



*Bozza provvisoria*

## LA DIMENSIONE TERRITORIALE E L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO



# Indice

<b>1</b>	<b>LA DIMENSIONE TERRITORIALE E L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO NEL NUOVO SCENARIO DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013</b> .....	<b>3</b>
	Premessa.....	3
<b>1.1</b>	<b>Relazioni fra strumenti di programmazione integrata: un caso di studio</b> .....	<b>4</b>
	Il Caso PIT - PSL.....	4
	Definizioni .....	4
	Territori interessati.....	4
	Obiettivi e tipologie prevalenti di intervento.....	5
	Requisiti dei progetti/programmi integrati.....	7
	Il sistema di governance.....	7
<b>1.2</b>	<b>L'integrazione degli strumenti a livello locale: analisi delle criticità principali</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>L'INTEGRAZIONE DEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE A LIVELLO TERRITORIALE</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Costruzione di un'ipotesi di lavoro per l'integrazione delle politiche</b> .....	<b>8</b>
	Due archetipi dei modelli di integrazione: punti di forza e criticità.....	8
	Il "governo dell'integrazione": il modello e i macro processi.....	10
	La governance e la gestione operativa.....	11
	Il processo di programmazione e il processo di controllo.....	13
	Le milestone per l'avvio del processo di "governo dell'integrazione" .....	14
	Gli strumenti di supporto alla gestione dei flussi informativi.....	15
	Gli strumenti di accompagnamento .....	16
<b>2.3</b>	<b>Le ricadute attese</b> .....	<b>17</b>
	Regione .....	17
	Territori .....	17

# 1 LA DIMENSIONE TERRITORIALE E L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO NEL NUOVO SCENARIO DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

## Premessa

Come noto il ciclo di politiche di sviluppo regionale in corso assegna un ruolo centrale all'adozione di un approccio territoriale in fase di definizione ed attuazione delle stesse politiche.

In particolare, nell'approccio strategico delineato per il periodo 07-13, le nuove politiche di sviluppo regionale, nel quadro di una stretta integrazione con gli obiettivi di Lisbona, dovranno mirare alla costituzione di condizioni territoriali favorevoli all'attrazione ed alla generazione di innovazione, attraverso un **pieno coinvolgimento e valorizzazione del milieu locale**.

Si riconosce, quindi, che le politiche di scala nazionale o interregionale, per essere fattibili ed efficaci, devono incardinarsi su adeguate condizioni territoriali, ossia su un ampio spettro di fattori di localizzazione e di generazione imprenditoriale, opportunamente valorizzati o sviluppati attraverso adeguate politiche promosse a livello locale.

In quest'ottica, il QSN ribadisce la necessità di una forte attenzione rivolta alla costruzione di una programmazione e progettazione territoriale, basata sulla **valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità dei contesti territoriali** ed evidenzia, in particolare, come "la dimensione territoriale può divenire punto di riferimento e di partenza per la costruzione di strategie **che assumono come leva per lo sviluppo l'integrazione tra le politiche**".

Appare chiaro, quindi, come, nel nuovo quadro della programmazione, **la dimensione territoriale e l'integrazione tra le politiche appaiano due aspetti fortemente interrelati** ovvero, in termini estremi, due facce di una medaglia con cui conseguire una riduzione efficace della ridondanza e della dispersione degli interventi, assolutamente prioritaria in un contesto di progressivo downsizing delle risorse.

In quest'ottica, appare fondamentale attribuire il giusto peso al tema della **pertinenza**. Infatti, nella misura in cui lo specifico territorio diventa l'unità di riferimento per l'integrazione delle politiche delineate a livello regionale, in coerenza con i dettami provenienti dai soggetti che coordinano i trasferimenti delle risorse (Unione Europea o DPS), al fine dell'innalzamento dell'efficacia complessiva del processo rispetto agli obiettivi di sviluppo a cui le stesse politiche fanno riferimento è necessario che queste siano declinate, ovvero disegnate e, soprattutto, implementate, in modo pertinente rispetto al contesto in cui vengono dispiegate.

Nell'impostazione delineata la focalizzazione sulla pertinenza (e di conseguenza sulla credibilità del rapporto tra obiettivi prefissati, situazione di contesto, azioni da porre in essere e risorse da dispiegare) dovrebbe evitare:

- gli effetti di omogeneizzazione troppo spesso vissuti in passato nella declinazione dei programmi operativi (ad esempio nei progetti integrati) tanto che in molti casi i programmi degli specifici progetti, non solo di aree ma anche di regioni diverse, apparivano tra di loro assolutamente intercambiabili e quindi, tenuto conto dell'eterogeneità dei contesti, non congrui rispetto alle specifiche esigenze;
- la sindrome della "montagna che partorisce il topolino" in cui programmi dai propositi estremamente ambiziosi in termini di attivazione di positive dinamiche di sviluppo o di recupero di situazioni di sottoutilizzo delle risorse generano risultati effimeri o, talvolta, nulli.

In questa prospettiva, la rilevanza attribuita, nel ciclo di programmazione 2007-2013, alla declinazione delle politiche di sviluppo sulla dimensione territoriale e alla loro integrazione, anche e soprattutto alla luce delle esperienze della "programmazione dal basso" vissute nei due cicli precedenti, richiede una serie di interventi ad hoc volti a:

- disegnare il modello di governance e, soprattutto, di implementazione a livello locale dell'integrazione e dell'attuazione integrata delle politiche;
- supportare la traduzione dei modelli delineati in processi e strumenti;
- sviluppare opportune azioni di capacitazione (capacity building) delle istituzioni locali demandate a gestire, a livello locale, la fase di integrazione e attuazione dei P.O., tenuto

conto dell'evidenza proveniente dai cicli precedenti per cui l'efficacia nell'implementazione di strategie di sviluppo locale è strettamente connessa alle capacità dei soggetti gestori;

- supportare la fase di trasferimento a livello locale delle buone prassi maturate a livello centrale, tenuto conto di come sia a livello teorico che nell'esperienza degli ultimi anni sia dimostrato che la corretta adozione delle best practices non avviene tout court ma richiede un'opportuna fase di adattamento, declinazione e apprendimento delle stesse.

