

STRUMENTI E PROCEDURE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE IN CINQUE  
REGIONI ITALIANE

Davide BARELLA<sup>1</sup>, Giovanni MALTINTI<sup>2</sup>, Stefano PIPERNO<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

Il contributo si basa sui risultati di un'indagine sui contenuti, sugli strumenti e sulle procedure della programmazione regionale in cinque Regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana. L'obiettivo principale dello studio è stato quello di verificare se le metodologie e i contenuti dei più recenti documenti di programmazione regionale segnano significativi cambiamenti rispetto ai periodi precedenti per quello che concerne soprattutto l'analisi delle determinanti dello sviluppo regionale in una fase di profonda crisi economico-finanziaria e alla luce degli stimoli e delle indicazioni che sono venuti dalla UE nell'ultimo ciclo di programmazione 2007-2013 in merito alla strumentazione delle politiche di sviluppo. In secondo luogo, si è cercato di svolgere una verifica sulla coerenza e complementarità delle politiche strategiche delle diverse Regioni analizzate. Nonostante numerosi studi in questi ultimi anni abbiano affrontato l'analisi dei caratteri strutturali dello sviluppo regionale in Italia anche per ambiti che travalicano i confini amministrativi regionali, scarsa attenzione è stata rivolta alla verifica di quale consapevolezza emerga di queste tendenze nei documenti esaminati. L'analisi si è basata oltre che su una comparazione degli strumenti e delle procedure di programmazione anche su interviste con i funzionari delle Regioni interessate.

---

<sup>1</sup> I.R.E.S. Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte, Via Nizza 18, 10125, Torino, e-mail: [barella@ires.piemonte.it](mailto:barella@ires.piemonte.it), [piperno@ires.piemonte.it](mailto:piperno@ires.piemonte.it)

<sup>2</sup> Università di Firenze, e-mail: [giovanni.maltinti@unifi.it](mailto:giovanni.maltinti@unifi.it)

## 1. INTRODUZIONE

Questo studio è maturato nell'ambito di un progetto di ricerca commissionato dalla Regione Piemonte all'IRES in merito al monitoraggio dell'attuazione del FAS<sup>3</sup>. Oltre a compiere una verifica sul processo di attuazione degli Accordi di Programma Quadro con particolare attenzione per quelli riferiti alle opere pubbliche, si è sentito l'esigenza di ripercorrere l'esperienza della programmazione negoziata nel quadro dell'evoluzione della programmazione regionale nel nostro Paese, con particolare riferimento all'ultimo decennio, anche considerando le limitate indagini in materia (Baldi *et al.*, 2008)<sup>4</sup>. A tale fine, si è svolta una analisi dei vari tipi di documenti di programmazione regionale elaborati nell'ultima fase della programmazione dei fondi strutturali europei, a partire dal 2006 in cinque Regioni del Centro Nord e svolgendo una serie di interviste con funzionari delle loro strutture deputate alla programmazione: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana. La Regione è oggi inserita in una posizione chiave nel sistema delle relazioni intergovernative all'interno dell'Unione Europea, definita anche dalla letteratura di tipo *meso*<sup>5</sup>. Questa posizione dovrebbe svolgere un ruolo rilevante all'interno del sistema delle relazioni intergovernative facilitando il rapporto tra gli enti di governo superiori (Unione Europea e Stato) ed inferiori (Enti locali), garantendo l'adeguamento delle politiche di sviluppo alle specifiche realtà territoriali (Brosio e Piperno, 2008). Si tratta di un ruolo che dovrebbe essere svolto proprio con le politiche di programmazione. Il confronto che abbiamo effettuato non mira certo a dare voti, ma vuole offrire alcuni elementi di riflessione per ripensare la programmazione regionale in tempo di crisi caratterizzato da una esigenza di consolidamento fiscale che richiede un processo di revisione e riorganizzazione della spesa pubblica regionale. Il contributo è articolato come segue. Nel primo paragrafo vengono individuate le fasi principali della politica di programmazione regionale dalla istituzione delle Regioni ad oggi. Nel secondo, si svolge un'analisi comparata delle principali caratteristiche socio-economiche e istituzionali delle cinque regioni analizzate. Il terzo paragrafo sviluppa un confronto tra i principali documenti strategici delle Regioni, mettendo in luce anche le complementarità e le contraddizioni nelle politiche seguite da queste Regioni contigue territorialmente, mentre in quello successivo si approfondisce la dimensione sub-regionale degli schemi di programmazione adottati. L'ultimo paragrafo è dedicata all'analisi comparata dei modelli di governance della programmazione regionale utilizzato. Seguono alcune conclusioni.

---

<sup>3</sup> La ricerca è stata svolta nell'ambito di un affidamento della Regione Piemonte, Direzione Programmazione strategica, politiche territoriali e edilizia- progetto monitoraggio nel periodo 2011-2012. Il rapporto finale sarà predisposto entro la fine dell'anno.

<sup>4</sup> Vanno ricordati anche i contributi presentati al recente incontro: "Modelli di programmazione regionale a confronto", Seminario AISRE-IRPET-Regione Toscana: Firenze 3 aprile 2012

<sup>5</sup> Si veda Keating, McEwen., 2005, in cui gli autori giustificano la scelta del termine *meso* per la difficoltà di definire la regione in termini univoci e scevri da giudizi di valore.

## **2. SIAMO GIUNTI ALLA QUINTA FASE NELLA STORIA DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE IN ITALIA?**

### *2.1. Un tentativo di periodizzazione*

L'obiettivo di questo studio, è l'analisi di metodi e contenuti della più recente generazione di Programmi Regionali di Sviluppo al fine di verificare se e quanto essa si differenzi da quelle che l'hanno preceduta.

C'è chi recentemente si è chiesto se l'attuale periodo della programmazione regionale possa essere definita come la “Quinta fase” nella storia delle Regioni a statuto ordinario, a quaranta anni dalla loro istituzione (Baldi, 2012).

Secondo questa lettura, infatti, la prima fase è quella degli anni 50-60, che può essere definita come la “Programmazione senza Regioni”, quella cioè che trae ispirazione, oltre che dai modelli teorici, dagli albori della Programmazione nazionale (dal Piano Vanoni del 1954 alla Nota Aggiuntiva di La Malfa del 1962) e che stimola i primi tentativi di riflettere sulle potenzialità e i problemi dei sistemi regionali. Questa fase è tutt'altro che diffusa in modo generalizzato in tutto il territorio nazionale, ma assume un notevole rilievo in alcune regioni (il Piemonte, ad esempio) che saranno particolarmente attive nella fase finale di questo periodo che si chiude con la costituzione dei Comitati Regionali per la Programmazione Economica, primo passo istituzionale per la nascita nel 1970 delle Regioni a statuto ordinario. La seconda fase è quella che si apre con l'approvazione degli statuti di tutte le regioni e che apparentemente si sarebbe potuta caratterizzare per concretezza ed operatività, visto il primo trasferimento di competenze ai nuovi enti. Ma l'entusiasmo è largamente superiore ai poteri effettivi (tanto che sarà necessario nel 1977 un secondo trasferimento di funzioni), limitati al massimo dal potere centrale e dalla giurisprudenza costituzionale. Questa fase è contrassegnata dai “Programmi manifesto”, pieni di ambizione ma scarsamente realistici tenendo conto degli strumenti di intervento a disposizione delle Regioni. L'aspetto positivo di questa fase è il desiderio da parte della nuova classe politica regionale di “conoscere prima di deliberare”, auspicio che genera i numerosi Istituti regionali di ricerca che nascono (o che si istituzionalizzano) in quegli anni.

Ad una fase un po' velleitaria non poteva che seguirne una più realistica (che può essere collocata fra gli anni '80 e '90), ed è quella che (anche sotto l'influenza delle indicazioni nazionali) può essere denominata come “Programmazione per progetti”. In alcuni casi questa scelta fu pagata in termini di coerenza complessiva, tanto che quello di cui si sente la mancanza, in questa fase, è la cornice di riferimento rispetto ad una serie di iniziative puntuali scarsamente integrate a livello regionale e sovraregionale.

