali, emerge il ruolo particolare che anche nelle fasi di animazione e promozione nonché nella gestione degli interventi le province devono assumere quale "organismo intermedio".



Pure in **Molise** l'aspetto della *governance* è essenzialmente inteso come *rafforzamento della capacità amministrativa* e, per questo, è declinato in una dozzina di obiettivi specifici con prevalente carattere tecnico.

In **Sardegna**, infine, la *riforma dell'organizzazione amministrativa*, finalizzata all'ottimizzazione delle risorse che fanno capo all'apparato regionale, si ritiene un fattore determinante per il rilancio del sistema economico della regione e per il buon esito delle politiche di sviluppo e coesione nel periodo 2007-2013. Le sfide poste dalla nuova programmazione comportano esigenze strutturali che non possono essere coperte perennemente con il supporto di capitale umano esterno all'amministrazione: pur nel rispetto dei vincoli e delle opportunità di cui le amministrazioni devono tener conto, occorre promuovere un graduale processo di *internalizzazione delle competenze* attraverso un piano apposito.

Nell'ambito di tali modelli tendenziali (in special modo il primo e con particolare riferimento alle regioni del centro-nord), frequente interesse assume l'importanza assegnata alla **dimensione territoriale quale fattore-chiave dei processi di governance**.

Se in **Piemonte** tale attenzione si esprime indirettamente nel richiamo al *rispetto della sostenibilità ambientale* quale principio di fondo della concertazione e nelle *forme di coerenza interna* stabilite per la programmazione, in **Liguria** trova espressione dichiarata e articolata: qui, infatti, la *dimensione territoriale* assume un ruolo centrale nel processo di definizione delle linee strategiche e dei progetti prioritari per la programmazione 2007-2013 anzitutto perché il territorio, inteso in senso non solo fisico-geografico ma soprattutto relazionale, costituisce il *capitale su cui si fondano i processi di sviluppo* (esternalità e i vantaggi localizzativi, economie di agglomerazione, competenze e di relazioni a carattere cooperativo, capitale naturalistico, paesistico e culturale, capitale sociale, sistema di governance territoriale). In secondo luogo, la dimensione territoriale è quella in cui convergono le diverse dimensioni funzionali (economica, sociale, infrastrutturale, ambientale, paesistica, culturale ecc.) e possono/devono trovare una loro coerenza sintetizzabile nel *concetto di sostenibilità*. Per questo, l'approccio strategico è fondato sulle *"potenzialità" dell'economia, della società, del territorio*, al fine di superare la contrapposizione paralizzante fra obiettivi di equità e di efficienza, e mettere le politiche di coesione effettivamente al servizio della crescita dell'occupazione e della modernizzazione delle strutture produttive.

**Bolzano** esprime nel principio di *adeguatezza territoriale* l'esigenza di ottenere una maggiore aderenza delle politiche alle diversità territoriali e un'attenzione particolare per le sinergie a livello locale. Secondo l'**Emilia-Romagna**, è più che mai opportuno

*individuare scale territoriali appropriate* per le azioni di sviluppo: la ricchezza e varietà delle risorse attuali e potenziali dei singoli territori non consistono semplicemente nella somma di singole risorse localizzate, ma semmai assumono *valore aggiunto nello sviluppo di sinergie, a livello locale e in reti esterne*. Nelle Marche, infine, la programmazione 2007-2013 fa dell'*integrazione territoriale* uno dei suoi punti cardine, poiché il consenso che si può ricavare da un approccio condiviso con le forze sociali e con il territorio dà maggiore possibilità di realizzazione efficiente ed efficace degli interventi che saranno programmati.

Particolare attenzione, inoltre, sembra doversi dedicare alla **“maturità” e completezza normativa dell’approccio di governance territoriale** proposto, in particolar modo, dall’Emilia-Romagna. Qui, infatti, la costruzione di un nuovo modello di governance territoriale si articola consapevolmente su tre cardini: il *sistema degli attori e delle relazioni* che li legano; i *principi generali regolativi* delle loro relazioni; *gli strumenti* che garantiscono l’efficiente realizzazione delle decisioni concertate. In particolare, affinché questo modello democratico si rafforzi concretamente, è necessario che gli attori istituzionali si relazionino fra di loro costruendo programmi condivisi e, soprattutto, assumendosi *impegni vincolanti degli attori, in cui siano definiti gli obblighi e le sanzioni*.

Tale principio di *responsabilità* è peraltro enunciato anche dalla Liguria, che lo articola in tre modalità operative: (a) l’impegno nel *co-finanziamento* di programmi e progetti, sia da parte delle amministrazioni pubbliche regionali e locali che da parte dei privati; (b) l’impegno pubblico nella assunzione delle necessarie *delibere attuative* a carattere complementare (amministrativo, pianificatorio, regolamentare); (c) l’avvio di procedure e metodologie di *valutazione integrata di impatto territoriale a carattere strategico* (assumendo quale possibile riferimento il *Territorial impact assessment* avanzato, sia pure soltanto in via propositiva, in sede comunitaria). Esso appare, in definitiva, la controparte negoziale e operativa del principio di *massima efficacia della spesa*, declinato in termini di: (i) continuità con i migliori progetti realizzati nella passata tornata di interventi a carattere strutturale; (ii) integrazione dei progetti con il loro intorno, territoriale e funzionale, garantendo sinergie fra diversi attori; (iii) integrazione fra progetti, in modo da garantire le necessarie complementarietà e raggiungere migliori condizioni di economicità; (iv) valorizzazione degli investimenti realizzati negli stessi campi attraverso interventi e risorse nazionali e regionali (in campo infrastrutturale, produttivo, formativo e di ricerca).

Infine, per quanto riguarda i **possibili elementi di convergenza operativa con le regioni “con prospettive di cooperazione forti”** (le cui opportunità di cooperazione con la Valle d’Aosta appaiono, per ragioni geografiche e strumentali, più elevate), appare lecito rilevare:

- 1) una decisa prevalenza (5 regioni su 7) del primo modello tendenziale di *governance* sopra richiamato, per cui la *governance* si intende come *metodo di partenariato e di concertazione*, interistituzionale e interattoriale, al fine di migliorare l'efficacia delle politiche;
- 2) una chiara opportunità di *interlocazione secondo logiche di governance "territoriale"*, specialmente con Piemonte, Liguria, Bolzano, Emilia-Romagna;
- 3) la possibilità di assumere il *modello normativo di governance territoriale proposto dall'Emilia-Romagna come "benchmark"* nel disegno delle regole complessive di funzionamento della regia unitaria di programmazione, attuazione e valutazione permanente in Valle d'Aosta, anche attraverso uno specifico approfondimento di tale modello istituzionale.

### **A1.2.3 Ambiti di coerenza strategica interna ed esterna**

Nel merito degli ambiti di coerenza strategica perseguiti nei DSPR delle altre regioni italiane si registrano **due comportamenti differenti**, a seconda che la ricerca di coerenza si rivolga all'interno o all'esterno del contesto regionale (Tabelle 3 e 4).

**1) La coerenza strategica interna è in prevalenza ricercata nell'ambito dello sviluppo regionale**, generale e settoriale (piani regionali di sviluppo, DPEF regionali, piani di settore), con richiami espliciti e circostanziati in buona parte dei documenti (almeno 6 su 14).

In particolare, la **Lombardia** e l'**Umbria** individuano nel *Programma regionale di sviluppo (PRS)* il riferimento-cardine per la propria politica unitaria di coesione. Anche per la **Sardegna**, la convergenza verso una politica di sviluppo coordinata richiederà un'azione di rafforzamento degli strumenti finanziari e programmatici, che avrà come primo atto l'adozione del *Piano regionale di sviluppo* (annunciata per maggio-giugno 2006). Nello schema strategico del PRS saranno inseriti i nuovi strumenti di programmazione di ambito tematico: il piano del turismo sostenibile, il piano socio-sanitario, il piano energetico, il piano di assetto del territorio, il piano agroalimentare e di sviluppo rurale, il piano anti-spopolamento.

In **Piemonte**, il DSR è inteso come occasione per sviluppare forme di *integrazione tra i diversi strumenti di programmazione regionale*, tradizionalmente concepiti e attuati secondo logiche settoriali. In particolare, sarà garantita la massima coerenza con il *DPEFR*, il *Documento programmatico per il nuovo Piano territoriale regionale*, quello per le *politiche di promozione delle attività produttive* e con il *Piano di sviluppo rurale*.