Rispetto al contesto delineato tali azioni si configurano come elementi fondamentali per l'effettivo sviluppo di politiche regionali che, valorizzando la dimensione territoriale e l'integrazione dei diversi P.O. a livello locale, consentano di alimentare una prospettiva di crescita autopropulsiva dei territori:

- ponendo in essere una strategia allo stesso tempo coerente con i dettami comunitari e nazionali ma pertinente rispetto alle specifiche peculiarità dei contesti territoriali;
- evitando la ridondanza delle fasi di programmazione strategica a scala territoriale diversa che, almeno nell'esperienza dei cicli di programmazione troppo spesso contrae eccessivamente la fase dell'implementazione, contribuendo ad innalzare i rischi di inefficacia, ovvero l'assenza di integrazione tra politiche;
- riducendo i rischi di dispersione nell'attuazione delle politiche.

## 1.1 Relazioni fra strumenti di programmazione integrata: un caso di studio

### Il Caso PIT - PSL

#### Definizioni

I programmi operativi FESR e FEASR prevedono entrambe l'utilizzazione di strumenti di programmazione territoriale integrata destinati alle aree interne e rurali: i Progetti Integrati Territoriali ed i Piani di Sviluppo Locale (Asse 4 "Leader" del PSR). Essi presentano diversi punti "di contatto" di cui si presenta di seguito un'analisi sintetica.

**Tabella 1 – Definizione sintetica**

PIT (PO FESR)	PSL (PSR FEASR)
I Progetti Territoriali sono un insieme di azioni e interventi che sono definiti e messi in atto per il perseguimento di un obiettivo chiaramente identificato di sviluppo e promozione di un sistema territoriale.	Strategie di sviluppo rurale sinergiche ed integrate con le altre politiche di sviluppo territoriale.

#### Territori interessati

Come si vede nella tabella 2, entrambi gli strumenti sono orientati alle aree interne. Meno netto è l'orientamento del PSR che include anche le aree collinari, tuttavia, per la delimitazione definitiva delle aree di intervento dei PSL esso lascia, all'interno dell'area ammissibile, discrezionalità alle amministrazioni provinciali.

**Tabella 2 – Aree ammissibili**

PIT (PO FESR)	PSL (PSR FEASR)
Aree montane. Comuni classificati come montani ai sensi della L.R 11/2003. 224 comuni	Aree montane e collinari macroaree classificate B1 (Collina litoranea), B2 (Fucino), C (Collina interna) e D (Aree montane). 302 comuni

Le indicazioni dei documenti di programmazione prospettano uno scenario di sovrapposizione geografica delle aree ammissibili di PIT e PSL che potrà variare fra estremi del 100% (nella provincia di AQ) ed il 50% circa (in quella di CH). Questa situazione è ben comprensibile

osservando la figura 1 che mostra come, in ogni caso, una vasta porzione del territorio regionale sarà interessata da entrambe gli strumenti .

**Figura 1 – Sovrapposizione fra aree ammissibili per PIT e PSL**



In base alle indicazioni dei due documenti di programmazione (tab.3), il grado di sovrapposizione fra le singole aree PIT e PSL dipenderà dalle scelte strategiche effettuate dalle amministrazioni provinciali sulla perimetrazione dei PSL (vedi figura 2 nella pagina seguente).

**Tabella 3 – Modalità di definizione delle aree di intervento**

PIT (PO FESR)	PSL (PSR FEASR)
Saranno promossi otto Progetti Integrati territoriali (PIT) nei rispettivi ambiti territoriali (L'Aquila, Avezzano, Sulmona, Chieti, Lanciano, Vasto, Pescara e Teramo).	Le aree ammissibili all'approccio LEADER devono: <ul style="list-style-type: none"> <li>• essere coerenti ed offrire una massa critica sufficiente in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche per supportare una vitale strategia di sviluppo;</li> <li>• avere una popolazione maggiore di 15.000 abitanti ed inferiore a 120.000 abitanti.</li> </ul> La Regione intende assicurare l'approvazione di un numero di GAL non superiore ad 11. Alle Province viene (tra l'altro) assegnata la funzione di individuare una o più aree LEADER all'interno dei rispettivi territori.

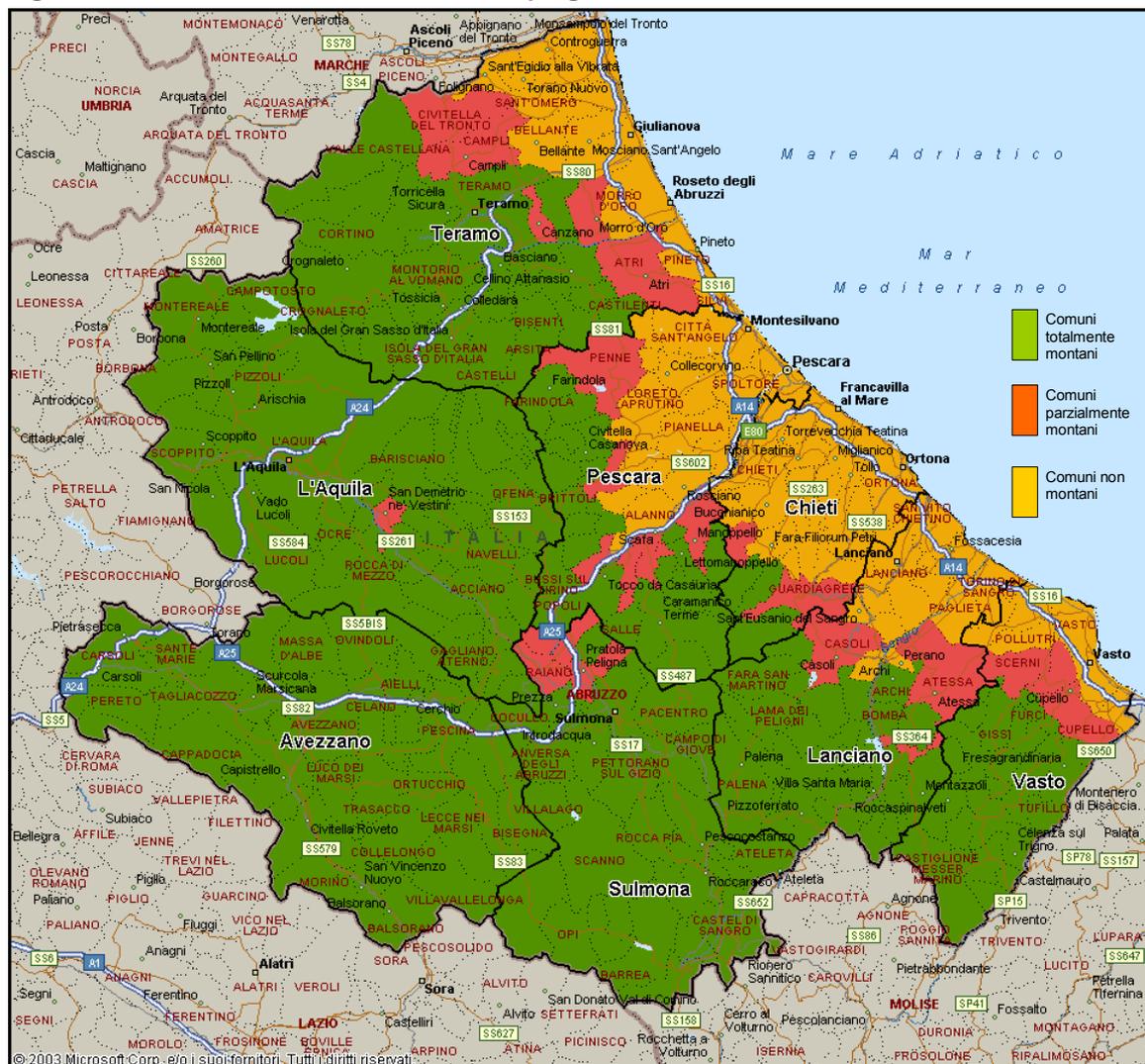
Obiettivi e tipologie prevalenti di intervento