La quarta fase si apre intorno agli anni '90. Mentre muta il quadro di riferimento nazionale (che non resta di tipo meramente macroeconomico), diventa molto più incisiva l'azione

dell'Unione Europea che, attraverso la “leva finanziaria”, comincia a condizionare l'attività programmatica delle Regioni per quello che concerne la metodologia di individuazione degli obiettivi, le procedure da seguire, gli stessi linguaggi da utilizzare. Molte Regioni si interrogano sull'adeguatezza dei loro strumenti alla nuova stagione, alcune di esse cercano di adeguarsi nella normativa, quasi tutte lo fanno nei comportamenti. La qualità dei programmi, specialmente all'inizio del periodo, non è eccellente, e a questi strumenti mancano molti dei requisiti che dovrebbero avere, sia “a monte”, ovvero in termini di derivazione da una analisi consistente della realtà regionale, sia “a valle”, in termini di valutazione ex post. L'elemento positivo di questo periodo, specialmente a partire dai primi anni duemila, è la ritrovata presenza del livello nazionale, in larga parte dovuta alla sollecitazione europea, che permette alla programmazione regionale di non galleggiare più nel vuoto ma di essere collegata ad un quadro nazionale (Quadro strategico nazionale, Accordi di Programma Quadro, Programma FAS, ecc.).

Nel 2008 inizia però la grande crisi economico finanziaria, e molti degli obiettivi di sviluppo previsti nel ciclo della Programmazione Europea 2007-2013 vengono piegati alle nuove emergenze.

Si apre di fatto una nuova stagione (la quinta fase?) della Programmazione regionale, in cui le Regioni dovranno farsi carico non tanto e non solo di arginare gli effetti immediati della crisi economico-finanziaria, quanto di fare fronte sia alla debolezza strutturale dei sistemi regionali di riferimento, sia alle incompatibilità e alle criticità che la crisi stessa produrrà nel lungo periodo in termini di coesione sociale e territoriale .

Il nostro studio si riferisce quindi ad un periodo (dal Duemila ad oggi) che rientra nelle ultime due fasi individuate, caratterizzate dal ruolo crescente delle politiche regionali europee e dalla esigenza di delineare nuove prospettive di sviluppo delle regioni e di tutto il Paese a fronte delle modificazioni strutturali indotte dalla crisi economica. Il periodo analizzato però è connotato da due fatti di grande portata destinati a cambiare il profilo delle politiche regionali italiane: l'adozione della moneta unica europea, con un rafforzamento delle istituzioni comunitarie, e la modifica del Titolo Quinto della Costituzione (L.C. n.3/2001), che consente l'avvio un percorso che dovrebbe realizzare un sistema istituzionale di tipo quasi- federale. In realtà, l'attuazione della riforma costituzionale è stata congelata per quasi un decennio, sino all'approvazione della L.42/09 e dei suoi decreti delegati nel 2010 e 2011. Siamo però ancora lontani dalla sua applicazione completa. I ritardi, oltre che a fattori di natura politica, sono ascrivibili agli effetti della crisi. L'attuazione del federalismo fiscale avviene infatti in un contesto di risorse decrescenti e in presenza di una serie di condizionamenti economici, istituzionali e amministrativi, che esistono nel nostro Paese già da molto tempo (ben prima della crisi) e paiono difficili da eliminare nel breve periodo.

L'esperienza interna e internazionale hanno infatti dimostrato come il decentramento fiscale sia un processo complesso con un inevitabile forte impatto redistributivo delle risorse a livello

spaziale e interpersonale. Per essere attuato efficacemente esso di norma richiede di evitare gli intoppi dei giochi a somma negativa, e una introduzione comunque molto graduale per ridurre il rischio di riduzione/interruzione nella fornitura di servizi pubblici essenziali (Blöchliger and Vammalle, 2012). Oggi, invece il problema principale di politica economica nei paesi europei è rappresentato dalla individuazione delle politiche di aggiustamento fiscale e di riduzione del debito pubblico adeguate ad un periodo di recessione economica che non consente interventi aggiuntivi. Rigore e competitività sono così obbiettivi sempre più spesso presenti nelle agende regionali della programmazione regionale anche a seguito degli interventi statali di restrizione della spesa pubblica periferica, che si sono susseguiti a partire dal 2008. Tra l'altro, tali interventi hanno inciso sia sulla quantità di risorse che sulla loro modalità di gestione, contravvenendo ai principi costituzionali di autonomia, come ha avuto modo di rilevare in diverse pronunce la Corte Costituzionale.

In questo quadro ha assunto sempre più rilevanza la normativa europea che sta alla base degli investimenti garantiti dai Fondi strutturali, in particolare del ciclo 2007-2013. Questa circostanza ha fortemente condizionato la vita delle Regioni italiane, non solo dal punto di vista finanziario (le risorse statali, comprese quelle previste dai Fondi FAS, sono risultate spesso promesse solo parzialmente mantenute), ma anche dal punto di vista operativo e organizzativo. Le Regioni hanno infatti dovuto adeguare il loro *modus operandi* alle necessità di valutazione sia *ex ante* che *ex post* prescritte dall'Unione europea. Progressivamente metodi, tecniche analitiche e valutative, ma anche linguaggi, sono diventati un patrimonio comune, e un positivo riflesso della presenza dell'Istituzione europea è stato il costringere le Regioni, ma prima di loro lo Stato, a dotarsi con sistematicità di Quadri Strategici coerenti.

Questo ha però finito per costituire un elemento di omologazione per i documenti della programmazione regionale, un tempo affidati più alla creatività degli staff e alla solidità delle analisi e delle strutture regionali, oggi fortemente indotti dagli schemi e dai lessici europei.

I documenti regionali, quindi, si assomigliano più di prima, ma restano forti differenze sia nelle analisi *ex ante* sia nelle scelte programmatiche.

I cambiamenti intervenuti offrono alle Regioni più opportunità, rispetto agli anni della programmazione velleitaria (più poteri e competenze), ma introducono anche maggiori vincoli. Le scelte di investimento, infatti, sono fortemente condizionate dai programmi europei, mentre quelle di gestione ordinaria sono ancor più condizionate dalle restrizioni di bilancio e dalle scelte obbligate che derivano dal dover affrontare gli effetti della crisi.

## *2.2. Una analisi normativa della programmazione economica.*

Di fronte ad un quadro così profondamente mutato, ci dobbiamo porre alcune domande riguardo all'efficacia della programmazione regionale: la strumentazione è ancora valida? Le procedure sono adeguate? E quali obbiettivi si considerano prioritari? Queste sono le questioni che abbiamo cercato di verificare analizzando i documenti programmatici delle

cinque Regioni oggetto di studio. Una valutazione comparativa può essere resa più efficace dall'utilizzo di uno schema tipo di riferimento della programmazione regionale, una sorta di modello normativo degli elementi che un Programma regionale di sviluppo dovrebbe contenere. A tale fine si è fatto riferimento ad uno studioso che ha vissuto da protagonista tutte le fasi della programmazione regionale in Italia ricordate in precedenza e che, in uno dei suoi ultimi lavori, ha individuato gli elementi indispensabili per un buon PRS (Bianchi, 2008):

1. Finalità che derivino da una analisi e obiettivi (possibilmente) quantificati;
2. Priorità, in termini temporali e di risorse finanziarie;
3. Coerenza dimostrata fra le scelte;
4. Meccanismi di controllo, che comprendano la valutazione ex-ante, il monitoraggio e la verifica dei risultati ottenuti.

Bianchi ricorda poi un ulteriore requisito, di particolare rilievo, quello della *unitarietà* del PRS, intendendo con questo termine che il piano deve costituire il principale punto di riferimento per le politiche regionali, includere tutte le risorse di fonti varie disponibili e coprire le cinque maggiori dimensioni, ovvero quella istituzionale, quella economica, quella sociale, quella territoriale e quella ambientale.

Ciò comporta che nella valutazione della strumentazione di cui le Regioni esaminate dispongono non ci si può basare solo sul Programma Regionale di Sviluppo (che assume anche denominazioni diverse) che non è ovunque disponibile e non è sempre aggiornato nel tempo. Ogni Regione dispone di più documenti di programmazione che letti simultaneamente ne costituiscono le scelte “dichiarate”; a questo si aggiungono i comportamenti e le scelte organizzative, che si uniscono alle dichiarazioni di intenti e le rafforzano (o le indeboliscono). Rispetto al primo dei punti individuati come essenziali (finalità che derivino da una analisi) non tutte le Regioni sembrano avere le carte in regola. Una analisi approfondita della realtà regionale è infatti essenziale, perché dovrebbe porre in luce gli elementi endogeni su cui basare una strategia di sviluppo pensata dal basso, dal momento che le politiche regionali dovrebbero puntare ad uno “sviluppo di un territorio che si basa sulle sue caratteristiche specifiche, determinanti per il successo di una politica che miri all'incremento della produttività dei fattori e al rafforzamento della competitività delle imprese e dei sistemi territoriali” (Raimondo, 2008, p. 37).