Tabella 4 – Ambiti di coerenza strategica interna ed esterna nelle regioni con prospettive di cooperazione forti

|                                    | <b>Piemonte</b>  | <b>Liguria</b>   | <b>Lombardia</b>   | <b>Bolzano</b>                           | <b>Veneto</b>  | <b>FVG</b>                            | <b>Emilia-Romagna</b> |
|------------------------------------|--|--|--|--|--|---------------------------------------|-----------------------|
| <b>Coerenza Strategica interna</b> | DPEFR  | azioni perseguite nell'attuale periodo di programmazione | Programma regionale di sviluppo  | integrazione finanziaria e programmatica |  |                                       |                       |
|                                    | Documento programmatico per il nuovo Piano territoriale regionale                    | indirizzi derivanti dal Programma della Giunta           |  |  |  |                                       |                       |
|                                    | Documento programmatico per le politiche di promozione delle attività produttive     | priorità del DPEFR e della programmazione regionale      |  |  |  |                                       |                       |
|                                    | Piano di sviluppo rurale   | Piano territoriale regionale                             |  |  |  |                                       |                       |
| <b>Coerenza strategica</b>         | impostazione sovraregionale (Nordovest (transfrontaliero) del governo del territorio |  | integrazione politica regionale e ordinaria a livello centrale e regionale |  | scambi e relazioni internazionali in un'ottica sistemica |                                       |                       |
|                                    |  |  |  |  |  | confronto strategico "Centro-Regioni" |                       |

Tabella 5 – Ambiti di coerenza strategica interna ed esterna nelle regioni con prospettive di cooperazione deboli

|                                    | <b>Toscana</b>  | <b>Umbria</b>               | <b>Marche</b>                              | <b>Abruzzo</b>                                   | <b>Molise</b>                                   | <b>Sardegna</b> | <b>Sicilia</b>  |  |
|------------------------------------|---|-----------------------------|--|--|---|-----------------|---|--|
| <b>Coerenza Strategica interna</b> | Fondi strutturali nel quadro della programmazione regionale | Piano regionale di sviluppo |  | Piano regionale di sviluppo (prospettiva) e DPEF |   |                 |   |  |
|                                    | Piano straordinario degli investimenti                      |                             |  |  | Coordinamento regionale dei programmi complessi |                 |   |  |
|                                    | Risorse FAS   |                             |  |  | Piano di sviluppo rurale                        |                 |   |  |
|                                    | Piano di indirizzo territoriale                             |                             |  |  |   |                 |   |  |
| <b>Coerenza</b>                    | Piano regionale di sviluppo 2006-2010                       |                             | IIP-APQ a supporto di programmi comunitari |  | IIP-APQ a supporto di programmi comunitari      |                 | Piano nazionale per il rilancio della Strategia di Lisbona (PICO) |  |
|                                    | Comitati di sorveglianza come fulcro decisionale            |                             |  |  |   |                 |   |  |

---

Partenariato  
interistituzionale trans-  
adriatico (cooperazione  
territoriale)

---

FS-FAS

In **Liguria**, gli indirizzi derivanti dal *Programma della Giunta* e le *priorità del DPEFR e della programmazione regionale*, nonché il *Piano territoriale regionale (PTR)*, sono assunti quali riferimenti per garantire la coerenza della programmazione comunitaria, a fianco delle azioni perseguite nell'attuale periodo di programmazione.

Nelle procedure di programmazione della **Toscana**, infine, la programmazione dei fondi strutturali si inserisce nel *quadro della programmazione regionale*, che già opera nella direzione degli orientamenti comunitari fissati dai Consigli di Lisbona (2000) e di Goteborg (2001). Nel recente passato, il *Piano straordinario degli investimenti* da un lato, e le *risorse del FAS* (e precedentemente le risorse stanziare dal Cipe per le aree depresse) oltre che i trasferimenti statali vincolati dall'altro, hanno operato per incrementare in misura significativa lo *stock* di investimenti infrastrutturali sul territorio secondo una coerenza programmatica e progettuale.

**2)** Diversamente, **la coerenza strategica esterna appare indirizzata verso ambiti diversi**, e forse in parte contraddittori, senza una chiara tendenza prevalente.

**2a)** Una parte di regioni (3 su 14) punta, con maggiori affinità rispetto alle aspirazioni di coerenza interna tendenzialmente riscontrate, sull'**ambito dell'integrazione territoriale** sovra-regionale e transeuropea. In **Piemonte**, in particolare, la politica di *governo del territorio* sarà basata su un'*impostazione sovra-regionale* (nei confronti di Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria) e *sovra-nazionale* (nei confronti d'altre regioni europee come la Catalogna, il Rhône-Alpes e PACA). Ciò contribuirà non solo a ridurre le caratteristiche di perifericità della regione inserendola maggiormente nello spazio europeo e sfruttando adeguatamente l'effetto "frontiera", ma soprattutto a valorizzare la centralità della regione in Europa. Anche in **Liguria**, sia pure in termini più generici, la logica con cui vengono definite priorità e strategie regionali nell'ambito del QSR prevede *l'integrazione con altre regioni italiane* (in vista del QSN) *ed europee*. Nelle **Marche**, con riferimento specifico alla *cooperazione territoriale transfrontaliera adriatica*, si indica come necessario costituire tempestivamente un *partenariato più ristretto e operativo* al quale partecipino oltre all'amministrazione regionale anche quelle provinciali e locali marchigiane. Tale partenariato dovrà anche interessare i livelli locali dell'altra parte dell'Adriatico. Accanto agli aspetti istituzionali il suddetto partenariato dovrà tenere presente le esigenze dello sviluppo dei singoli territori ingrandendosi con le parti economiche e sociali.

**2b)** D'altra parte, altrettante regioni insistono piuttosto sull'**ambito del negoziato politico**, in special modo nei confronti dello Stato centrale. Per **Bolzano**, l'integrazione da parte di Amministrazioni centrali e Regioni della politica regionale nella politica ordinaria dovrebbe essere perseguita, anzitutto, a garanzia dell'*addizionalità finanziaria* e

dell'*efficacia*. Secondo il **Veneto**, è necessario che la strategia regionale si integri e contribuisca a definire gli indirizzi nazionali e comunitari, in un'ottica sistemica in materia di *scambi e relazioni internazionali*. In ogni caso, la strategia dovrà essere frutto della seconda fase del "confronto strategico Centro-Regioni". La **Toscana** richiama l'attenzione sull'esigenza di utilizzare meglio l'architettura della *governance* dei programmi operativi e in particolare l'organo di governo rappresentato dal *Comitato di sorveglianza* (CdS): in quella sede, infatti, si registra la presenza sia degli attori istituzionali nazionali delle politiche di coesione (i ministeri) sia degli attori regionali che partecipano ai tavoli di concertazione (categorie economico-sociali, enti locali, associazionismo rappresentante di interessi diffusi). Il CdS del programma operativo, dunque, potrebbe rappresentare il principale momento di verifica strategica della programmazione complessiva regionale nelle specifiche materie.

**2c)** Un paio di regioni, infine, leggono il problema della coerenza esterna anche o soprattutto in relazione all'**ambito dell'innovazione strumentale**, con particolare riferimento al modello Intesa istituzionale di programma / Accordo di programma quadro (IIP-APQ). Secondo l'**Umbria** occorre individuare le aree tematiche, ed eventualmente territoriali, in cui l'intervento nazionale, da attuarsi mediante lo strumento IIP-APQ, deve intervenire a supporto degli obiettivi di sviluppo regionali in affiancamento a quelli da realizzarsi mediante il cofinanziamento comunitario. Tale posizione è sostenuta anche dalle **Marche**, secondo cui i meccanismi che regolano detti strumenti devono essere rivisti sia per adeguarli alla nuova realtà istituzionale; sia per favorire una programmazione e una gestione integrata delle risorse relative alla componente comunitaria della politica regionale e alla componente nazionale.