**Tabella 4 – Obiettivi principali**

PIT (PO FESR)	PSL (PSR FEASR)
Le attività realizzate nell'ambito dei PIT dovranno essere orientate al conseguimento dell'obiettivo operativo n.2 dell'Asse 4 del PO FESR: “Sostenere lo sviluppo delle aree montane e contrastare i fenomeni di marginalizzazione e declino attraverso la promozione del turismo sostenibile”.	Le risorse destinate all'Asse IV contribuiranno a conseguire le priorità degli Assi I, II e <u>soprattutto dell'Asse III</u> . Il valore aggiunto atteso dall'Asse IV risiede, tuttavia, nel miglioramento della governance locale, al fine di mobilitare il potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali. La maggior parte delle risorse dei PSL sarà quindi orientata alle finalità dell'Asse 3 del PSR: <ul style="list-style-type: none"> <li>• miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione;</li> <li>• sostegno ai processi di diversificazione economica basati sulla valorizzazione delle risorse ambientali, naturalistico-paesaggistiche e culturali (in funzione dell'implementazione di percorsi di sviluppo in chiave turistica) ed allo sviluppo di un tessuto di microimprenditorialità nei settori per i quali i singoli contesti imprenditoriali sono maggiormente vocati.</li> </ul>

In sostanza, seppure con linguaggio diverso, sia i PIT che i PSL sono orientati prevalentemente a rendere più attrattive, accoglienti e vivibili le aree interne abruzzesi. A tale riguardo vale la pena di citare il PO FESR che, riguardo ai PIT recita: “all’interno dei quali verranno sviluppati interventi integrati di sviluppo mirati a valorizzare le specificità e le vocazioni territoriali delle aree montane e gli aspetti sinergici con le aree urbane; azioni integrate per lo sviluppo socio economico delle aree a vocazione turistica e culturale; interventi per favorire la creazione, in coerenza con gli interventi di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e umane locali, di un’offerta turistica relativa ai segmenti culturali e ambientali, affinché il turismo ambientale, quello dei piccoli comuni delle aree interne, delle antiche tradizioni e piccoli tesori, diventi la nuova frontiera per una offerta diversificata dell’Abruzzo dei prossimi anni, e costituisca una leva di mobilitazione di altri settori e, quindi, un fattore di diversificazione produttiva in un contesto a prevalenza rurale.”

**Figura 2 – Gli 8 ambiti territoriali dei PIT della programmazione 2000-2006**



**Tabella 5 – Tipologie prevalenti di intervento in ordine di importanza (risorse disponibili)**

PIT (PO FESR)	PSL (PSR FEASR)
1 Finanziamento di investimenti volti a migliorare l’accessibilità, a promuovere e sviluppare le attività economiche connesse al patrimonio culturale e naturale, a incentivare l’uso sostenibile delle risorse naturali e ad incoraggiare il turismo sostenibile;	1 Interventi afferenti all’Asse 3: imprenditorialità legata all’identità locale, sviluppo del turismo e dell’agriturismo, servizi per il miglioramento della qualità della vita, rinnovamento di borghi e villaggi, tutela e riqualificazione del patrimonio rurale;
2 promozione di pacchetti di interventi che potranno trovare copertura finanziaria negli altri Assi del programma.	2 Interventi afferenti agli Assi 1 (competitività) e 2 (ambiente);
	3 Cooperazione territoriale;
	4 GAL.

### Requisiti dei progetti/programmi integrati

Come si vede nella tabella seguente, queste due forme di progettazione complessa presentano quindi forti analogie sia nell'approccio (territoriale, partenariale e integrato) e sia nei criteri cui devono attenersi i progetti.

**Tabella 6 – Requisiti dei progetti/programmi integrati**

<b>PIT (PO FESR)</b>	<b>PSL (PSR FEASR)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• il carattere integrato degli interventi</li><li>• la dimensione significativa dei progetti</li><li>• la sostenibilità ambientale ed economica</li><li>• la complementarietà con l'ambito di intervento territoriale del piano di sviluppo rurale per l'Asse diversificazione (3)</li><li>• territori di intervento composti da comuni montani, che si associno su una soglia minima di popolazione</li><li>• identificazione delle priorità territoriali tenendo in considerazione attività già avviate e disponibilità di strumenti di programmazione già in un avanzato stadio operativo</li><li>• modalità e procedure di concertazione e partenariato per coinvolgere enti istituzionali (in molti casi titolari delle valenze culturali e ambientali) ed operatori privati responsabili di azioni di valorizzazione economica;</li><li>• integrazione fra diverse scale di programmazione (locale, provinciale e di area vasta);</li><li>• introduzione di modelli e tecniche di innovazione tecnologica nell'offerta e nella erogazione di servizi culturali, ambientali e turistici".</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Partenariato rappresentativo</li><li>• strategie di sviluppo locale coerenti ed integrate con i diversi strumenti di programmazione regionale e locale;</li><li>• dimostrazione dell'approccio bottom-up;</li><li>• integrazione orizzontale tra le operazioni e/o integrazione verticale per la valorizzazione di una o più filiere non agro-alimentari (ambiente, energia, etc.)</li><li>• procedure di gestione, monitoraggio e controllo, e selezione delle operazioni conformi</li><li>• struttura tecnica e amministrativa dotata di adeguata professionalità e competenza, con provata esperienza</li><li>• Innovazione</li><li>• Networking</li><li>• Cooperazione fra territori</li></ul>