Alla base di questa debolezza analitica vi sono (almeno) due ragioni: la settorializzazione di molti apparati regionali che hanno sempre maggiori difficoltà a cogliere le interdipendenze che esistono nei contesti in cui operano e un dibattito sull'evoluzione dei singoli sistemi regionali che resta troppo spesso limitato al mondo accademico o para-accademico (o comunque a un ristretto gruppo di esperti), senza riuscire a integrarsi e a interloquire con le politiche regionali “in azione” .

La questione delle priorità è anch'essa piuttosto critica, perché la maggior parte delle impostazioni è basata sulla esposizione di una serie di obiettivi disposti in parallelo. Non è facile capire se fra di essi c'è una sorta di ordine di priorità implicita, anche se quasi mai si intravedono esplicite contraddizioni (la coerenza è il requisito numero tre dell'elenco). In alcuni casi si possono solo ipotizzare potenziali contraddizioni fra alcuni obiettivi dichiarati come la limitazione del consumo di suolo e gli orientamenti in materia di edilizia residenziale e/o di rilancio delle attività manifatturiere.

Anche l'ultimo punto richiamato da Bianchi (la valutazione) ha assunto quasi sempre un carattere solo di adempimento formale senza cogliere la sua valenza di apprendimento finalizzato alla verifica dell'efficacia delle politiche.

Resta infine un ulteriore aspetto, non richiamato da Bianchi, ma che forse merita di essere segnalato perché il suo rilievo è crescente nella nostra società. Si allude qui alla capacità di comunicare, generalmente molto bassa nei documenti della programmazione esaminati. Si tratta quasi sempre di documenti molto estesi, poco leggibili se non all'interno di un ristretto numero di addetti ai lavori. Recenti analisi comparative condotte a livello internazionale testimoniano questo ritardo delle Regioni italiane e mostrano come in altri Paesi si sia dedicato molto impegno per facilitare la comunicazione delle scelte strategiche regionali nei confronti dei diversi stakeholders (Bandera e Mazzoleni, 2010).

### **3. CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE E TERRITORIALI DELLE REGIONI ESAMINATE: ANALOGIE E DIFFERENZE**

Abbiamo preso come riferimento il Centro-Nord italiano, in particolare le sue più grandi regioni: esse sono omogenee dal punto di vista istituzionale (sono tutte Regioni a statuto ordinario) e dal punto di vista economico e sociale e costituiscono la parte più sviluppata del Paese. Prese tutte insieme, producono ben più della metà del PIL nazionale e garantiscono da sole quasi i  $\frac{3}{4}$  dell'export italiano. E' quindi l'area forte del Paese, quella che ha sofferto la crisi economica come e anche più del Mezzogiorno, ma che vanta ancora standard di reddito e di qualità della vita superiori alla media nazionale, con tassi di reddito, occupazione e disoccupazione sostanzialmente simili.

Anche la struttura produttiva ha forti elementi di analogia, quali la presenza di settori ben strutturati come la meccanica e la chimica presenti in modo significativo in tutte le regioni considerate, anche se con localizzazioni non sistematiche, mentre il settore moda appare spesso caratterizzato dalla forma distrettuale e quindi ben connotato anche dal punto di vista localizzativo. Si tratta, in generale, di sistemi economici ben strutturati, che dispongono di buone dotazioni infrastrutturali rispetto alla media nazionale, ma che risultano diversamente attraenti per gli investimenti esteri. Lombardia e Piemonte, forse per la loro più antica tradizione manifatturiera, mostrano una presenza di aziende straniere ben più elevata

(rispettivamente il 12% e il 7% degli occupati di queste regioni dipendono da aziende di proprietà non italiana) delle altre regioni che infatti nelle loro strategie pongono frequentemente fra gli obiettivi quello di rendere più attraente il loro territorio per gli investimenti diretti esteri.

Ci sono poi le differenze nei sentieri di sviluppo di lungo periodo che in qualche modo ancora persistono. Più antico lo sviluppo di Lombardia e Piemonte, che hanno raggiunto i massimi livelli di industrializzazione negli anni 60 ma con un trend che è iniziato agli albori del XX secolo; più recente lo sviluppo industriale delle regioni della “Terza Italia”, ovvero dell'Emilia-Romagna e ancor più recente quello di Toscana e Veneto, basato quest'ultimo prevalentemente sul modello distrettuale e su settori merceologici “leggeri”. Naturalmente, in tutte queste regioni all'industria leggera si accompagnano sempre presenze significative di industria ad alta intensità di capitale e di base (si possono ricordare, rispettivamente, Piombino per la Toscana, Ravenna per la Romagna e Mestre per il Veneto) ma i settori che hanno garantito a queste tre regioni benessere e alti livelli di export per molti anni sono (oltre che il turismo) i settori manifatturieri dei beni durevoli, oltre che, per l'Emilia-Romagna, l'industria agroalimentare.

Nel Centro-nord, in sostanza, le differenze fra i sistemi economici che lo compongono sono rilevanti: la Lombardia è avviata ad una notevole terziarizzazione (anche se la quota di occupati nell'industria è ancora la più alta dopo il Veneto), Toscana e Piemonte seguono la stessa strada ma con livelli di PIL relativamente minori, il Veneto e l'Emilia-Romagna hanno invece conosciuto un processo di crescita più persistente che le garantisce livelli di export molto elevati, oltre che i più bassi tassi di disoccupazione (Tabella 1).

Ma anche da molti altri punti di vista non si tratta di un panel completamente omogeneo di regioni; fra di loro ci sono differenze dimensionali (la Lombardia ha una popolazione doppia rispetto a tutte le altre prese singolarmente), morfologiche ed orografiche (la Toscana ha una percentuale molto ridotta di territorio pianeggiante, che invece è molto alta in Emilia-Romagna e in Veneto).

Le maggiori differenze riguardano la struttura amministrativa, la tipologia dello sviluppo e le sue manifestazioni territoriali. Dal punto di vista del governo locale Piemonte e Lombardia si assomigliano molto, caratterizzate come sono da una frammentazione elevatissima del tessuto comunale (insieme hanno 3750 amministrazioni comunali sul totale di più di 8000 dell'intero Paese, ovvero quasi la metà, con una popolazione che tuttavia non raggiunge il 25%). Questo rende molto “vicino” il governo locale alle popolazioni, specie nelle aree montane, ma anche assai complicato il rapporto interistituzionale fra il Governo regionale e quello locale: probabilmente proprio per questo la Regione Lombardia, fra le poche in Italia, possiede sue rappresentanze provinciali di tipo orizzontale (sul modello delle Prefetture, insomma).

La stessa aggregazione la otteniamo se guardiamo il livello di policentrismo, che vede il gruppo di regioni dividersi, fra le prime due fortemente monocentriche (il rapporto fra la



popolazione della prima e della seconda città in entrambe le regioni è superiore al valore di 6, ovvero la seconda città in termini di popolazione è almeno sei volte più piccola del capoluogo regionale) e le altre tre (Toscana, Emilia-Romagna e Veneto) nettamente policentriche, con il Veneto che addirittura sembra aver difficoltà a riconoscere un suo “capoluogo” effettivo.

Queste caratteristiche sembrano paradossalmente costituire in entrambi i casi un limite per lo sviluppo regionale: in Lombardia si parla della necessità di decongestionare l'area milanese promuovendo un policentrismo “programmato” ed evitando che la fascia longitudinale centrale della regione attragga ulteriori fattori produttivi sottraendoli al nord e al sud della regione. In Veneto, ma anche in Toscana e in Emilia-Romagna ci si pone il problema di fare sistema fra i poli urbani che non garantiscono, da soli, un adeguato livello di sinergia con i sistemi produttivi e di competitività a livello continentale.

C'è poi un rilevante problema di limitatezza delle risorse, sia ambientale (i livelli di inquinamento sono piuttosto elevati in tutte le aree urbane e produttive) che territoriale. I diversi livelli e le diverse forme di industrializzazione che prima sono state tratteggiate hanno avuto anche esiti rilevanti in termini di urbanizzazione. Lombardia e Veneto hanno “incluso” tacitamente fra i fattori produttivi del loro sviluppo, oltre che il capitale e il lavoro, anche il territorio. La percentuale di suolo urbanizzato è infatti molto superiore in queste due regioni rispetto alle altre, e un elemento di preoccupazione può essere che la dinamica di questo indicatore appare intensa anche nel periodo successivo alla rilevazione del livello, ovvero fra il 2000 e il 2006, quando in Veneto l'urbanizzazione cresce circa dell'1% all'anno. Ma anche nelle regioni in cui il livello di urbanizzazione rispetto alla superficie totale non è così alto esiste lo stesso problema, solo che si valuti l'urbanizzazione rispetto al territorio effettivamente disponibile (escludendo quindi quello orograficamente e morfologicamente indisponibile). Quindi la Toscana, che mostra il tasso di utilizzo territoriale più basso fra le regioni considerate, a causa della forte disomogeneità dell'urbanizzazione nel suo territorio, ha problemi analoghi nella sua area più densa.