In modo trasversale rispetto alle varie tendenze registrate nella ricerca di ambiti di coerenza strategica spicca, come nel caso dei modelli di *governance* (§ A1.2.2), un manifesto richiamo alla **valenza territoriale degli ambiti di coerenza interna ed esterna** in un numero non trascurabile di casi (almeno 4).

Se, come si è detto, il **Piemonte** e la **Liguria** annoverano il *Piano territoriale regionale* fra i principali documenti di riferimento per la coerenza programmatica interna, occorre osservare che il primo interpreta persino la coerenza esterna come integrazione in termini espliciti di *politica di governo del territorio*. In **Toscana**, il riferimento complessivo sul piano degli indirizzi territoriali è costituito, secondo quanto previsto dalla nuova legge sulla programmazione e da quella per la pianificazione territoriale, dall'aggiornamento del *Piano di indirizzo territoriale* (PIT), che segue un percorso in gran parte parallelo, e coordinato, alla formazione del PRS e dei successivi piani e programmi settoriali. Per gli stessi scopi di coerenza, la Regione **Sardegna** intende assumere il *coordinamento programmatico e gestionale* di strumenti quali i *Patti territoriali*, i *Contratti d'area*, i

*Contratti di programma*, i *Contratti di localizzazione*, i *Programmi integrati territoriali* e i *Programmi integrati d'area*, che ormai incidono sulle stesse aree senza realizzare alcuna sinergia tra loro e spesso in completo disallineamento con la strategia di sviluppo regionale.

In conclusione, per quanto riguarda i **possibili elementi di convergenza operativa con le regioni "con prospettive di cooperazione forti"**, appare lecito rilevare:

- 2) la *presenza di un mix fra quasi tutte le tendenze registrate*, a livello più generale fra tutte le regioni italiane, nella ricerca di ambiti di coerenza strategica interna (Piemonte, Liguria, Lombardia) ed esterna (Piemonte e Liguria orientate verso l'integrazione territoriale; Bolzano e Veneto verso il negoziato politico);
- 3) la conferma di una chiara *attenzione per la dimensione territoriale della programmazione* (Piemonte e Liguria), che sembra confermare l'opportunità di interlocuzione secondo logiche di *governance* territoriale, già riscontrata (§ A1.2.2);
- 4) in sintesi, l'opportunità che la Valle d'Aosta sviluppi un approccio programmatico fondato tanto sullo *sviluppo regionale* e sulla *dimensione territoriale*, specialmente ai fini della cooperazione a corto raggio (Ovest alpino e padano), quanto sul *negoziato politico e interistituzionale*, specialmente utile alla cooperazione a medio raggio (Est alpino).

#### **A1.2.4 Organismi istituiti o previsti**

Gli organismi a vario titolo istituiti o previsti dalle regioni italiane, che i rispettivi DSPR richiamano in relazione all'attuazione della politica unitaria di coesione, possono sinteticamente classificarsi in **quattro categorie** (Tabelle 5 e 6).

**1) Un numero ragguardevole di regioni (almeno 5) ha istituito tavoli di concertazione multi-livello.**

Il Veneto, con deliberazione 358/2002 della Giunta regionale, ha adottato una *disciplina unitaria* cui devono riferirsi tutte le attività di concertazione di iniziativa del governo regionale; essa prevede un *"tavolo generale" di consultazione e confronto*, ma anche la possibilità di attivare appositi *"tavoli settoriali" per specifiche tematiche*. Il *Protocollo d'intesa tra Regione, Parti sociali ed Autonomie* definito con tale deliberazione (e sottoscritto il 25 febbraio 2002) prevede, anche, in base al principio della sussidiarietà, e a completamento della concertazione regionale, che i soggetti operanti sul territorio definiscano gli opportuni *"livelli locali di concertazione"*.



Tabella 6 – Organismi istituiti o previsti nelle regioni con prospettive di cooperazione forti

| Piemonte   | Liguria | Lombardia | Bolzano                                    | Veneto   | FVG  | Emilia-Romagna |
|--|---------|-----------|--|--|--|----------------|
| Comitato regionale per i fondi strutturali 2007/2013         |         |           | Nucleo regionale di valutazione e verifica | Tavolo di partenariato per i Fondi strutturali | Ufficio per la verifica delle fonti di finanziamento (prospettiva) |                |
| Conferenza delle direzioni regionali                         |         |           |  | "tavolo generale" di consultazione e confronto |  |                |
| Cabina di regia  |         |           |  | "tavoli settoriali" per specifiche tematiche   |  |                |
| Consiglio delle autonomie locali (prospettiva)               |         |           |  | "livelli locali di concertazione"              |  |                |
| Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (prospettiva) |         |           |  |  |  |                |
| Nucleo regionale di valutazione e verifica                   |         |           |  |  |  |                |

Tabella 7 – Organismi istituiti o previsti nelle regioni con prospettive di cooperazione deboli

| Toscana   | Umbria   | Marche  | Abruzzo | Molise | Sardegna                                       | Sicilia   |
|---|--|---|---------|--------|--|---|
| Tavolo regionale di concertazione generale  | Tavolo generale del Patto per lo sviluppo, l'innovazione e la coesione economica e sociale | Tavolo tecnico (dirigenti servizi regionali)    |         |        | Nuove agenzie regionali                        | tavoli permanenti sulla programmazione dello sviluppo locale (Catania, Palermo) |
| Tavolo di consultazione istituzionale   | Tavoli tematici e territoriali   | Struttura regionale di governance (prospettiva) |         |        | Tavoli di partenariato regionale e provinciali | cabine di regia (Province di Trapani e Siracusa)                                |
| tavoli di concertazione istituzionale e socio-economica nell'ambito della programmazione settoriale |  |   |         |        | Laboratori regionali e territoriali            |   |

Il sistema di concertazione e partenariato della **Toscana** ha due momenti "centrali": a) il *Tavolo regionale di concertazione generale*, insediato nell'ambito del nuovo Patto per lo sviluppo e nuovi e buoni posti di lavoro (sottoscritto nel marzo 2004) ove sono presenti tutti gli attori del partenariato regionale, istituzionale, socioeconomico, associativo ed ambientalista; b) un *Tavolo di consultazione istituzionale* a cui partecipano oltre che i rappresentanti di ANCI; UNCEM e URPT, anche un rappresentante del Consiglio delle Autonomie locali, organo di consultazione del Consiglio regionale (istituito con l.r. 22/1988, poi sostituita dalla l.r. 36/2000). A questi si aggiungono *tavoli o momenti di concertazione istituzionale e socioeconomica nell'ambito della programmazione settoriale*, la cui sintesi trova composizione nei tavoli centrali, i quali devono esprimere un parere su tutti gli atti di programmazione.

In **Umbria** sono organi del Patto per lo sviluppo (cfr. 2.2): a) il *Tavolo generale del Patto per lo sviluppo, l'innovazione e la coesione economica e sociale*, responsabile dell'attuazione del Patto, al quale partecipano tutte le parti contraenti dello stesso; b) i *Tavoli tematici e territoriali*, sede di confronto e approfondimento di specifici temi e/o progetti di sviluppo locale che operano come strumenti del Tavolo generale e mediante il lavoro dei quali si dà attuazione al Patto stesso. In particolare, i Tavoli tematici corrispondono nel numero e nei contenuti alle *sei azioni strategiche* in cui si articola il Patto (Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività; Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria; Riqualficazione e sostenibilità del sistema di welfare, Tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza; Politiche attive del lavoro; Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca; Riforma della PA), mentre i Tavoli territoriali rappresentano il luogo di discussione e concertazione relativo alle *cinque aree territoriali di programmazione* in cui è stata suddivisa la regione (Area Nord-Est, area Trasimeno-Orvietano, Area maggiormente colpita dal terremoto, Area centrale della regione, Area Terni-Narni-Amelia).