### Il sistema di governance

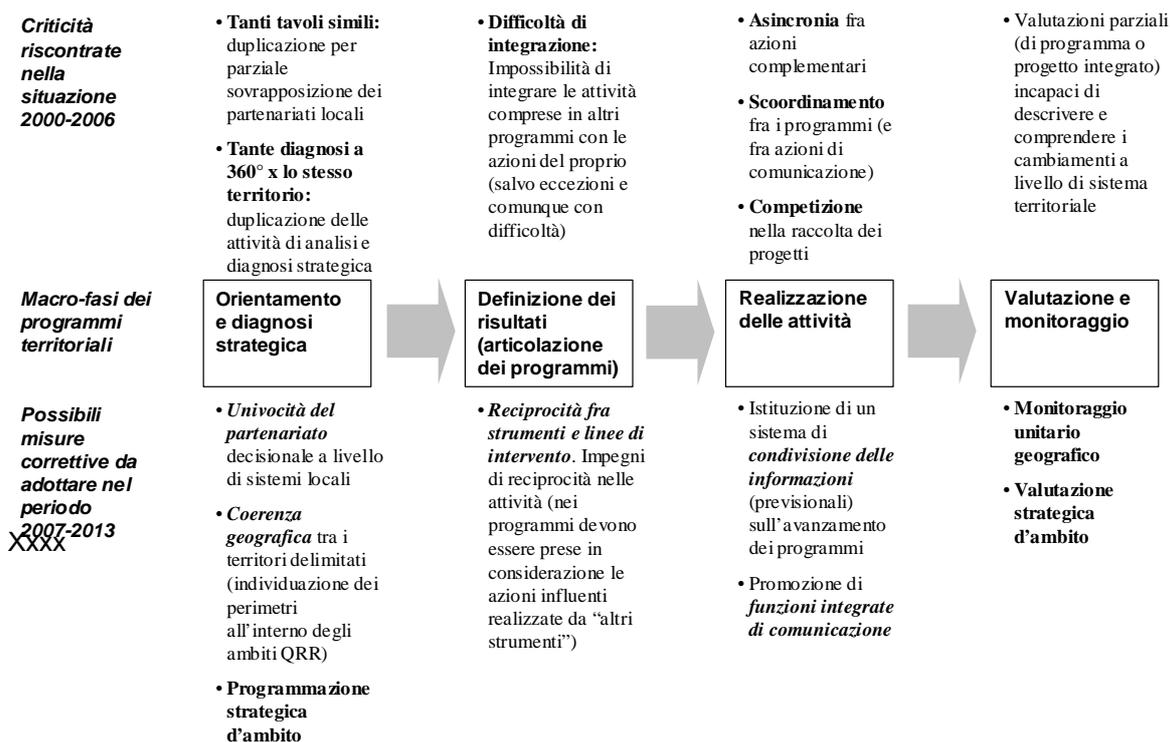
Anche il sistema di governance prefigurato presenta rilevanti punti in comune, in particolare riguardo a due aspetti specifici: il ruolo del partenariato locale e quello delle province.

**Tabella 7 – Ruolo dei partenariati e delle Province**

<b>PIT (PO FESR)</b>	<b>PSL (PSR FEASR)</b>
Lo strumento della Progettazione integrata sarà coordinato dalle Province in collaborazione con i Partenariati locali dei territori oggetto di intervento	I Gruppi di Azione Locale (attuatori dei PSL) dovranno rappresentare un'emanazione del partenariato socio-economico del territorio. Le Province sono chiamate a svolgere le seguenti funzioni: <ul style="list-style-type: none"><li>• individuare una o più aree LEADER all'interno dei rispettivi territori;</li><li>• definire proprie linee di indirizzo strategico cui i partenariati devono far riferimento nell'elaborazione delle strategie di sviluppo locale;</li><li>• svolgere le azioni di animazione propedeutiche alla presentazione delle candidature da parte dei partenariati;</li><li>• esprimere il proprio parere di conformità sui documenti strategici territoriali presentati dai partenariati che partecipano alla selezione;</li><li>• favorire l'interazione e la complementarità delle azioni LEADER con quelle dei propri programmi e/o dei programmi di altri soggetti regolatori tramite l'organizzazione e la gestione di un tavolo di concertazione permanente tra i vari soggetti, ivi compresi i GAL</li></ul>

## 1.2 L'integrazione degli strumenti a livello locale: analisi delle criticità principali

Nello schema seguente è riportata un'analisi delle principali criticità, in termini di integrazione delle politiche, che potrebbero emergere qualora gli strumenti di programmazione/progettazione territoriale fossero implementati in uno scenario di programmazione orientato da un quadro regolativo analogo a quello del periodo 2000-2006. Lo schema fa riferimento alle macro-fasi che caratterizzano il processo tipo degli strumenti basati sulla programmazione territoriale integrata (come PIT e PSL). Per ciascuna fase sono riportate, nella parte superiore le principali criticità ed in quella inferiore i possibili "principi guida" di misure correttive.



## 2 L'INTEGRAZIONE DEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE A LIVELLO TERRITORIALE

### 2.1 Costruzione di un'ipotesi di lavoro per l'integrazione delle politiche

#### Due archetipi dei modelli di integrazione: punti di forza e criticità

I modelli di integrazione territoriale delle politiche di sviluppo possono essere organizzati in un ideale continuum i cui i due estremi sono occupati da due archetipi:

- A. L'integrazione governata dal centro (approccio top down);
- B. L'integrazione governata dalla "periferia" (approccio bottom up).

Nel caso specifico, il primo modello prevede che l'integrazione sia governata a livello Regionale (centro) dove l'interazione stretta tra le autorità di gestione e, più in generale, tra tutti coloro che assumono una responsabilità di gestione della spesa con cui si dispiegano le politiche di sviluppo

locale, dovrebbe consentire un'integrazione delle stesse politiche estremamente efficiente in termini di:

- Maggiore facilità nella concentrazione dei processi di allocazione della spesa;
- Minori tempi di sviluppo del processo di integrazione;
- Minori costi di sviluppo del processo di integrazione.