*Tabella 1 - Principali caratteristiche economico-territoriali*

	EMILIA-R.	TOSCANA	VENETO	LOMBARDIA	PIEMONTE
Popolazione (Mln, 2009)	4,4	3,7	4,9	9,8	4,4
Pop. I <sup>a</sup> Città (Mgl)	380	371	271	1324	908
Pop. II <sup>a</sup> Città (Mgl)	187	188	264	194	105
Numero Province	9	10	7	12	8
Numero Comuni	348	287	581	1544	1206
Suolo Urbanizzato (% , 2000)	4,7	4,1	7,7	10,4	4,3
Crescita urbanizz.. 2000-2006	5,1	4,3	5,6	2,5	3,5
PIL procapite (Ita=100)	122	110	116	126	108
Occupati Ind. (% , 2010)	33,7	27,9	36	34,2	33,2
Lavoro Irregolare (% , 2009)	8,6	9,2	9,4	9,5	10,6
Disoccupazione (% , 2009)	4,8	5,4	4,8	5,4	6,8
Export (% su Italia, 2009)	12,5	7,9	13,5	28,2	10,2

Fonte: Istat

#### 4. GLI ORIENTAMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA

Nella nostra analisi abbiamo considerato la serie dei documenti più recenti disponibili che avessero valenza generale, escludendo insomma quelli legati alla pianificazione settoriale.

Un quadro sintetico dei più recenti documenti esaminati è qui riprodotto:

*Tabella 3- Documenti di programmazione regionale esaminati*

	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	EMILIA- ROM.	TOSCANA
D.U.P.	2008	2006	2005	2008	2008
PAR-FAS	2009	2009	2008	2008	2009
PROGR. REG. SVILUPPO	-----	2010	2007	-----	2011
PIANO TERRITORIALE	2011	2010	2009	2010	2007 (PIT)
D.P.E.F.R	2010	2011 (DSA)	2011	2011	2011

Tutta la documentazione esaminata risale alla seconda metà del decennio scorso. I documenti richiamati a volte sono denominati in modo lievemente diverso (il Piano territoriale toscano è denominato PIT, il DPEFR lombardo più recente prende il nome di DSA), ma hanno caratteristiche analoghe. Spicca in questo quadro sinottico l'assenza di un Piano regionale di sviluppo in Emilia-Romagna e in Piemonte. Per la prima Regione si tratta di una scelta molto chiara, compiuta da molto tempo a favore del Piano Territoriale che è il vero Programma regionale di riferimento, per il Piemonte una scelta più implicita (l'ultimo PRS approvato risale al 1998) a favore della programmazione strategica comunitaria e dei Piani settoriali, mentre il più recente documento di carattere generale è il Piano territoriale Regionale che, in assenza del PRS, assume valenza strategica e strutturale, anche se manca in Piemonte un'esplicita scelta a favore del PTR.

Un esame comparato dei PTR fa emergere una tendenza che sembra manifestarsi proprio con la generazione di questi documenti a partire dagli anni successivi al 2000, ovvero di un ruolo crescente che si afferma attraverso un più ampio concetto di territorio (che va progressivamente ad includere ogni aspetto del sistema regionale) e procede in parallelo con le riforme normative in materia urbanistica/governo del territorio per cui si tende a premettere, ai tradizionali Piani regolatori, apparati analitici molto più complessi e valutazioni strategiche di lungo periodo (Properzi, 2011). I PTR cessano quindi di essere cornici regionali dei Piani territoriali locali per assumere la valenza di Piani per la sostenibilità, termine che ricorre sempre più spesso nella produzione documentaria regionale.

In parallelo, si riduce il ruolo dei Piani settoriali, che però continuano ad essere prodotti. Il rapporto tra pianificazione settoriale e pianificazione strategica rimane però difficile da valutare in quanto a volte si ha l'impressione che in certi ambiti sia la programmazione strategica a recepire gli indirizzi di quella settoriale e non viceversa o che questa ultima vada comunque per conto proprio. Un esempio evidente è dato dalla programmazione sanitaria (Piani Sanitari o Socio-sanitari) che appaiono quasi sempre completamente avulsi dalla programmazione generale non sfruttando le potenziali sinergie con le politiche di sviluppo regionale di un settore che mobilita la quota preponderante delle risorse finanziarie regionali. Al di là della tipologia dei documenti che li contengono, quali sono le indicazioni programmatiche che si possono identificare? Questa generazione di programmi regionali è costruita sulla base degli orientamenti e delle indicazioni provenienti dall'Unione Europea.

Tra questi il più diffuso è quello relativo alla sostenibilità intesa in senso lato come sostenibilità economica e finanziaria, territoriale, ambientale, sociale. Quasi tutti i documenti esaminati sono programmi di tipo economico. In un periodo di bassa crescita economica l'atteggiamento del programmatore regionale è quello di cercare nuovi pivot di crescita o di rilanciare i motori più tradizionali. Il motore più tradizionale di sviluppo è il settore industriale, in particolare il comparto manifatturiero. L'attenzione nei confronti dell'industria è ancora elevata, nonostante il suo peso statistico nella produzione di reddito e di occupazione sia ormai minoritario. Nei programmi regionali l'atteggiamento varia da quello della Toscana, orientato al deciso recupero di questo pivot dello sviluppo (si valuta prematura la perdita di peso del settore secondario, si guarda con preoccupazione alla crisi di alcuni tradizionali distretti di piccola impresa e si punta ad un vero programma di reindustrializzazione del sistema) a quello dell'Emilia-Romagna o della Lombardia che, consapevoli di disporre di un corpus di imprese competitive e dinamiche, auspicano e operano per uno sviluppo dei settori in prospettiva più produttivi (i settori hi tech) o più sostenibili (la green economy). Per tutte le Regioni l'industria "che c'è" costituisce a volte un problema ambientale (i siti industriali più antichi, della grande industria di base, della siderurgica e della chimica), quasi sempre un problema di capacità innovativa, perché spesso appare dissociata dai centri di ricerca regionali, poco capaci di interagire con le imprese, anche per il notevole peso delle piccole imprese, e, infine, un problema di ricambio generazionale e di capitalizzazione.

Rispetto ai documenti degli anni '80-'90, nell'ambito dei problemi del sistema produttivo, si può poi rilevare una crescente attenzione al settore terziario, sia pure con la difficoltà costante di inquadrare in un'ottica di programmazione un settore per sua natura scarsamente omogeneo e quindi difficile da trattare con un approccio unificante. Questo settore ormai produce la larga maggioranza del reddito anche in regioni con elevata tradizione industriale e quindi diventa indispensabile rivolgere attenzione ad attività che non solo producono direttamente reddito ma che per le loro caratteristiche influenzano i livelli di produttività degli altri settori.

In molti casi, infatti, è proprio al settore terziario che si addebitano carenze di produttività del settore industriale, a causa della debolezza finanziaria e manageriale delle sue imprese.

La crescente attenzione al terziario comporta una maggiore attenzione alle aree urbane dove il terziario ha maggiore concentrazione. Infatti, i piani degli anni duemila affrontano o tentano di affrontare la questione urbana con maggiore impegno, nella consapevolezza che la competitività a livello internazionale passa anche per la competitività dei sistemi urbani. Il confronto con i Paesi europei, da questo punto di vista, non è tranquillizzante per nessuna regione italiana, come risulta dalle considerazioni preoccupate che si rilevano nella maggior parte delle analisi che precedono i programmi veri e propri. Non altrettanta enfasi si rileva però nella definizione delle strategie, e anche nell'attuazione regionale, dei programmi per l'utilizzo delle risorse delle politiche urbane comunitarie o nazionali.