In **Sardegna** il modello di *governance* si fonda su tre livelli di concertazione: a) il Tavolo di partenariato regionale; b) i Tavoli di partenariato provinciali; c) i Laboratori regionali e territoriali. In particolare, i *Tavoli di partenariato regionale e provinciali*, quale sede di dialogo e confronto tra attori istituzionali (rappresentanti dell'Amministrazione regionale, delle Province, degli Enti locali, delle Comunità montane) e socioeconomici (rappresentanti imprenditoriali, sindacali, professionali) sono chiamati, ciascuno per la parte di propria competenza, a partecipare alla formulazione ed elaborazione delle linee strategiche di programmazione e progettazione integrata regionale e provinciale, concertandone i contenuti e procedendo alla loro approvazione finale. Da tali linee strategiche discende la fase più operativa del processo, demandata ai *Laboratori regionali e territoriali* che, con l'ausilio di un gruppo di lavoro multidisciplinare, hanno il compito di

coordinare ed accompagnare la formazione della progettualità regionale e territoriale, l'identificazione di credibili percorsi di sviluppo territoriale, la verifica della coerenza e della fattibilità delle operazioni proposte, il loro raccordo con la progettualità pregressa o in via di realizzazione.

In **Sicilia**, infine, si registrano positive esperienze in atto per dare solidità ed organizzazione al livello di coordinamento regionale attraverso *tavoli permanenti sulla programmazione dello sviluppo locale* (Catania, Palermo).

**2)** In un paio di casi, questi sono sostituiti o si affiancano a specifici **comitati regionali per i fondi strutturali**, sempre aventi valenza di decisione politica.

In **Piemonte**, il *Comitato regionale per i fondi strutturali 2007/2013*, di composizione politica e presieduto dal Presidente della Regione, è la sede di partenariato istituzionale ed economico-sociale cui è stato assegnato il compito di elaborazione di un "rapporto preparatorio" del DSPR, mediante l'attivazione di *tavoli di concertazione* e la promozione di iniziative di confronto programmatico.

Già in occasione dello scorso periodo di programmazione, la Regione **Veneto** ha istituzionalizzato nel 1999 il *Tavolo di partenariato per i Fondi Strutturali 2000-2006* e ha responsabilizzato gli assessori coinvolti, attribuendo loro il compito di effettuare le necessarie attività di controllo e di partenariato settoriale con i soggetti interessati. Lo stesso organismo appare destinato a rinnovare la propria attività nel 2007-2013.

**3)** Al livello tecnico dell'elaborazione delle decisioni sono istituite **cabine di regia e/o conferenze dei servizi**.

Ancora in **Piemonte**, la *Conferenza delle direzioni regionali* raccoglie le aree di competenza che possano significativamente contribuire a sviluppare le politiche settoriali che confluiranno negli assi prioritari di intervento dei diversi Programmi operativi. La Conferenza si avvale di una *Cabina di regia* composta dal coordinatore e dalle Direzioni regionali: Programmazione e statistica, Formazione professionale e lavoro, Industria, Pianificazione e gestione urbanistica (in rappresentanza del coordinamento delle Direzioni Programmazione e valorizzazione dell'agricoltura, Sviluppo dell'agricoltura, Territorio rurale, Economia montana e foreste, Pianificazione e gestione urbanistica).

Nelle **Marche** è istituito un *Tavolo tecnico* composto dai dirigenti dei Servizi: Relazioni internazionali e con l'Unione Europea, Politiche comunitarie, Programmazione, Sanità, Servizi sociali, Cultura, Artigianato, Informatica, Sviluppo rurale, Formazione professionale, Pari opportunità, Ragioneria, Bilancio, Pesca, Statistica e Ambiente. Nel prossimo futuro, si prevede che il modello organizzativo faccia perno su una "*Struttura regionale di governance*" da costituirsi con apposito atto della Giunta regionale. La

Struttura dovrà essere integrata con le strutture regionali il cui apporto risulti necessario e/o opportuno e garantirà il raccordo con la Giunta mediante una costante attività di informazione sullo stato di avanzamento del processo di programmazione. Provvederà, inoltre, all'elaborazione di documenti di lavoro funzionali all'esercizio della Giunta nell'ambito del processo di programmazione e attuazione delle politiche di coesione e garantirà il costante coordinamento dell'attuazione dell'insieme dei programmi.

In **Sicilia**, alcune *cabine di regia istituite a livello provinciale* (Trapani e Siracusa) fungono da coordinamento tra i diversi attori dello sviluppo (PIT-manager, presidenti e direttori d'agenzie di sviluppo, rappresentanti dei GAL, dei Patti territoriali ecc.).

**4)** In qualche caso, infine, è richiamata l'importanza delle attività che **nuclei o uffici tecnici specifici** devono svolgere ai fini dell'attuazione della politica regionale unitaria.

In **Piemonte** e a **Bolzano**, soprattutto, si fa riferimento al *Nucleo regionale di valutazione e verifica* degli investimenti pubblici (NUVV) come organismo tecnico volto a garantire la definizione, lo sviluppo e l'applicazione di adeguate metodologie valutative. In **Friuli Venezia Giulia** s'intende costituire, all'interno delle strutture responsabili del bilancio regionale e della programmazione, un apposito *ufficio deputato alla verifica delle fonti di finanziamento* di ciascun investimento e di valutazione del possibile coinvolgimento di operatori e risorse private nella realizzazione e gestione di iniziative pubbliche gestibili economicamente.

In conclusione, per quanto riguarda i **possibili elementi di convergenza operativa con le regioni "con prospettive di cooperazione forti"**, si individuano come possibili "interlocutori collettivi formalizzati" per la cooperazione e il confronto e, al tempo stesso, come eventuali esempi di apprendimento:

- a) a livello politico, i *comitati regionali per i fondi strutturali* istituiti in Piemonte e in Veneto;
- b) a livello tecnico, la *cabina di regia* del Piemonte e i NUVV delle regioni alpine.

#### ***A1.2.5 Strumenti per favorire l'integrazione***

Anche gli strumenti per favorire l'integrazione individuati nei DSPR delle altre regioni italiane possono sinteticamente classificarsi in **quattro categorie** (Tabelle 7 e 8).

**1)** Nella maggior parte dei casi (almeno 5) si propone, in buona sostanza, l'**affinamento di strumenti e metodi innovativi sperimentati** in questi anni nell'ambito dei programmi comunitari (Urban, Leader, Interreg) o nazionali (IIP-APQ, PIT).

Tabella 8 – Strumenti per favorire l'integrazione nelle regioni con prospettive di cooperazione forti

| Piemonte  | Liguria   | Lombardia           | Bolzano  | Veneto | FVG | Emilia-Romagna  |
|---|---|---------------------|--|--------|-----|---|
| metodi già sperimentati dai programmi comunitari (Urban e Leader) | metodo "aménagement du territoire" (partenariati territoriali, come secondo PTR)  | Sistema informativo | IIP e APQ semplificati e a geometria variabile |        |     | strumenti di valutazione come occasione di interazione fra soggetti diversi e di accordo contrattuale |
|   | Piattaforme tematiche (Conoscenza e formazione; Infrastrutturali e territoriali; Identitarie; Diritti di cittadinanza e inclusione sociale; Città e sistemi urbani) |                     |  |        |     |   |

Tabella 9 – Strumenti per favorire l'integrazione nelle regioni con prospettive di cooperazione deboli

| Toscana  | Umbria | Marche  | Abruzzo | Molise | Sardegna                              | Sicilia   |
|--|--------|---|---------|--------|---------------------------------------|---|
| Valutazione integrata dei piani e programmi regionali e degli enti locali (L.R. 61/2004) |        | Agende regionali strategiche per lo sviluppo territoriale locale (ARSTEL) |         |        | Progetti integrati territoriali (PIT) | coalizioni territoriali esistenti costituitesi intorno ai PIT |
| Progetti strutturanti (cooperazione territoriale)  |        |   |         |        | Sistema unico di monitoraggio         | riforma normativa dei PRG                                     |

L'idea del **Piemonte** è che potranno essere utilizzati i metodi già sperimentati e promossi dai programmi comunitari (in particolare *Urban e Leader*), che prevedono un approccio integrato allo sviluppo delle aree urbane e rurali, basato sulla progettualità che scaturisce dagli attori locali, chiamati a partecipare alla formazione e all'attuazione dei programmi anche con propri investimenti (pubblici e privati).

Guardando in special modo alla discussione maturata in seno ai programmi Interreg nel corso di questi anni, secondo la **Toscana** i *progetti strutturanti* dovrebbero rappresentare la modalità prevalente su cui focalizzare le azioni di cooperazione territoriale. Tali progetti dovrebbero rispondere al criterio dell'integrazione settoriale, della pertinenza ad uno spazio di cooperazione significativo e coerente, della capacità di strutturare la cooperazione permettendone il perdurare nel tempo e di mobilitare risorse finanziarie proporzionate agli obiettivi.