Se l'efficienza e la facile controllabilità del processo rappresentano i principali vantaggi teorici di un approccio top down, appare ovvio come i principali elementi di debolezza dell'integrazione governata dal centro sono la lontananza dai territori, la difficoltà di leggere i fabbisogni specifici e la loro evoluzione, la difficoltà di governare "a distanza" i processi di attuazione.

In tale ottica, il fattore critico di successo di un processo top down è la possibilità di disporre di un sistema di analisi territoriale a scala fine, di un efficace sistema di monitoraggio dell'attuazione e di un'efficiente sistema di coordinamento dei centri con responsabilità di gestione. Questi elementi, infatti, anche se non consentono al centro di vivere il territorio ne possono permettere una lettura più puntuale che consente di sviluppare interventi più pertinenti con le esigenze del territorio e, relativamente al sistema di monitoraggio ed alla capacità di coordinamento, di sviluppare quelle correzioni in itinere necessarie a mantenere sotto controllo e innalzare l'efficacia complessiva del processo.

All'opposto, come detto, è possibile utilizzare un approccio bottom up in cui il territorio è direttamente protagonista dell'attività di integrazione. I principali vantaggi di questo approccio sono connessi all'efficacia del processo. La maggiore consapevolezza dei fabbisogni e la presenza sul territorio consentono, almeno a livello teorico, di sviluppare interventi con un più elevato grado di pertinenza e un livello di concentrazione sulle effettive esigenze del territorio (minore dispersione), al tempo stesso il coinvolgimento nei processi decisionali stimola nei livelli locali il senso di appartenenza del progetto facilitando la mobilitazione dei destinatari ed i fattori che determinano "effetto leva".

Le principali debolezze di un approccio decentrato sono riconducibili alla complessità del processo che vede un maggior numero di attori coinvolti, alle asimmetrie informative che possono determinare una difficoltà per il territorio in fase di programmazione e una difficoltà per le autorità di gestione di percepire l'effettivo evolversi della situazione e le effettive possibilità di avanzamento della spesa (rischio rinvenienze), alla difficoltà del territorio di gestire i processi necessari (gap di capacità), all'emergere dei localismi che possono determinare una rilevante dispersione degli interventi.

In quest'ottica, il principale fattore critico di successo è lo sviluppo di un **adeguato sistema di programmazione e controllo** che, oltre a costituire una piattaforma per l'interazione tra centro e periferia, rappresenta l'elemento per attribuire le responsabilità, coordinare l'azione dei diversi soggetti, costruire azioni mirate di capacity building (rispetto alle esigenze specifiche del processo piuttosto che in modo generico e trasversale rispetto alle competenze necessarie alla gestione delle dinamiche di sviluppo locale) e per ridurre le asimmetrie informative che esistono tra centro e periferia e viceversa.

In termini conclusivi, non può non sottolinearsi come qualsiasi sia il modello prescelto un fattore critico di efficacia di un processo di integrazione è rappresentato dalla **tempestività** dello stesso ovvero dal tempo necessario a passare dalla fase di programmazione a quella di realizzazione. Infatti, nella misura in cui l'integrazione ha l'obiettivo di accelerare le dinamiche di sviluppo territoriale e tenuto conto che quest'ultimo è fondamentalmente trainato da processi di natura economica, la tempestività rappresenta il principale key performance indicator.

L'esperienza dei due precedenti cicli di programmazione insegna come troppo spesso la replicazione sul territorio di pesanti documenti di programmazione strategica e le difficoltà di sviluppare in tempi adeguati la valutazione degli stessi ha schiacciato eccessivamente il tempo di attuazione vanificando, molto spesso, l'efficacia del disegno e soprattutto l'efficacia dell'attuazione e lasciando tutti gli attori coinvolti senza le risorse temporali necessarie per correggere in itinere imparando dall'esperienza.

In quest'ottica, appare opportuno evidenziare come il processo di integrazione, soprattutto se effettuato utilizzando un approccio dal basso, deve essere improntato a ridurre la ridondanza del processo di programmazione, a mantenere coordinato l'agire delle strutture centrali (Regione) e di quelle periferiche (Province, territori) a cui vengono demandate parti consistenti delle attività di

attuazione delle politiche e naturalmente a definire con chiarezza le distinzioni in materia di compiti, funzioni e, soprattutto, responsabilità.

Approccio	Punti di forza	Punti di debolezza
<b>Top down</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficienza del processo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Maggiore facilità nella concentrazione dei processi di allocazione della spesa;</li> <li>○ Minori tempi di sviluppo del processo di integrazione;</li> <li>○ Minori costi di sviluppo del processo di integrazione</li> </ul> </li> <li>• Controllabilità del processo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lontananza dai territori,</li> <li>• Difficoltà di leggere i fabbisogni specifici e la loro evoluzione,</li> <li>• Difficoltà di governare “a distanza” i processi di attuazione</li> </ul>
<b>Bottom up</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacia del processo               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Maggiore pertinenza</li> <li>○ Minore dispersione</li> </ul> </li> <li>• Maggiore senso di appartenenza e mobilitazione delle risorse locali per la riuscita del progetto (effetto leva)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complessità del processo</li> <li>• Emergere di asimmetrie informative</li> <li>• Gap di capacità per la gestione dei processi</li> <li>• Rischi di localismi</li> </ul>

### **Il “governo dell’integrazione”: il modello e i macro processi**

Nelle pagine successive viene delineata la struttura del modello ed i macro processi da porre in essere per sviluppare il “governo dell’integrazione” su scala territoriale delle politiche di sviluppo.

Appare opportuno evidenziare che, così come emerge dalla lettura dei documenti di programmazione delle Regione Abruzzo, la scelta di fondo compiuta a livello regionale è stata quella di delegare parti consistenti dell’integrazione e dell’attuazione delle politiche ai territori, adottando, di fatto, un approccio bottom up di cui si è tenuto conto nello sviluppo del modello e dei relativi macroprocessi.

In quest’ottica, si evidenzia come il processo nel seguito delineato :

- è tangente ma non coincidente con i consueti processi di programmazione e controllo della spesa e di gestione dei fondi UE;
- laddove opportunamente integrato può supportare i suddetti processi aumentandone l’efficienza.