Il problema della competitività del sistema è affrontato indicando come priorità le politiche regionali per la ricerca, investendo risorse nel favorire una maggiore integrazione fra centri di ricerca pubblici (Università) e privati e imprese. In questo caso siamo di fronte ad un caso di politiche regionali che richiederebbero però una regia nazionale. L'ambito di riferimento regionale e l'approccio "autarchico" che ne consegue può risultare troppo angusto per le esigenze delle imprese medio-grandi che guardano a prospettive internazionali. Fra le "economie esterne" che si cerca di attivare ovviamente troviamo poi le infrastrutture, spesso dichiarate insufficienti per una mobilità sempre crescente delle persone, delle merci, delle comunicazioni. Le carenze più evidenti sono identificate nella rete stradale (anche se la quota del trasporto su gomma è giudicata eccessiva), del servizio ferroviario regionale, quasi ovunque carente e segnato da notevoli difficoltà di ordine economico-finanziario, nella insufficienza dei servizi di intermodalità e, infine, nella diffusione dell'ADSL, inferiore rispetto ai paesi competitori.

Anche per la sollecitazione dei programmi europei, una attenzione particolare viene dedicata alla qualità della forza lavoro, che spesso viene giudicata insufficiente sotto il profilo delle competenze, costituendo un limite per lo sviluppo regionale. D'altro canto vi sono regioni in cui (la Toscana è un esempio) si lamenta un deficit nella domanda di lavoro qualificato da parte del sistema produttivo.

Nei diversi documenti emerge poi l'esigenza di affiancare alla promozione dei settori nuovi una rivitalizzazione dei distretti tradizionali, anche rigenerando l'identità locale e valorizzando quello che frequentemente viene definito il capitale territoriale (in Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia). Quest'ultima Regione dedica inoltre particolare attenzione alla "questione amministrativa" nel presupposto che riducendo al minimo le bardature burocratiche e lasciando maggior libertà all'iniziativa delle imprese e degli individui ("oliando il sistema") si garantisce un miglior funzionamento dei mercati. In generale, però, l'attenzione alla concorrenza e alla sua tutela è meno forte di quanto ci si sarebbe potuto attendere,

sottovalutando il ruolo che possono svolgere le Regioni nella regolazione dei servizi pubblici locali.

In tutti i documenti il territorio è considerato un elemento cruciale nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile di lungo periodo. Esso viene considerato insieme come fattore di produzione e come risorsa scarsa che se sfruttata eccessivamente può costituire un vincolo per uno sviluppo sostenibile. Nel primo caso si lamenta la scarsa valorizzazione delle qualità territoriali (storiche, naturali, culturali) ai fini di uno sviluppo non solo manifatturiero, dall'altro si mette con maggior evidenza l'uso crescente che del territorio si è fatto nel recente passato. Questa problematica è presente con toni diversi in tutti i documenti programmatici: è molto evidente in Veneto, regione che ha visto crescere sia la percentuale di suolo urbanizzato che il grado di dispersione dell'urbanizzazione stessa. Fenomeni simili si riscontrano in Emilia-Romagna, in alcuni territori del Piemontese (area metropolitana, cuneese e novarese), nella fascia centrale della Lombardia e anche nelle aree più congestionate della Toscana.

La sostenibilità sociale, infine, assume diversi caratteri: (i) quello del rapporto fra popolazione anziana e giovane, con le preoccupazioni di sostenibilità finanziaria della previdenza dovuta all'assottigliarsi del rapporto fra popolazione attiva e popolazione non produttiva; (ii) quello del rapporto fra immigrati ed autoctoni, che è però tanto meno problematico quanto più si riconosce che la carenza di manodopera dipende dall'indisponibilità degli autoctoni a svolgere certe mansioni; (iii) quello, infine, del rapporto fra aspirazioni e realtà, fra qualità della vita desiderata e concrete prospettive. Gli obiettivi sono quelli della coesione sociale, della integrazione, del riequilibrio territoriale; anche in queste regioni del Centro-nord, infatti, permangono squilibri consistenti fra le aree interne, con differenziali a sfavore delle aree periferiche e montane, ma anche di quartieri più degradati interni alle aree urbane, che non possono essere ignorati ma che con difficoltà si possono fronteggiare con le sempre più limitate risorse a disposizione.

Complessivamente, pur nelle ovvie diversità strutturali, molte problematiche che abbiamo ricordato sono presenti con maggiore o minore enfasi in tutti i programmi regionali. Alcuni temi appaiono particolarmente sottolineati in alcune Regioni: il pericolo di veder prevalere nelle scelte di investimento delle logiche della rendita piuttosto di quelle del profitto di impresa è, ad esempio, specifico del PRS della Toscana, mentre in Lombardia si enfatizza, più che altrove, la necessità di puntare ad una pubblica amministrazione “leggera”, riducendo i costi della burocrazia sul sistema economico.

## **5. L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E I RAPPORTI MULTILIVELLO.**

L'ultima generazione di piani regionali nasce in parallelo alla riforma del Titolo V della Costituzione e all'avvio e prima attuazione della riforma federalista.

E' quindi naturale che i nuovi compiti delle Regioni e in generale i nuovi assetti fra i livelli di governo fossero presenti nell'ottica dei programmatori, e anche che ci si muovesse in una prospettiva innovativa degli assetti istituzionali. Si trattava insomma di affrontare su basi nuove la prospettiva di una possibile governance multilivello nella consapevolezza che la maggior parte delle politiche, ed in particolare quelle di sviluppo regionale, chiama in causa una pluralità di livelli di governo (europeo, nazionale, regionale, locale) in ragione delle specifiche competenze e degli obiettivi che si intendono perseguire.

La realtà è meno innovativa di quanto si sarebbe potuto prevedere, almeno su alcuni dei livelli potenzialmente interessati: molti sono i riflessi potenziali di questo particolare momento istituzionale sul contenuto dei piani. Se ne possono individuare almeno tre:

- a) il rapporto fra le Regioni, ovvero la necessità per alcune politiche di individuare un livello “meso” sovraregionale tramite adeguati modelli cooperativi;
- b) i rapporti con il livello provinciale, che assume particolare significato oggi nella prospettiva che questo livello di governo sia fortemente riformato, se non abolito;
- c) il rapporto con gli enti locali.

Il primo punto evoca il rapporto fra regioni, intese come primo livello di governo decentrato ad elezione diretta al di sotto dello Stato. La teoria del federalismo funzionale auspica che, ove su alcuni temi si identifichi la presenza di un'area “naturale” di svolgimento di determinate funzioni più ampia di quella amministrativa, si determini un livello “ad hoc” più adeguato, attraverso forme varie di cooperazione fra regioni. Questo principio è stato peraltro accolto nell'art. 117 della Costituzione ove si prevedono negli ultimi commi forme di cooperazione fra Regioni e anche fra regioni italiane e regioni di altri Stati.

Nonostante la cooperazione interregionale sia ampiamente incentivata dalla Unione Europea, questa tematica non trova incisiva traccia nei documenti della programmazione regionale se non nei richiami alla partecipazione ai programmi transfrontalieri della UE ovvero nei riferimenti ai Programmi (peraltro poco sviluppati) promossi dal Governo centrale (come i “Programmi di interesse strategico nazionale” che vedono coinvolte alcune delle Regioni analizzate, fra i quali il Progetto per la Valle del Po). Sembra insomma che questa logica non sia ancora entrata nella prassi operativa autonoma delle nostre Regioni e che questo livello si attivi solo su sollecitazione esogena.

Il rapporto con il livello immediatamente inferiore, quello con la Provincia, è evidentemente strategico; i documenti qui esaminati si collocano temporalmente fra la metà del decennio scorso e il 2011; sono recenti, quindi, ma non abbastanza da cogliere la spinta innovativa che nel 2012 si è attivata in Italia riguardo alla opportunità di mantenere questo livello di governo così come è, in parte promossa anche dal Governo oggi in carica, in parte dall'opinione pubblica e che ha recentemente registrato episodi significativi, come il referendum svolto in Sardegna per l'abolizione delle nuove e/o vecchie Province.

I documenti della programmazione regionale non sono sintonizzati con questo clima riformatore, ma si può registrare in alcune delle Regioni un auspicio di rivedere l'attuale assetto che si manifesta con alcune proposte orientate a trovare un livello più rispondente alle necessità, anche se non c'è alcun manifesto proposito diretto all'abolizione. In Lombardia, addirittura, per il miglior rapporto con gli enti decentrati (oltre che per garantire un più facile rapporto con l'istituzione Regione da parte degli enti locali e dei cittadini di tutto il territorio) si sono creati uffici regionali ad hoc (denominati STER, Strutture territoriali) con competenze trasversali in ognuno dei capoluoghi provinciali della regione.

Per l'analisi dei problemi e per l'intervento sui territori le Regioni fanno tuttavia riferimento ad aree funzionali (aree fortemente integrate, oltre che contigue territorialmente) che non rispecchiano l'attuale articolazione per province.