**Bolzano** punta, piuttosto, sulle *Intese istituzionali* e sugli *Accordi di programma quadro* fra Stato centrale e Regioni e fra queste e i livelli locali di governo, a condizione che tali strumenti siano semplificati e, anche attraverso un modulo a *"geometria variabile"*, diventino il luogo efficace di reciproci e cogenti impegni, soprattutto in merito agli interventi "cardine" dei programmi dove è indispensabile il convergere di più volontà.

In **Sardegna** un ruolo strategico nella definizione delle priorità di sviluppo locale sarà assegnato ai *PIT* che rappresentano una prassi ormai consolidata di promozione dello sviluppo "bottom up" attuata col coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico-sociale. La metodologia di coinvolgimento del partenariato nei processi di progettazione integrata è considerata il modello per le future azioni di sviluppo locale nel periodo 2007-2013. Infatti, la progettazione integrata rappresenta un importante momento di sperimentazione e messa a punto dei modelli organizzativi per individuare efficaci percorsi di coinvolgimento e partecipazione del partenariato ai processi decisionali nell'ambito delle politiche di sviluppo.

Anche in **Sicilia**, infine, si riscontra una propensione generale delle Province a mantenere come ambiti di ripartizione territoriale della propria programmazione le coalizioni già esistenti, ed in modo particolare quelle costituite attorno ai *PIT*.

**2)** In diversi casi (almeno 4) una funzione strategica, anche al fine della condivisione interpartenariale delle informazioni e dei giudizi, è conferita a **procedure di monitoraggio unificato e di valutazione integrata**.

In **Lombardia**, la Regione ritiene indispensabile rinnovare il *sistema informativo* per dotarsi di uno strumento per la gestione ed il monitoraggio delle iniziative attivate a valere sui fondi comunitari 2007/2013 idoneo ad un utilizzo per attività di carattere informativo diversificato, per garantire a tutti i soggetti coinvolti nella nuova

programmazione un'ampia gamma di servizi informativi di sicura utilità (servizi di comunicazione esterna, servizi di raccolta dati on-line, servizi di gestione interna delle procedure, servizi statistici ed elaborazioni di sintesi per finalità di controllo siano esse di tipo analitico e/o documentativo ecc.).

Anche in **Sardegna** si rileva la forte necessità di avere un *Sistema unico di monitoraggio* per tutti gli interventi finanziati all'interno delle politiche di sviluppo; l'esperienza dell'attuale fase, caratterizzata da una pluralità di sistemi di monitoraggio afferenti ai vari strumenti finanziari, viene reputata non ottimale in una logica di intervento unico nell'economia.

L'**Emilia-Romagna** punta in special modo sugli *strumenti di valutazione* che, oltre servire per un governo efficiente, divengono soprattutto strumenti di interazione fra soggetti diversi che siano chiamati a collaborare in programmi e progetti di interesse comune. Devono divenire *parti essenziali di accordi contrattuali*, in quanto in grado di rafforzare e innovare i rapporti cooperativi e di dotarli di capacità decisionale e realizzativa. Si tratta in sostanza di facilitare la costruzione di cicli completi, dalla concertazione e negoziazione fra attori, alla disponibilità rapida e trasparente di risorse finanziarie in un quadro di programmazione integrata.

In **Toscana**, il combinato disposto della legge regionale 61/2004 (riforma della programmazione regionale) e della legge 1/2005 (riforma della legge di pianificazione territoriale) ha recepito la direttiva comunitaria n. 42/2001 sulla valutazione ambientale dei piani e programmi. Sono ora in fase di stesura ed approvazione di regolamenti di attuazione delle due leggi, che disciplinano il procedimento di *valutazione integrata dei piani e programmi regionali e degli enti locali* (lr. 61/2004) e gli aspetti attuativi della pianificazione territoriale (lr. 1/2005).

**3)** In almeno un paio di casi gli **strumenti di governo del territorio**, anche ordinari (PTR, PRG), si assumono quale riferimento strategico o comunque necessario al fine dell'attuazione della politica regionale unitaria.

Secondo la **Liguria**, un importante elemento per la *governance* attraverso il partenariato consiste nella scelta del *"metodo aménagement du territoire"* per la composizione stessa del quadro strategico. Il primo presupposto è rappresentato dalla rilevanza dei *partenariati territoriali auspicati dal PTR* (2003, ai sensi della lr. 36/1997), il documento di pianificazione regionale che definisce gli obiettivi e le strategie, con una concreta ricaduta e applicazione territoriale. Saranno in tal modo perseguiti gli obiettivi generali della "concentrazione" territoriale e della "integrazione" tra le azioni. Data la scarsità di risorse prevedibili per il prossimo periodo 2007-2013, risulterà strategico, anche a livello locale, verificare quali strategie si concentrano e si sovrappongono su alcuni territori e

quali azioni strategiche ed integrate riescono a rispondere a obiettivi differenti e multisettoriali. In questo modo, anche riprendendo la *modalità attuativa dei progetti integrati previsti dal PTR*, saranno concentrate le azioni, le diverse risorse attivabili, con la costruzione e il supporto di partenariati ad hoc, pubblici e privati.

La **Sicilia** ritiene di dover risolvere il *nodo della pianificazione urbanistica*, rispetto al quale un ruolo essenziale ricade sulla responsabilità della regione in ordine alla innovazione normativa. Nel quadro attuale, e nonostante l'introduzione di strumenti di snellimento (conferenze di servizio) i PRG operano efficacemente nell'irrigidire le procedure amministrative di attuazione, senza per altro verso garantire un adeguato livello di tutela della risorsa territoriale. Affinché gli strumenti di pianificazione urbanistica possano rappresentare fasi ed aspetti di processi di programmazione regionale strategica, i criteri di orientamento ai quali le nuove norme dovranno ispirarsi sono da individuare nella orizzontalità, trasversalità, flessibilità, interazione del piano e nella capacità di prendere decisioni in tempi brevi e di rispondere dinamicamente al cambiamento.

**4)** In qualche caso si annunciano, infine, **sperimentazioni innovative autonome** (Piattaforme tematiche, Agende regionali strategiche) volte a migliorare la *performance* della politica regionale unitaria.

Ancora in **Liguria**, ad esempio, si propone che le priorità di sistema convergano e confluiscono su cinque famiglie di *Piattaforme tematiche*: i) le Piattaforme della conoscenza e della formazione; ii) le Piattaforme infrastrutturali e territoriali; iii) le Piattaforme identitarie; iv) le Piattaforme dei diritti di cittadinanza e dell'inclusione sociale; v) le Piattaforme delle città e dei sistemi urbani. Esse rappresentano altrettanti ambiti strategici sui quali costruire, attraverso un processo a carattere partenariale e partecipato, una serie di grandi progetti integrati, da valutarsi nella loro interezza e da realizzarsi attraverso l'intervento e il monitoraggio di differenti aree dell'Amministrazione regionale.

Nelle **Marche**, le *Agende regionali strategiche per lo sviluppo territoriale locale (ARSTEL)*, istituite con la DGR n. 378/2004, sono uno strumento finalizzato a mettere in coerenza programmatica una varietà di azioni locali di sviluppo localizzate in territori di valenza regionale. Proponendosi l'integrazione degli interventi programmati in un determinato contesto territoriale, il nuovo strumento operativo può consentire, in tempi di risorse scarse, sia una migliore allocazione degli investimenti pubblici (in termini di rispondenza ai fabbisogni territoriali e settoriali locali) sia un maggiore efficienza ed efficacia degli interventi. L'approccio operativo adottato ha privilegiato una intensa attività di concertazione istituzionale tra la Regione, le Amministrazioni provinciali e quelle locali al



fine di promuovere la realizzazione di una ARSTEL per ciascuna provincia. Quest'ultima riveste un ruolo fondamentale di regia e coordinamento sul territorio mentre a livello regionale per seguire la concertazione con le province e la definizione delle procedure a livello regionale è stato costituito un Gruppo di lavoro presso la Direzione "Programmazione, Bilancio e Politiche Comunitarie".