La filosofia di fondo del modello e dei relativi macro processi può essere così sintetizzata:

- Evitare la creazione di una sovrastruttura mettendo a sistema le strutture e le risorse già esistenti a livello territoriale e ponendo l’enfasi del processo sul tema della valutazione (preventiva, concomitante e consuntiva). In particolare si ritiene che al processo e alle strutture organizzative che ne permettono l’implementazione non si deve dare un valore normativo ma esclusivamente di supporto al processo di integrazione. In questo modo, la stabilizzazione del processo e delle strutture dovrebbe essere esclusivamente funzione dell’utilità che questo dimostrerà di avere rispetto al tema del “governo dell’integrazione”;
- Evitare la ridondanza dei processi di programmazione privilegiando la correzione in itinere in fase di attuazione, anche al fine di evitare l’ormai abituale concentrazione della spesa al termine del periodo di attuazione dei P.O.
- Sviluppare un processo che sia efficace su tutto il ciclo di programmazione migliorando la comunicazione tra:
  - Regione → territori sia nella fase di avvio dei programmi che in quella di eventuale riprogrammazione della spesa;
  - Territori → Regione nella fase di attuazione delle “attività” su cui si articolano operativamente gli obiettivi (generali e specifici) degli assi;
- Non interferire con i normali processi di programmazione e controllo della spesa dei fondi UE

- Tener conto della specificità delle diverse aree, della loro articolazione a livello locale e delle reti partenariali che si sono consolidate nei cicli di programmazione passati e nei vari strumenti di sviluppo locale attivati sui territori

### **La governance e la gestione operativa**

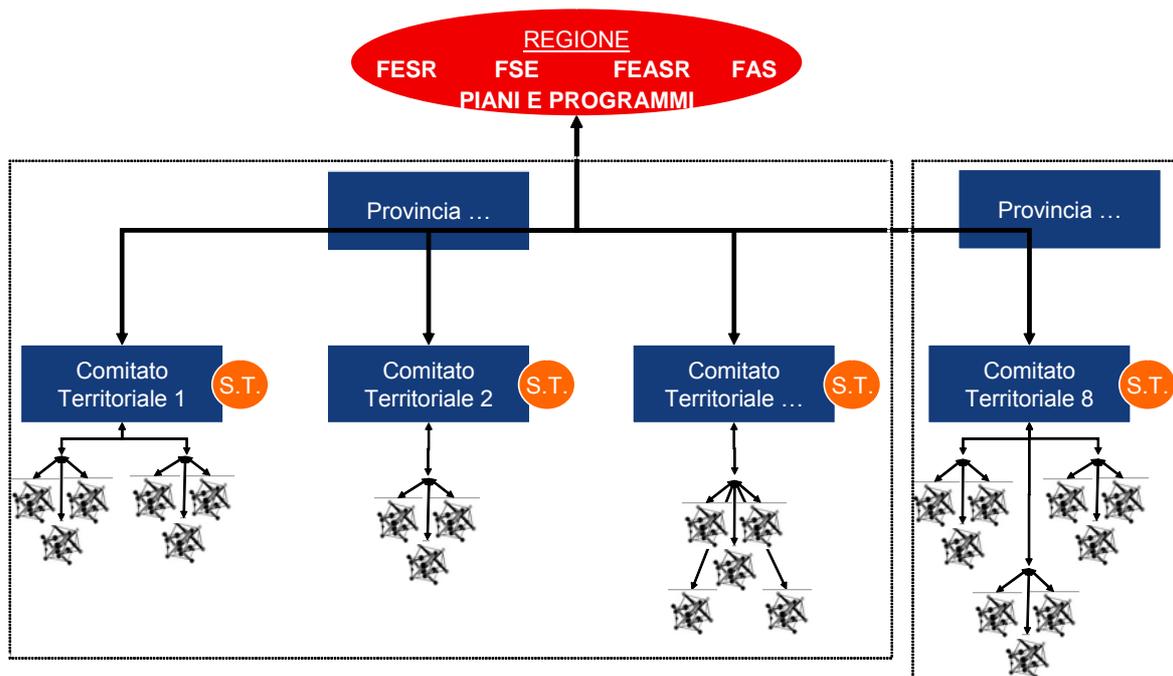
Il “governo dell’integrazione” prevede la creazione di strutture organizzative di scala locale (individuata negli 8 ambiti territoriali PIT) che rappresentano gli owner del processo a livello territoriale: i **comitati territoriali**.

Le funzioni fondamentali dei comitati territoriali sono quelle di:

- razionalizzare il ruolo del partenariato migliorandone l’efficienza di lavoro ed il livello di consapevolezza ed informazione a supporto delle decisioni;
- riportare ad unità i diversi soggetti che a livelli diversi hanno un ruolo centrale nei processi di sviluppo dello specifico territorio (Regione, Provincia, GAL, PIT, Soggetti responsabili locali, ecc.);
- supportare il processo di integrazione su scala territoriale fornendo valutazioni preventive, concomitanti e consuntive ai partecipanti e sviluppando il processo di programmazione e controllo di seguito delineato.

In termini, più puntuali il comitato territoriale:

- È il perno centrale del sistema e svolge le funzioni di:
  - Coordinamento e indirizzo dell’integrazione anche mediante l’acquisizione delle informazioni su progettualità, strumenti in essere sul territorio e stato di avanzamento;
  - Interfaccia con la Regione per la gestione dei flussi informativi top down (es. operatività delle varie attività dei fondi e dei relativi bandi) e bottom up (es. feedback inerenti il processo di programmazione e controllo a livello territoriale)
- È il responsabile delle attività di programmazione e controllo
- Ha un assetto variabile con:
  - Membri permanenti – rappresentanti dell’Amministrazione Provinciale, Rappresentanti del partenariato istituzionale e socioeconomico di ambito; Rappresentati dei soggetti intermedi attivi sui territori; Referenti dell’Amministrazione Regionale;
  - Membri aggiuntivi - Altri referenti dei diversi assessorati a livello provinciale; Altri referenti a livello regionale (es. responsabili programmi transnazionali), ecc.
- Si riunisce con periodicità stretta
- Si avvale del supporto della segreteria tecnica



Il sistema si completa con la presenza di altri soggetti, come si evince dalla figura, di cui nel seguito vengono descritte le macro-funzioni.

La **Segreteria tecnica** svolge un ruolo di supporto operativo al comitato per:

- coordinamento delle attività;
- attività di raccolta ed elaborazione delle informazioni;
- diffusione delle informazioni provenienti dal centro su scala locale;
- supporto agli attori del territorio per l'elaborazione di strategie di sviluppo basate sull'integrazione dei fondi e sulla loro ottimale utilizzazione;
- organizzazione dei lavori del Comitato;
- attività di programmazione e controllo ed elaborazione dei documenti relativi;
- attività di autovalutazione.