Abbiamo quattro macroaree della Lombardia, rispettivamente l'Area metropolitana milanese (intesa in senso stretto, ovvero Milano più Monza), l'Area pedemontana, dell'industria ma anche dei laghi, (Varese, Lecco, Como, Bergamo e Brescia), la Montagna (Sondrio) e l'Asta del Po (Pavia, Iodi, Cremona e Mantova).

Le aggregazioni emiliano-romagnole sono invece sei “nodi” di una regione “a rete”, identificati rispettivamente nell'area bolognese, nell'area di Piacenza, nelle tre città centrali della meccanica e dell'agroalimentare (Parma, Reggio e Modena), nell'area di Ferrara, nelle città adriatiche e nella Romagna. Questi sistemi sono identificati allo scopo di “predisporre politiche appropriate alle differenti situazioni per raggiungere i medesimi obiettivi di qualità della vita, efficienza nell'uso delle risorse e identità territoriale”.

La Toscana ipotizzava nella predente legislatura tre aggregazioni di province al fine di costituire Sistemi di Area vasta, rispettivamente rappresentate dall'Area metropolitana della Toscana centrale (province di Firenze, Prato e Pistoia), dall'Area della Costa (da Massa a Livorno passando per Lucca e Pisa) e dall'Area meridionale di Arezzo, Siena e Grosseto. Questa scelta non sembra esplicitamente enfatizzata nella attuale legislatura, anche se non si sono mai proposte soluzioni diverse. Al momento della predisposizione del PRS la Regione immaginava poi un modello di cooperazione istituzionale che consentisse l'esercizio associato di funzioni. Alla fine del 2011 la Regione Toscana ha varato una legge di riordino del sistema degli Enti locali che prevede, fra l'altro, norme di attuazione dell'esercizio associato di funzioni sia per le Province che per i Comuni.

Il Ptr del Piemonte identifica invece esplicitamente una composita articolazione regionale. Innanzitutto individua quattro aggregati territoriali di ampia dimensione (definiti Quadranti); Essi sono rispettivamente il Quadrante Metropolitano, che coincide con la Provincia di Torino, il Quadrante Nord-Est, costituito dalle Province di Verbano-Ossola, Biella, Novara e Vercelli, il Quadrante Sud-Est, formato dalle Province di Asti e di Alessandria, e infine il Quadrante Sud-Ovest che coincide con la provincia di Cuneo. Il territorio viene inoltre ulteriormente articolato in 33 Ambiti Integrati Territoriali (AIT), intesi come gli ambiti in cui

si manifestano le condizioni per progettare e attuare forme efficaci di intercomunalità. La corrispondenza tra le diverse articolazioni territoriali non è tuttavia rigida, come specifica il PTR, perché si può procedere con geometrie variabili a seconda della natura dei problemi da affrontare.

Per il Veneto, infine, non è facile identificare un livello di analisi-pianificazione diverso da quello provinciale, anche se si identificano due sistemi “forti” (Padova-Venezia e Verona) con ranghi diversi per ognuno dei capoluoghi provinciali.

Il tema più complesso resta quello del rapporto della programmazione regionale e della Regione stessa con gli Enti locali, specie nelle regioni (Lombardia e Piemonte) nelle quali la frammentazione municipale è molto forte.

Il problema è logicamente duplice e ben distinto: da un lato l'articolazione subregionale e subprovinciale della programmazione regionale, dall'altra la riforma dei livelli istituzionali del decentramento, su cui la Regione ha un ruolo specifico.

Nei fatti, le due questioni tendono ad intrecciarsi e il livello tendenziale della programmazione viene a volte ipotizzato come valido anche per il livello istituzionale. Su questa vicenda incombe poi la creazione del livello di governo metropolitano che rende lo scenario ancora più complicato: alcune regioni ipotizzano infatti un modello di città metropolitana come prevede la Costituzione (ovvero identificato come somma della città centrale e dei suoi comuni di cintura con i quali c'è continuità urbanistica), altre vedono con maggior favore un modello di provincia metropolitana.

Un buon punto di riferimento di questo punto di vista è offerto dagli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) previsti dal PTR del Piemonte che sono aree di dimensioni intermedie fra le Province e i Comuni, costruiti a partire dall'individuazione di relazioni intersoggettive locali definite in base ad un relativo auto contenimento dei flussi che sono causa ed effetto di tali legami; le relazioni di prossimità sono basate su componenti patrimoniali territoriali, valori e risorse comuni. Gli AIT rappresentano il supporto territoriale alla diagnosi, alla valutazione e alle strategie di livello locale e rispettano la geografia amministrativa esistente (sono composti da pluralità di comuni e coerenti con l'attuale articolazione provinciale) (Conti e Salone, 2011). Si tratta di un livello di aggregazione che per il modo in cui è definita fa riferimento esplicito ai Sistemi Urbani Giornalieri, concetto ormai consolidato della geografia economica e di cui anche l'Istat sistematicamente provvede alla identificazione a livello nazionale (Sistemi Locali del lavoro).

Analogamente, la Regione Emilia-Romagna promuove nel suo Piano Territoriale (come riferimento territoriale inferiore ai Sistemi complessi di Area vasta) il concetto di “Città effettiva” la cui dimensione è determinata dall'ispessimento delle relazioni quotidiane per motivi di studio, lavoro e tempo libero. Utilizzando come base di riferimento gli studi ESPON e una rielaborazione dei SLL (Sistemi Locali del Lavoro) dell'Istat, l'Emilia-Romagna identifica 21 aree funzionali con le caratteristiche delle città effettive, sia pure di rango fra



loro diverso: Bologna come area metropolitana, altre cinque di livello nazionale/transnazionale (Parma, Rimini, Ravenna, Modena e Reggio), le altre regionali. Queste aree costituiscono una “proposta” agli enti locali di lettura dei problemi e di intervento ad una scala non tradizionale ma potenzialmente più utile.

La Toscana ha da parte sua una lunga tradizione di ricerca di un livello di analisi e programmazione intermedio fra comuni e provincia; questi sforzi hanno prodotto i Sistemi economici locali (SEL), una articolazione diversa da quella Istat (SLL) che ha individuato altre aggregazioni. Questa disaggregazione del territorio regionale era nata per fini di programmazione, ma anche nella prospettiva di una più evoluta articolazione istituzionale del governo locale; nei fatti questa proposta è stata progressivamente congelata. Recentemente la Regione ha proposto l'avvio di un processo di cooperazione fra i Comuni toscani attraverso lo strumento delle Unioni, che ha portato all'identificazione di 37 Ambiti di dimensione territoriale adeguata, che tuttavia non esauriscono il territorio regionale ma piuttosto costituiscono un incentivo alla futura riduzione del numero dei Comuni, all'inizio promuovendo ed incentivando una cooperazione stretta fra le Amministrazioni demograficamente più piccole.

## **6. LA GOVERNANCE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE: MODELLI A CONFRONTO**

Un aspetto cruciale della programmazione regionale è la sua governance, intesa sia come il rapporto che la Regione sviluppa con gli altri soggetti (pubblici e privati) protagonisti del sistema regionale, sia come le relazioni tra le diverse componenti interne dell'Amministrazione regionale.

Con questo termine si intendono le procedure, le regole o i comportamenti che servono a creare una rete di cooperazione fra soggetti diversi. In questo senso, la governance della programmazione regionale include, le forme di partecipazione alla formazione e alla valutazione dei piani, le relazioni multilivello di carattere istituzionale e le scelte organizzative interne all'Amministrazione regionale.

Generalmente la partecipazione assume tre tipologie:

1. quella con il partenariato economico sociale (le parti sociali nelle varie loro articolazioni);
2. quella istituzionale con gli Enti locali, in particolare attraverso il Consiglio delle Autonomie locali, e la P.A in genere;
3. quella territoriale, con i livelli subregionali, in genere provinciali.

Una governance molto articolata può condurre a migliorare il risultato, evitando l'insorgere di blocchi incrociati fra centri decisionali diversi o apportando nuove idee e nuove risorse, ma può anche rischiare di rendere rituale, dispersivo, lento e quindi inefficiente ed inefficace il processo decisionale.

La partecipazione può essere poi realizzata con procedure che assumono il carattere della concertazione e/o della negoziazione (un confronto fra posizioni potenzialmente diverse che serve a chiarire le rispettive proposte ad elaborare innovazioni di contenuto e/o di procedura), il cui esito viene poi solitamente ratificato con strumenti di programmazione negoziata (Accordi di programma, Intese programmatiche, Protocolli o altro) che consentono di conseguire i rispettivi obiettivi grazie al concorso delle risorse di tutti i partecipanti.