In conclusione, per quanto riguarda i **possibili elementi di convergenza operativa con le regioni "con prospettive di cooperazione forti"**, è opportuno osservare che *tutte le categorie di strumenti sopra descritte sono d'interesse* a tal fine: dall'affinamento dei metodi esistenti (Piemonte e Bolzano), all'integrazione delle tecniche di monitoraggio e valutazione (Lombardia ed Emilia-Romagna), alle relazioni con gli strumenti di governo del territorio e alle sperimentazioni innovative (Liguria). Ciò può comportare, da un lato, l'opportunità di *approfondire l'aspetto della strumentazione d'intervento su vari fronti e*, dall'altro, la possibilità di *elaborare e condividere in chiave cooperativa un metodo comune di realizzazione dell'intervento integrato* articolato in vari momenti operativi.

### **A1.3 Sintesi delle condizioni e delle opportunità di contesto**

I precedenti capitoli del presente contributo istruttorio hanno fornito, da un lato, un riassunto degli *aspetti operativi d'interesse delle regioni nell'ambito delle modalità di attuazione della politica regionale di sviluppo 2007-2013* previste dal QSN (§ A1.1); dall'altro, un *confronto tra le ipotesi di governance per la politica regionale di sviluppo prospettate dalle altre regioni italiane* nei DSPR rispettivamente elaborati (§ A1.2). A conclusione del contributo, questo capitolo è volto a richiamare gli aspetti di maggiore interesse rilevati e a riassumerli in forma sinottica.

In breve, gli aspetti di maggiore interesse rilevati sono riassunti in **quattro tabelle**, per la cui comprensione circostanziata e approfondita è in ogni caso opportuno il rimando ai capitoli precedenti.

In particolare, la **Tabella 9** riassume *l'architettura procedurale della politica regionale unitaria 2007-2013* così come è attualmente disegnata nell'ambito del QSN, con particolare riferimento ai *livelli di attuazione* indicati e ai rispettivi *strumenti previsti* (alcuni già noti, altri di nuova istituzione, altri ancora da riformare rispetto all'esperienza passata). Sempre sulla base di ciò che il QSN prevede (oltre a quanto risaputo per esperienza), la tabella richiama per ciascuno strumento la *tempistica indicativa*, la *natura* dello strumento, le *scale territoriali della programmazione*, i *requisiti posti* dal QSN, i *contenuti di merito e di metodo* previsti. Malgrado il loro carattere basilare, tali elementi costituiscono già di per sé, specie se considerati nel loro insieme, un quadro di condizioni e di opportunità non trascurabili al fine del disegno di regole e funzioni della regia

regionale unitaria, col quale appare necessario confrontare le esigenze e prerogative interne e sul quale sembra opportuno richiamare l'attenzione del confronto tecnico e politico locale.

La **Tabella 10** riassume le *condizioni per l'attuazione delle politica regionale unitaria* poste dal QSN, con esclusivo riferimento a quelle per le quali è esplicito il *richiamo a specifici organismi* istituiti o da istituirsi. In base alle indicazioni del QSN, la tabella riporta in relazione a ciascuna delle 4 funzioni selezionate (punti 1, 3, 5 e 9; cfr. § A1.1.2) i *principi / obiettivi perseguiti*, le *indicazioni operative* rilevate nel QSN, gli *organismi* richiamati (suddivisi in *esterni e interni al contesto regionale* e comprensivi di un'indicazione sulla loro *composizione*) e, infine, eventuali *strumenti* suggeriti o comunque indicati. La **Tabella 11**, del tutto analoga alla 10, si differenzia da essa per il solo fatto di riguardare le restanti 5 funzioni (punti 2, 4, 6, 7 e 8; cfr. § A1.1.2) *prive di riferimento a organismi istituiti o da istituirsi*. Quanto prospettato dalle due tabelle complica e arricchisce, al tempo stesso, il quadro di indicazioni e di relazioni che occorre considerare nel disegno del funzionamento della regia regionale unitaria.

La **Tabella 12**, infine, restituisce una *sintesi complessiva del confronto operato sulle ipotesi di governance contenute nei DSPR* delle altre regioni. In relazione a ciascun *tema* trattato nel corso dei precedenti paragrafi dedicati, sono riassunte le *principali tendenze in atto*, le *potenziali pratiche o proposte esemplari* che potrebbe rendersi opportuno approfondire attraverso ulteriori approfondimenti e, con riferimento alle sole regioni le cui occasioni di cooperazione con la Valle d'Aosta appaiono più elevate, le *opportunità di convergenza operativa* emerse dall'analisi. Gli aspetti rilevati, in definitiva, oltre ad arricchire ulteriormente il quadro delle informazioni disponibili, vivacizzano il contesto istitutivo della politica regionale unitaria 2007-2013 attraverso il riferimento a temi e problemi concreti e più direttamente confrontabili con l'esperienza regionale.

L'elaborazione fin qui sviluppata consente di rappresentare, pur nei limiti di ogni analisi documentaria, la *complessità del quadro regole di governance in corso di formazione per la realizzazione della politica regionale unitaria 2007-2013*, col quale la Valle d'Aosta è chiamata a confrontarsi e ad interloquire nel disegno della regia unitaria regionale. Questo dovrà mirare a connettere in modo virtuoso e proficuo le esigenze regionali, generali e specifiche, con le condizioni ed opportunità di contesto illustrate.

Tabella 10 – Livelli di attuazione e strumenti della politica regionale unitaria secondo il QSN

| Livelli attuazione  | Strumenti   | tempistica                   | natura   | scale di programma  | requisiti  | contenuti di merito   | contenuti di metodo  |
|---|---|------------------------------|--|---|--|---|--|
| I.<br>Programmazione della strategia specifica territoriale   | Documento unitario di programmazione della politica di coesione regionale | dopo approvazione QSN        | sviluppo specifico del DSR   | regionale   | coerenza interna ed esterna  | obiettivi generali e specifici<br>quadro di programmazione finanziaria unitaria<br>priorità e obiettivi della cooperazione interistituzionale verticale e orizzontale | modalità di attuazione e regole di governance<br>criteri di individuazione degli specifici strumenti di attuazione |
|   | Programmi operativi (PO)  | dopo approvazione QSN        | secondo regolamenti UE   | regionale, transfrontaliera, transnazionale, interregionale | componente strategia regionale unitaria attuata attraverso cofinanziamento fondi strutturali   | secondo regolamenti UE  | secondo regolamenti UE   |
| II.<br>Definizione istituzionale di priorità, obiettivi, strumenti e responsabilità della cooperazione interistituzionale | Intesa istituzionale di programma (IIP)                                   | dopo Documento unitario      | documento di confronto e condivisione interistituzionale                               | regionale   | condivisione soggetti titolari   | priorità di cooperazione interistituzionale Stato-Regione   | modalità di cooperazione interistituzionale Stato-Regione  |
|   |   |                              |  | interregionale  | condivisione soggetti titolari   | priorità di cooperazione interistituzionale fra più Regioni e/o lo Stato  | modalità di cooperazione interistituzionale fra più Regioni e/o lo Stato   |
| III.<br>Attuazione  | Accordo di programma quadro (APQ)   | dopo IIP                     | strumento di attuazione per settori, programmi e/o progetti IIP                        | regionale, interregionale                                   | - migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari<br>- più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti | interventi cardine e complementari  | forme di monitoraggio e supporto tecnico   |
|   | Strumento di attuazione regionale (misura)                                | dopo Documento unitario e PO | contenitore programmatico-attuativo pluriennale per attuazione Documento unitario e PO | regionale, sub-regionale, locale                            | - coinvolgimento sistema delle autonomie locali<br>- efficienza ed efficacia procedure e modalità<br>- coerenza e attuazione IIP e PO                        | forme di intervento specifiche  | modalità di natura negoziale o non negoziale   |