Ancorché il modello preveda il supporto di una segreteria tecnica per ogni Comitato, appare chiaro come la concentrazione delle segreterie tecniche, almeno a livello provinciale, può rappresentare un fondamentale fattore di sinergia e integrazione oltre che un elemento per rendere maggiormente efficiente il funzionamento dell'intero sistema.

I **Territori** rappresentano le unità di base del sistema che:

- Forniscono i dati e le informazioni, sia in fase di programmazione che in quella di attuazione, necessari per gestire il processo;
- Collaborano operativamente alla messa della vision triennale del programma e al suo aggiornamento;

Le **Province** sono parte integrante del sistema e sono presenti nei comitati sia come gestori delegati delle attività del FSE che come facilitatori ed integratori delle attività da sviluppare sui singoli tavoli.

La **Regione**, infine, svolge le fondamentali funzioni di:

- Alimentare i flussi informativi top down, che soprattutto nelle fasi iniziali e finali del ciclo di programmazione hanno un'importanza cruciale, in quanto definiscono entità, modi e tempi di attivazioni delle risorse e, in fase finale, di riprogrammazione delle stesse (rinvenienze)
- Partecipare operativamente ai lavori del comitato esprimendo anche pareri preventivi con il fine di migliorare il processo di programmazione e attuazione

## Il processo di programmazione e il processo di controllo

Il processo di programmazione e controllo rappresenta l'attività fondamentale per lo sviluppo dell'integrazione delle politiche nell'ambito territoriale di riferimento.

Partendo dal presupposto di eliminare la ridondanza delle attività, il processo non prevede un'attività sequenziale e di replicazione del processo di programmazione strategica "alta" effettuato a livello regionale bensì un processo di specificazione operativa su scala territoriale di quest'ultimo che si sostanzia in un **documento "snello" di diagnosi territoriale e strategia operativa** che deve rappresentare la "**vision territoriale**".

Tale vision è l'elemento rispetto alla quale il Comitato, quale partenariato stabile dell'ambito di riferimento, è chiamato a costruire la coerenza in fase di definizione e implementazione di azioni e attività sul territorio. La vision, in termini preventivi, può essere concettualizzata come suddivisa in due elementi:

- La definizione degli orientamenti strategici e delle idee forza perseguite;
- La diagnosi locale ed il quadro strategico di partenza (ovvero di riferimento tenuto conto che il processo si configura come in itinere).

In tal senso, proprio con lo scopo di privilegiare il passaggio all'implementazione in luogo di un processo di programmazione "pesante" che rischi di schiacciare i tempi limitando la possibilità di effettuare cambiamenti in itinere, **la programmazione** effettuata a livello di ambito, che costituisce la declinazione in attività della strategia operativa, si articola su un orizzonte triennale a scalare:

- Per il primo anno viene elaborato un "**compendio esecutivo**" che fornisce un quadro unitario delle attività previste nell'area così come scaturiscono dalla programmazione dei vari strumenti attivi o in corso di attivazione sul territorio. Il compendio esecutivo definisce quindi, in modo puntuale, quello che si vuole fare e dove;
- Per il secondo e terzo anno il programma:
  - fornisce le ipotesi di attività previste a livello territoriale;
  - il quadro di massima dello sviluppo degli interventi previsti per il 1° anno di programmazione.

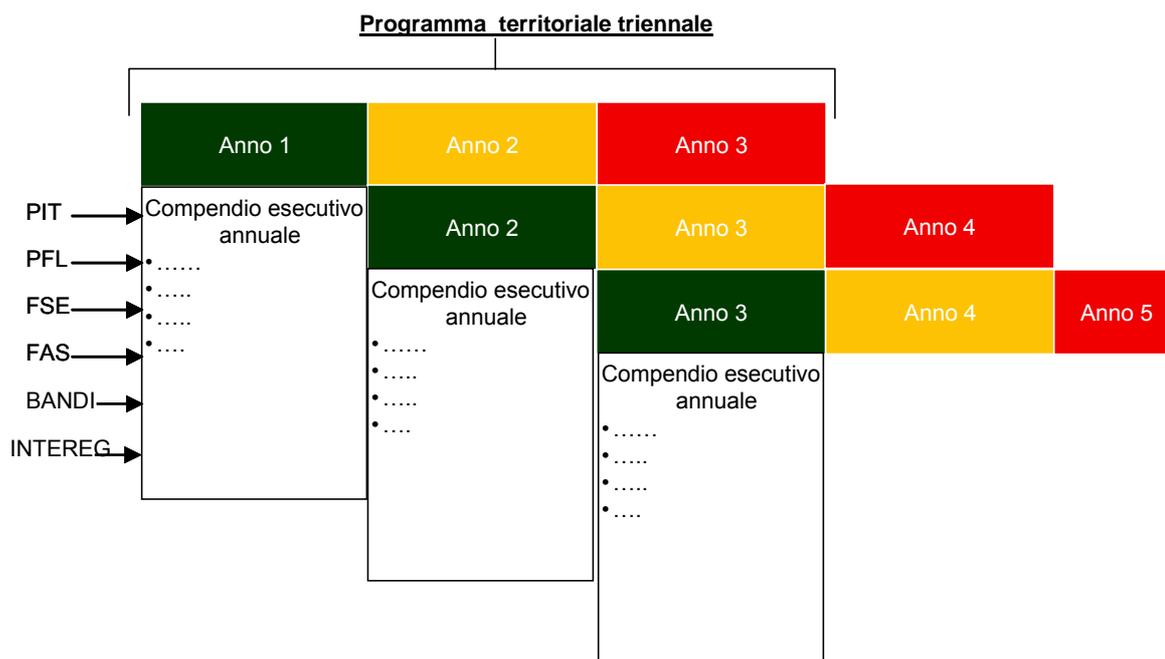
In termini temporali, il processo di programmazione parte formalmente tra giugno e settembre e si conclude operativamente entro la prima quindicina di dicembre. Tale programmazione è oggetto di aggiornamento e consuntivazione nell'ambito del **processo di controllo** che prevede due momenti fondamentali:

- la **revisione semestrale** del programma, viene effettuata a luglio, con riferimento all'attività del primo semestre, in cui oltre ad una valutazione consuntiva viene aggiornata la programmazione esecutiva contenuta nel compendio annuale con riferimento al secondo semestre (recovery plan);
- a gennaio, viene effettuata una revisione con riferimento all'attività dell'intero periodo, in cui oltre ad una valutazione consuntiva del programma annuale concluso è prevista l'eventuale modifica del "compendio esecutivo annuale" dell'anno in corso per tener conto della necessità di riprogrammazione di attività slittate all'anno successivo in modo inatteso (ovvero, tenendo conto che il compendio esecutivo è stato rilasciato poco più di un mese prima, a dicembre, di quelle attività che si riteneva di chiudere entro il 31/12 e per le quali si è registrato uno spostamento in avanti).