La partecipazione alle procedure di programmazione regionale ha visto progressivamente crescere il suo spazio, ma negli ultimi documenti elaborati si coglie spesso la consapevolezza che la ritualità sia un rischio da cui guardarsi e sono frequenti i richiami a fissare procedure snelle e tempi certi che garantiscano i contributi di proposte e di risorse senza rendere troppo lunghe le procedure.

Si è anche ipotizzato che l'ampiezza del processo partecipativo possa influire sui rapporti istituzionali fra la Giunta regionale, che elabora e propone il PRS, e il Consiglio regionale che lo discute e lo approva. Tanto più ampie ed approfondite sono le fasi partecipative, tanto meno incisiva risulta infatti l'opera di rappresentanza delle parti sociali e dei territori che tradizionalmente svolge su questi temi l'assemblea legislativa regionale. La fase partecipativa svolta dalla Giunta, insomma, rischia di creare un effetto di spiazzamento nei confronti dell'organo legislativo.

Riguardo alle relazioni multilivello, si è già accennato nel paragrafo precedente alla persistente difficoltà di trovare interlocutori adeguati alla natura dei problemi. La debolezza del livello provinciale, unito alla eccessiva frammentazione di quello comunale, specialmente in alcune regioni, ha reso frequentemente complicato questo rapporto. In molti casi, tuttavia, l'articolazione su scala locale della pianificazione regionale ha dato buoni risultati in termini di coordinamento e di valorizzazione delle risorse, specialmente nei casi in cui all'iniziativa dal basso si è accompagnata una corrispondente attività di regia e coordinamento regionale.

Tutte le Regioni analizzate vantano esperienze di articolazioni locali della programmazione regionale, con acronimi diversi, spesso assonanti con i PISL (Progetti Integrati di Sviluppo Locale) previsti nei programmi regionali di origine europea del precedente ciclo di programmazione (Docup 2000-2006).

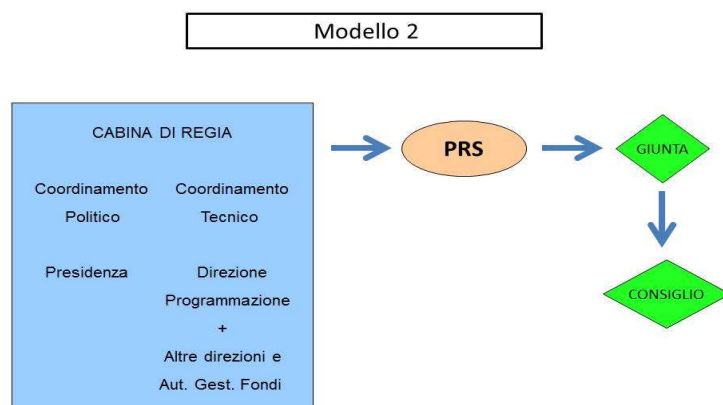
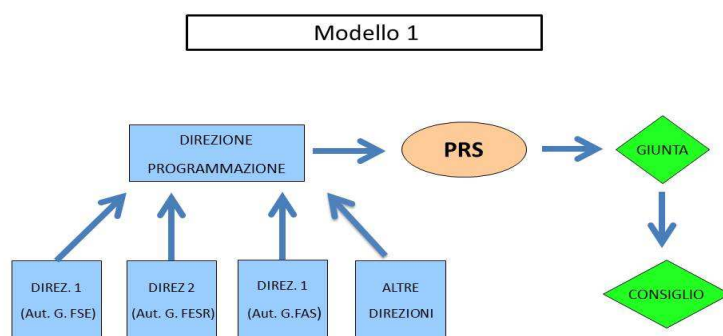
Riguardo infine alle procedure interne alla macchina regionale, si può rilevare una diffusa tendenza (o diffusi auspici) a realizzare una più forte integrazione che non può che essere realizzata "avvicinando" i decisori dei diversi segmenti della programmazione regionale. Una larga parte di questa coincide oggi, come si è spesso ricordato, con l'intervento comunitario e quindi tanto più vicini e coordinati appaiono i decisori (Autorità di gestione) dei diversi Fondi europei e tanto più integrato ed efficace appare l'azione regionale. Generalmente e storicamente le Autorità di gestione erano allocate presso le Direzioni generali di riferimento (ad es. Lavoro e Istruzione per il FSE) e fra loro le interazioni erano piuttosto deboli; negli ultimi anni si è cercato di attenuare la separatezza fra queste strutture con vari espedienti. Una

posizione particolarmente delicata è assunta in questo quadro dalla Direzione Programmazione, là dove esiste. C'è infatti un persistente pericolo di isolamento di questa struttura di staff rispetto alle Direzioni di settore, un pericolo che si riesce a scongiurare solo quando si realizza una posizione di primus inter pares con gli altri settori, rafforzata da un forte collegamento con la presidenza della Regione.

Estremizzando si possono identificare due posizioni limite.

Nel primo modello la Direzione Programmazione soffre di solitudine istituzionale nel momento delle predisposizione del PRS, a cui collaborano le altre Direzioni che detengono però le decisioni strategiche nella gestione delle risorse. Il prodotto che ne deriva può essere migliore o peggiore a seconda delle capacità di chi lo redige, ma il rischio della scarsa incisività resta immanente.

Nel secondo modello il supporto politico (che può essere assicurato dal Presidente, oppure da un suo rappresentante molto autorevole) rafforza l'intera operazione che non soffre della presenza di attori potenzialmente autarchici garantendo una maggiore integrazione fra obiettivi e fonti di finanziamento.



In realtà si ha l'impressione che le varie regioni presentino una sorta di ibridizzazione tra i due modelli in cui volta a volta prevalgano gli elementi distintivi dell'uno o dell'altro, anche se la tendenza va in direzione del secondo.

In merito alla integrazione fra i vari fronti in cui la programmazione strategica si articola, è significativa l'esperienza lombarda che prevede una forte interrelazione fra i dirigenti dei vari settori, una loro elevata mobilità (che garantisce se non altro dalla formazione di logiche autarchiche), nonché una stretta dipendenza dai vertici dell'ente (Segretario Generale e Vice-Segretario all'attuazione del Programma).

Si può notare, a proposito della partecipazione, che alcune di queste (Emilia-Romagna e Toscana) sembrano assegnargli un ruolo molto rilevante. Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna si è impegnata a predisporre una intesa a livello provinciale molto impegnativa, che nel caso dell'ultimo PRS ha richiesto un lungo impegno dei soggetti interessati dall'inizio del 2009 fino al 2011. La lunghezza eccessiva delle procedure è un limite che frequentemente viene segnalato in tutte le varie fasi procedurali, tanto che spesso dal momento dell'avvio della legislatura all'approvazione del PRS passano troppi mesi.

## **7. CONCLUSIONI**

Qual è lo stato di salute della programmazione regionale in Italia? I documenti di programmazione regionali si fondano su analisi approfondite delle realtà territoriali? Sono in grado di individuare i principali problemi che attanagliano le regioni (sia sotto il profilo economico sociale che istituzionale)? Sono effettivamente in grado di orientare le politiche regionali? Ha davvero preso avvio una nuova fase nella programmazione regionale? Non è certo semplice e forse neppure possibile formulare risposte esaustive a queste domande. L'analisi svolta su un numero ristretto di esperienze regionali (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) consente tuttavia di individuare alcuni aspetti rilevanti e porre alcuni preliminari tasselli.