Tabella 11 – Condizioni per l'attuazione con istituzione di organismi specifici secondo il QSN

| N. | Funzioni                                  | Principi / Obiettivi  | Indicazioni operative  | Organismi  |  |   | Strumenti  |
|----|---|---|--|--|--|---|--|
|    |   |   |  | esterni  | interni (regione)  | composizione  |  |
| 1  | Coordinamento                             | - governance multilivello   |  | Comitato nazionale   |  | Amministrazioni centrali, Regioni, rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico-sociale   |  |
| 3  | Valutazione                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- migliorare e correggere l'azione pubblica</li> <li>- rafforzare l'impegno dell'azione pubblica</li> <li>- alimentare dibattito pubblico e discussione partenariale</li> <li>- aumentare consapevolezza attori</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- estendere valutazione ex-ante al complesso della politica regionale</li> <li>- valutazioni in itinere ed ex-post per valutare gli effetti congiunti di diverse azioni</li> <li>- piani di valutazione predefiniti</li> <li>- conduzione interna ed esterna</li> </ul> | sedi nazionali di coordinamento per la committenza delle valutazioni   | sede regionale di coordinamento per la committenza delle valutazioni | NUVV  | <ul style="list-style-type: none"> <li>molti strumenti (sistema di monitoraggio, reportistica andamento programmi, analisi evoluzione contesti, banche dati territoriali e autovalutazioni)</li> </ul> |
|    |   |   |  | Gruppi di pilotaggio (Steering group)  | Gruppi di pilotaggio (Steering group)                                | esperti e/o componenti NUVV, rappresentanti del partenariato e di stakeholder   |  |
|    |   |   |  | Sistema nazionale di valutazione   |  | coordinato dall'Unità di valutazione del DPS  |  |
|    |   |   | - attenzione specifica a temi ambientali   | Autorità ambientali  | Autorità ambientali  |   | VAS  |
|    | Meccanismi attuazione:<br>a) sorveglianza | - estendere al complesso della politica regionale l'esperienza dei fondi strutturali  | - indicazioni specifiche per criteri di selezione interventi (§ 1.2)<br>- CdS provvisori per primi criteri di selezione  | Comitato per l'accompagnamento del processo programmazione<br>Comitati di sorveglianza PO  | Comitato per l'accompagnamento del processo programmazione           | rappresentanza dei CdS PO, partenariato istituzionale e socio-economico<br>secondo regolamenti UE   | Sistema di sorveglianza unificato  |
|    | b) monitoraggio                           | - unificazione procedure  | - categorizzazione settori di intervento per esigenze nazionali e comunitarie<br>- trasferimento elettronico dei dati<br>- indicazioni specifiche per PO (§ 1.2)   | Sistema nazionale di monitoraggio (Monitweb)   |  |   |  |
| 5  | c) esecuzione finanziaria                 | - prosecuzione precedente periodo programmazione  | rispetto regole e scadenze   | Sistema nazionale di pagamento   |  |   |  |
|    | d) controllo                              | - più puntuale individuazione autorità e organismi coinvolti<br>- maggiore definizione compiti e responsabilità   |  | Autorità di gestione<br>Autorità di certificazione<br>Autorità di audit<br>Organismo nazionale di coordinamento delle autorità di audit<br>Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo<br>Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti<br>Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti<br>Organismi intermedi | Autorità di gestione   | presso RGS<br>anche coincidente con autorità di gestione / certificazione<br>anche coincidente con autorità di gestione / certificazione<br>(se presenti) |  |

| N. | Funzioni                  | Principi / Obiettivi  | Indicazioni operative  | Organismi                          |                   |   | Strumenti |
|----|---------------------------|---|--|------------------------------------|-------------------|---|-----------|
|    |                           |   |  | esterni                            | interni (regione) | composizione  |           |
| 9  | Cooperazione territoriale | <ul style="list-style-type: none"> <li>- coordinamento strategico Regioni-Stato</li> <li>- coerenza e integrazione tra cooperazione territoriale e programmazione complessiva</li> <li>- governance multilivello, sussidiarietà e partenariato</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- interazioni tra cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale</li> <li>- strategia nazionale per la cooperazione territoriale</li> <li>- sviluppo di progetti multiregionali e filiere coerenti</li> <li>- migliorare la qualità dei processi di monitoraggio e valutazione</li> </ul> | Gruppo di coordinamento strategico |                   | Amministrazioni centrali e regionali, partenariato istituzionale ed economico-sociale |           |

Tabella 12 – Condizioni per l'attuazione senza istituzione di organismi specifici secondo il QSN

| N. | Funzioni                     | Principi / Obiettivi   | Indicazioni operative   | Strumenti   |
|----|------------------------------|--|---|---|
| 2  | Partenariato                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- promozione della cultura di sviluppo partecipato</li> <li>- miglioramento qualità ed efficacia delle scelte</li> <li>- miglioramento qualità ed efficacia dell'attuazione</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ampliamento della base partenariale</li> <li>- 6 momenti di esplicazione del partenariato (§ 1.2)</li> <li>- adeguato investimento organizzativo</li> <li>- efficienza ed efficacia delle sedi di confronto</li> <li>- idoneo grado di rappresentatività, a partire da livello locale</li> <li>- assicurare momento politico "alto"</li> </ul>           | Protocollo d'intesa e codice di comportamento     |
| 4  | Circuito finanziario         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- migliorare capacità progettuale amministrazioni</li> <li>- adeguamento a requisiti della programmazione</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- promuovere azione coordinata tra politiche e strumenti diversi</li> <li>- riallineare ciclo dei progetti e ciclo dei finanziamenti</li> </ul>  |   |
| 6  | Informazione e comunicazione | <ul style="list-style-type: none"> <li>- crescita di consapevolezza e consenso su finalità, metodi e risultati della politica regionale</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- identificare obiettivi, destinatari, contenuti, azioni, strumenti, indicatori d'impatto e di efficacia</li> <li>- stanziare risorse finanziarie adeguate</li> <li>- individuare un responsabile dell'attuazione</li> </ul>   | Piani di comunicazione pluriennali per ciascun PO |
| 7  | Capacità amministrativa      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- rafforzare la capacità di programmare, attuare e valutare interventi</li> <li>- rafforzare la capacità di produrre beni pubblici</li> <li>- rafforzare la capacità di promuovere e realizzare servizi collettivi di qualità</li> <li>- governance multilivello, sussidiarietà e partenariato</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- riferimento ad obiettivi specifici e mirati riguardanti una o più capacità collegate</li> <li>- trasversalità settoriale e istituzionale</li> <li>- specificare contenuto tecnico, obiettivi specifici e risultati attesi</li> <li>- assicurare condizioni di efficienza e rendicontabilità</li> <li>- cooperazione istituzionale e operativa</li> </ul> | azioni con approccio integrato e di sistema       |
| 8  | Riserva di premialità        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- efficienza dell'attuazione della programmazione operativa</li> <li>- efficacia dell'attuazione della programmazione operativa</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- incentivare "adempimenti" attuativi secondo le migliori pratiche disponibili</li> <li>- incentivare adozione di progetti integrati di qualità</li> <li>- incentivare adozione di progetti integrati interfondo</li> <li>- incentivare progetti multilivello o interregionali</li> <li>- incentivare forme di finanza innovativa</li> </ul>               |   |

Tabella 13 – Ipotesi di governance nei DSPR delle altre regioni: sintesi del confronto