Un primo elemento che sembra caratterizzare la recente stagione risiede nell'europeizzazione degli strumenti e dei documenti di programmazione regionale. Il richiamo a valori, idee guida, procedure, direttive, declaratorie proposte (con vario grado di incisività) dalle istituzioni europee è una costante di tutti i documenti di programmazione regionali esaminati (Piani di sviluppo e Piani territoriali), e non solo di quelli strettamente legati alla programmazione dei vari fondi europei (i diversi Programmi Operativi). Nel complesso, l'influenza delle istituzioni europee ha avuto conseguenze sia positive che negative. Innanzitutto, ha dato avvio, per l'utilizzo dei fondi europei, alla predisposizione di programmi di carattere pluriennale che rappresentano una delle poche occasioni a disposizione delle Regioni per formulare programmi di medio - lungo periodo. L'ultima stagione programmatoria (periodo 2007-2013) si è inoltre contraddistinta per la presenza di un Quadro Strategico Nazionale che ha rappresentato, per tutte le Regioni italiane, un punto di riferimento per l'elaborazione di

politiche di sviluppo regionale. Di converso, l'azione delle istituzioni europee e a cascata quelle promosse dal centro (in particolare dall'allora Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, oggi Dipartimento Sviluppo e Coesione) hanno talora condizionato eccessivamente i programmi regionali che, pur nelle loro differenze, tendono ad assomigliarsi più che in passato (isomorfismo). Un elemento che merita attenzione concerne il rapporto tra i programmi operativi regionali di matrice europea ed i più generali documenti di programmazione regionale. Come è noto, i primi devono contenere un'analisi delle situazione socio economica regionale a fondamento delle loro scelte programmatiche. Tali analisi rischiano spesso di soffermarsi su dati congiunturali poiché i tempi previsti per la loro elaborazione sono solitamente assai ristretti e contingentati all'interno dei processi di approvazione dei programmi operativi impedendo così riflessioni approfondite sulle dinamiche socio economiche regionali di lungo periodo. Da qui la notevole rilevanza che possono assumere, nelle esperienze più virtuose, i piani regionali di sviluppo laddove essi si fondano su analisi più meditate. Un "buon piano di sviluppo regionale" è infatti in grado di fornire utili elementi nella predisposizione dei diversi piani operativi regionali.

Se si esaminano i documenti di programmazione regionale con riferimento agli elementi indispensabili di un "buon piano" (robusta analisi socioeconomica, indicazione obiettivi e priorità di intervento, grado di coerenza, sistemi di monitoraggio e valutazione), pur in presenza di significative differenze tra le cinque esperienze regionali esaminate e i rispettivi documenti di programmazione, è possibile evidenziare alcuni aspetti comuni e trasversali:

1. l'influenza dominante delle istituzioni europee, per quanto concerne i codici espressivi impiegati (le retoriche della programmazione) sia nella scelta di alcuni temi, in particolare la sostenibilità nelle sue diverse dimensioni;
2. per quanto concerne la dimensione economica, emerge una particolare attenzione alle attività produttive (è notevole l'enfasi sul comparto manifatturiero) individuate come elemento strategico dei diversi sistemi regionali. Comune anche l'attenzione ai problemi del mercato del lavoro, e al settore terziario, nella consapevolezza che buona parte dell'economia regionale ruota ormai attorno questo settore, per quanto esso presenti spesso confini e caratteri assai poco definiti, non adeguatamente analizzati. Il più generale problema della competitività regionale viene quasi sempre fronteggiato richiamando la necessità di favorire l'innovazione e l'incontro imprese e ricerca (altri temi sui quali si manifesta, di nuovo, l'influenza delle politiche di origine europea);
3. un ulteriore elemento abbastanza comune ai diversi piani e programmi risiede nel proporre modelli di sviluppo regionale che, in estrema sintesi, potremmo definire endogeni e "place-based" (Barca, 2009) ovvero fondati sulle necessità/capacità di riconoscere prima e valorizzare poi i caratteri e gli assets presenti nel territorio regionale e/o nelle sue articolazioni. Si osserva poi una tendenza a ricondurre nei piani territoriali regionali la

dimensione strategica allontanandosi da approcci prescrittivi-regolativi (aventi come principale obiettivo quello di costituire una cornice per i piani regolatori);

4. in tutti i documenti di programmazione mancano specifici riferimenti ai piani sanitari (o sociosanitari) regionali. Una lacuna di non poco conto, se si considera che la sanità rappresenta di gran lunga la più cospicua voce nei bilanci regionali ma esemplificativa dell'estraneità dei piani sanitari rispetto ai tradizionali percorsi di formulazione dei programmi regionali di sviluppo;
5. infine, un ultimo tratto che accomuna i diversi documenti di programmazione esaminati consiste nella modesta attenzione alle relazioni di carattere interregionale. Nonostante queste siano talora richiamate (soprattutto nelle esperienze promosse sotto l'auspicio del programma europeo Interreg), sono solitamente assenti approfondite riflessioni sulle problematiche sovra regionali che potrebbero invece ampliare l'orizzonte delle analisi e sollecitare azioni congiunte e coordinate in alcune aree e in alcune politiche i cui effetti tendono a superare i confini amministrativi delle singole Regioni (Perulli e Pichierri, 2010).

Quest'ultima considerazione, seppur indirettamente, conduce ad interrogarsi sui rapporti tra i principali soggetti istituzionali richiamati nei documenti di programmazione regionale. Ricordata la sostanziale debolezza delle relazioni orizzontali (ovvero tra Regioni) implicita nella maggior parte di questi documenti, resta da esaminare le relazioni di carattere verticali ed in particolare il rapporto tra la programmazione regionale, lo Stato, le Province ed i Comuni. Emergono debolezze sia verso l'alto che verso il basso. A livello statale si riscontra l'assenza di politiche nazionali di promozione della cooperazione interregionale rispetto a problemi comuni a più regioni (mercato del lavoro, politiche della ricerca, politiche urbane). A livello sub regionale va richiamata l'articolazione territoriale esplicitata in questi documenti quale esito delle analisi socioeconomiche. In molti casi vengono infatti proposte articolazioni variamente denominate e di diversa taglia (macroaree, quadranti, sistemi di area vasta, sistemi economici locali, città effettive, ecc.), e talora anche politiche ad esse rivolte, che coincidono solo in modo parziale con la geografia amministrativa esistente. Alcuni programmi di sviluppo (ma anche alcuni piani territoriali) tendono pertanto a proporre meccanismi e strumenti per favorire una maggior congruenza tra le articolazioni che emergono dalle analisi ed i rispettivi soggetti istituzionali in esse ricompresi. Infine, *last but not least*, rimane da affrontare la questione delle strutture politico-amministrative regionali e loro modalità di interazione nel processo di formulazione dei documenti di programmazione regionali di carattere generale. In questo ambito, il pericolo fondamentale da scongiurare risiede nell'isolamento in cui la Direzione programmazione (o la struttura comunque competente) può venirsi a trovare in sede di elaborazione dei documenti di programmazione. Se non opportunamente affrontato tale situazione rischia di condurre a esiti non troppo positivi in cui il programma regionale di sviluppo, per quanto brillantemente redatto, rimane un documento

“di buone intenzioni”, avulso dal contesto organizzativo regionale e con modestissime capacità di incidere nelle politiche regionali.

## BIBLIOGRAFIA

- Baldi P, Bruzzo A., Petretto A. (a cura di) (2008), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia. Atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci*, Firenze: IRPET-Regione Toscana-Aisre
- Baldi P. (2012), *L'evoluzione del modello di programmazione della Regione Toscana*, in “Modelli di programmazione regionale a confronto”, Seminario AISRE-IRPET-Regione Toscana: Firenze 3 aprile 2012
- Bandera S., Mazzoleni M. (2010), *La programmazione regionale. Alcune best practice di innovazione in Europa*, Milano: Guerini Associati (IRER Lombardia, working paper n. 15)
- Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy
- Bianchi, G. (2008), *Alla ricerca della programmazione perduta*, in P. Baldi et al *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Firenze: IRPET-Regione Toscana-Aisre, pp. 73-96
- Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing; reperibile al seguente link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>
- Brosio, G e Piperno, S. (2008), *Le Regioni come livello “meso” di governo: implicazioni per il federalismo fiscale*. in Di Giovine A., Mastromarino A., (a cura di) *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Centro Studi sul Federalismo, Milano: Giuffrè, pp.217-240
- Conti, S. e Salone, C. (2011), *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*, Torino: Ires Piemonte (Working Papers 244/2011)
- Keating, M. and McEwan, N., (2005), *Introduction: Devolution and Public Policy in Comparative Perspective*, Regional and Federal Studies, vol. 15, n.4, December, pp. 413-421
- Perulli P. e Pichierri A. (2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino: Einaudi
- Properzi, P. (a cura di) (2011), *Rapporto dal Territorio 2010*, Roma: Inu edizioni
- Raimondo, L. (2008), *Esperienze di programmazione nella politica regionale italiana dell'ultimo decennio* in P. Baldi et al, *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Firenze: IRPET-Regione Toscana-Aisre, pp. 37-62

## ABSTRACT

The paper deals with the issues of regional planning in Italy since the establishments of Regional governments in 1970. Methods of regional planning have seen significant changes in the last forty years. The study focuses on five big regions in North Center of Italy, analyzing the main planning documents and comparing them. It emerges a sort of convergence of the planning procedures while the policy priorities among regions diverge in some fields. In the last years the influence of European Union has become dominant. Main current challenges are effective coordination among different level of governments, better integration in regional policies, territorial reorganization of local governments, cooperation of regional governments in multiregional area wide policies.