| Temi  | Tendenze in atto<br>(tutte le regioni)  | Potenziali pratiche/proposte esemplari   | Opportunità di convergenza operativa<br>(regioni "prossime")  |
|---|---|--|---|
| Principi e modelli di governance              | 1) metodo di partenariato e di concertazione interistituzionale e interattoriale  | <u>Protocollo per la concertazione e la coesione (Veneto)</u><br><u>PASL - Patto per lo sviluppo locale (Toscana)</u><br><u>Patto per lo sviluppo e Protocollo sulla concertazione (Umbria)</u>  | prevalenza del modello 1  |
|   | 2) rafforzamento della capacità amministrativa  | Obiettivo "Miglioramento dei processi di gestione di sistema" (FVG)  | interlocuzione secondo logiche di governance "territoriale"   |
|   | dimensione territoriale come fattore-chiave   | principio di "adeguatezza territoriale" (Bolzano)  | modello normativa Emilia-Romagna come benchmark   |
|   | modello normativo di governance territoriale  | <u>sistema degli attori e delle relazioni; principi generali regolativi; strumenti (Emilia-Romagna)</u><br><u>TIA - Territorial impact assessment (Liguria)</u>  | mix di tendenze   |
| Ambiti di coerenza strategica                 | 1) coerenza interna nell'ambito dello sviluppo regionale  | <u>governo del territorio in chiave sovranazionale (Piemonte)</u><br><u>partenariato transfrontaliero locale (Marche)</u>  | a) logiche di sviluppo regionale territoriale nella cooperazione a corto raggio (Ovest alpino/padano)<br>b) logiche di negoziato politico e interistituzionale nella cooperazione a medio raggio (Est alpino) |
|   | 2a) coerenza esterna nell'ambito dell'integrazione territoriale   |  | interlocuzione secondo logiche di governance "territoriale"   |
|   | 2b) coerenza esterna nell'ambito del negoziato politico   |  |   |
|   | 2c) coerenza esterna nell'ambito dell'innovazione strumentale   | <u>coordinamento programmatico e gestionale dei programmi integrati (Sardegna)</u><br><u>modello Veneto</u><br><u>modello Toscana</u><br><u>modello Umbria</u><br><u>modello Sardegna</u>  | a) comitati regionali per i fondi strutturali come interlocutori collettivi formalizzati a livello politico<br>b) cabine di regia e NUVV come interlocutori collettivi formalizzati a livello tecnico         |
| valenza territoriale degli ambiti di coerenza | <u>ufficio per la verifica delle fonti di finanziamento (FVG)</u><br><u>metodi Urban e Leader (Piemonte)</u><br><u>progetti strutturanti Interreg (Toscana)</u><br><u>IIP-APQ a geometria variabile (Bolzano)</u><br><u>PIT (Sardegna e Sicilia)</u><br><u>Sistema informativo (Lombardia)</u><br><u>Sistema unico di monitoraggio (Sardegna)</u> | mix di tipi di strumento   |   |
| Organismi                                     | 1) tavoli di concertazione multi-livello  | <u>modello Piemonte</u><br><u>modello Veneto</u><br><u>Conferenza delle direzioni regionali e Cabina di regia (Piemonte)</u>   | b) cabine di regia e NUVV come interlocutori collettivi formalizzati a livello tecnico  |
|   | 2) comitati regionali per i fondi strutturali   | <u>Struttura regionale di governance (Marche)</u>  |   |
|   | 3) cabine di regia e/o conferenze dei servizi   |  |   |
|   | 4) nuclei o uffici tecnici specifici  |  |   |
| Strumenti per l'integrazione                  | 1) affinamento di strumenti e metodi innovativi sperimentati  | <u>valutazione come parte essenziale di accordi contrattuali (Emilia-Romagna)</u><br><u>Valutazione integrata dei piani e programmi regionali e degli enti locali (Toscana)</u><br><u>metodo aménagement du territoire (Liguria)</u><br><u>riforma PRG (Sicilia)</u><br><u>Piattaforme tematiche (Liguria)</u> | approfondire su vari fronti<br>condividere un metodo comune articolato in vari momenti operativi  |
|   | 2) monitoraggio unificato e valutazione integrata   | <u>ARSTEL - Agende regionali strategiche per lo sviluppo territoriale locale (Marche)</u>  |   |
|   | 3) relazioni con strumenti di governo del territorio  |  |   |
|   | 4) sperimentazioni innovative autonome  |  |   |

## Appendice 2 – Documentazione di riferimento

### A2.1 Bibliografia

- Cersosimo D., a cura di, 2003, *Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali*, Formez, Roma.
- Colaizzo R., a cura di, 2004, *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, Formez, Roma.
- Colaizzo R., Deidda D., a cura di, 2003, *Progetti integrati e sviluppo territoriale. Regioni Obiettivo 1*, Formez, Roma.
- Crevaschi M., 2003, *Progetti di sviluppo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- MEF – Ministero dell'Economia – Dipartimento per le politiche di sviluppo, 2000, *I progetti integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, Roma.
- MEF – Ministero dell'Economia – Dipartimento per le politiche di sviluppo, 2003, *La lezione dei patti territoriali per la progettazione territoriale integrata nel Mezzogiorno*, Roma.
- Pasqui G., 2005, *Territori: progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Carocci, Roma
- Urbani P., Passeri L., a cura di, 2003, *Modelli di gestione per i progetti integrati territoriali*, Formez, Roma.

### A2.2 Documenti politici e rapporti operativi

- |                     |   |
|---------------------|---|
| DSPR Abruzzo        | Regione Abruzzo, <i>Documento Strategico Preliminare per la redazione del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN)</i> , novembre 2005.   |
| DSPR Bolzano        | Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige, <i>Studio per la predisposizione del Documento Strategico Regionale Preliminare per la politica di coesione 2007-2013</i> , 22 dicembre 2005. |
| DSPR Emilia-Romagna | Regione Emilia-Romagna, <i>Politica di coesione dell'Unione Europea Programmazione 2007-2013. Documento Preliminare al Quadro</i>   |

|                    |  |
|--------------------|--|
|                    | <i>Strategico Regionale</i> , novembre 2005.   |
| DSPR FVG           | Regione Friuli Venezia Giulia, <i>Documento Strategico Preliminare della Regione Friuli Venezia Giulia (DSR)</i> , settembre 2005.   |
| DSPR Liguria       | Regione Liguria, <i>Documento preliminare per il Quadro Strategico Regionale della Regione Liguria</i> , 28 ottobre 2005.  |
| DSPR Lombardia     | Regione Lombardia, <i>Documento Strategico Regionale programmazione comunitaria 2007-2013</i> .  |
| DSPR Marche        | Regione Marche, <i>Proposta di Documento Strategico Regionale Preliminare</i> , 6 dicembre 2005.   |
| DSPR Molise        | Regione Molise, <i>Documento Strategico Preliminare della Regione Molise (DSR)</i> , ottobre 2005.   |
| DSPR Piemonte      | Regione Piemonte, <i>Documento Strategico Preliminare Regionale 2007-2013</i> , agosto 2005.   |
| DSPR Sardegna      | Regione Sardegna, <i>Documento Regionale Strategico Preliminare. Un'isola più solidale, competitiva e attrattiva</i> , febbraio 2006.  |
| DSPR Sicilia       | Regione Siciliana, <i>Documento Strategico Regionale Preliminare per la Politica di Coesione 2007-13</i> .   |
| DSPR Toscana       | Regione Toscana, <i>Documento Strategico Regionale Preliminare per la politica di coesione 2007-2013</i> , 28 novembre 2005.   |
| DSPR Trento        | Provincia autonoma di Trento, <i>Documento Strategico Provinciale Preliminare. Contributo al Quadro di Riferimento nazionale per la programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013</i> , gennaio 2006. |
| DSPR Umbria        | Regione Umbria, <i>Documento Strategico Preliminare della Regione Umbria</i> , 8 febbraio 2006.  |
| DSPR Valle d'Aosta | Regione autonoma Valle d'Aosta, <i>Documento strategico preliminare. Proposta di strategia unitaria regionale 2007-2013</i> , settembre 2005 (del. GR n. 4196 del 7 dicembre 2005).                    |
| DSPR Veneto        | Regione del Veneto, <i>Documento Strategico Regionale. Programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013</i> .  |
| OSN 2006a          | Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo, a cura, <i>Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (Bozza tecnico-</i>        |



- amministrativa*), aprile 2006.
- QSN 2006b Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per le politiche di sviluppo, a cura, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, dicembre 2006.
- QSN FR 2006 DIACT - Délégation interministérielle a l'aménagement et a la compétitivité des territoires, et al., *Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013. Cadre de référence stratégique national*, 25 avril 2006.
- RAVDA 2006a Regione autonoma Valle d'Aosta – Governo regionale, *La nuova azione del Governo regionale 2006-2008*, febbraio 2006.
- RAVDA 2006b Regione autonoma Valle d'Aosta - Direzione politiche e programmi comunitari e statali, *L'attuazione della strategia unitaria. Spunti di riflessione per l'avvio del Nuval*, maggio 2006.
- RAVDA 2006c Regione autonoma Valle d'Aosta, *Proiezioni territoriali del documento strategico preliminare relativo alle politiche di sviluppo cofinanziabili dai fondi strutturali nel periodo 2007/13*, rapporto del gruppo di supporto tecnico, maggio 2006.
- SECO 2006 Secrétariat d'Etat à l'économie, *La Suisse et la coopération territoriale européenne (CTE)*, 25 février 2006.