Tenuto conto dell'obiettivo di effettuare un "monitoraggio unitario" a livello territoriale, che costituisce una delle ricadute a livello territoriale del processo descritto, appare opportuno inserire in fase di consuntivo anche quelle attività che seppur non riferibili direttamente ai Programmi Operativi (ovvero non finanziate dagli stessi) sono coerenti con la visione ovvero contribuiscono al suo conseguimento.

In tal modo il sistema potrebbe abilitare due importanti funzionalità:

- la possibilità di effettuare una valutazione strategica d'ambito in modo continuativo nel tempo;
- la programmazione delle "sponde".



Collateralmente, rispetto al tema delle ricadute trattato più diffusamente nel seguito, va evidenziato come l'analisi periodica degli scostamenti tra previsione e consuntivo così come l'analisi storica degli esiti dei processi di riprogrammazione (recovery plan) costituiscono un potente strumento di stimolo al miglioramento del processo e di controllo della qualità dell'azione del Comitato.

## Processo di programmazione e controllo: il timing

		ANNO N											
		Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre
Processo di programmazione								Avvio del processo di programmazione					Rilascio del programma triennale
Processo di controllo	Consuntivo anno n-1 ed elaborazione recovery plan anno n							Consuntivo 1° semestre anno n e recovery plan per 2° semestre					

### Le milestone per l'avvio del processo di "governo dell'integrazione"

Per quanto attiene all'avvio del processo appare necessario, in termini preliminari, evidenziare come storicamente la programmazione dei fondi comunitari evidenzia un ciclo di vita contraddistinto dalle seguenti fasi:

- **Introduzione** - a cavallo tra la fine del vecchio ciclo e l'avvio del nuovo che si sostanzia nelle attività di definizione dei nuovi Programmi Operativi;
- **Sviluppo** – connesso all'avvio degli strumenti e delle azioni a livello locale;
- **Maturità** – in cui l'attività prevalente è l'attuazione delle azioni e l'avvio dell'attività di riprogrammazione;
- **Declino** – in cui si gestiscono le code dell'attuazione dei programmi, le eventuali rinvenienze e l'attività di verifica e monitoraggio.

In quest'ottica, si può sinteticamente affermare che:

- nelle prime fasi i territori partecipano al processo ma hanno un ruolo limitato in termini di attuazione: è la Regione che scandisce i tempi e, in tal senso nella logica del processo di

integrazione delineato, risulta cruciale l'attivazione di un flusso informativo top down volto a dare visibilità ai territori sulle logiche di implementazione delle singole azioni in cui si articolano gli obiettivi specifici dei P.O., i tempi di attivazione degli strumenti e di uscita dei bandi per le diverse azioni;

- nelle ultime fasi i territori hanno un ruolo centrale in termini di attuazione: risulta cruciale attivare un flusso informativo bottom up che dia costantemente alla Regione il "polso della situazione" e consenta di riprogrammare opportunamente la spesa.

In quest'ottica, nella fase di avvio di un processo di integrazione come quello sinteticamente descritto:

- Il singolo territorio
  - esprime fundamentalmente la sua Vision a medio termine tenendo conto di:
    - Programmazione Regionale;
    - Programmazione locale;
    - Analisi e diagnosi disponibili;
  - può avviare un processo di programmazione delle attività da porre in essere sulla base delle informazioni fornite dalla Regione rispetto:
    - Iter di approvazione degli strumenti a scala locale (PIT, PSL, Contratti di filiera, ecc.);
    - Programmazione delle Attività di Gestione rispetto alle azioni previste per i singoli programmi;
    - Riprogrammazione di eventuali residui attivi e tempi di chiusura del precedente ciclo;
  - può avviare il processo di controllo con riferimento al 1° semestre dell'anno successivo
- La Regione ha un ruolo cruciale:
  - nel fornire informazioni precise e tempestive sullo sviluppo operativo dei fondi;
  - nell'indirizzare il territorio nell'elaborazione della vision tenendo conto dei vincoli operativi dei diversi fondi
- Il Comitato provinciale può svolgere un fondamentale ruolo di raccordo e messa a sistema tra territori e Regione

### **Gli strumenti di supporto alla gestione dei flussi informativi**

Gli elementi fondamentali per il funzionamento del sistema appaiono:

- La condivisione rapida delle informazioni tra "centro" (Regione) e "periferia" (Territori) sia per quanto attiene i programmi triennali che relativamente ai risultati del processo di controllo;
- Il mantenimento dell'unitarietà del sistema a livello Regionale, ovvero la standardizzazione delle modalità di fornitura delle informazioni;
- La possibilità di mantenere la memoria nel tempo delle informazioni in modo da poter effettuare facilmente quelle valutazioni che costituiscono il presupposto sia per lo sviluppo di un'attività di miglioramento continuo del processo che di implementazione mirata di azione di capacitazione dei territori.

In questa prospettiva, appare necessario dotare il sistema di un **infrastruttura informatica** condivisa rappresentata da un database relazionale, che in modalità ipertestuale possa consentire:

- alla Regione di fornire in modo concomitante e trasparente a tutti gli attori del sistema le informazioni fondamentali, sia in forma sintetica che estesa, sul dispiegamento dei programmi (macro obiettivi dei Programmi Operativi, assi, obiettivi generali, obiettivi specifici, risorse, azioni, tempi dei bandi e loro struttura di massima).
- ai territori, di inserire sia i documenti di riferimento strategico del processo (vision) che i documenti relativi al processo di programmazione (compendio annuale e programma territoriale triennale) e controllo (recovery plan e consuntivo) costruiti come schede del sistema.

Le informazioni dei territori, oltre ad essere visibili agli stessi (ovvero ai Comitati Territoriali), dovrebbero essere visualizzabili anche dai soggetti istituzionali sovraordinati ovvero alle Province (per i territori di riferimento) e alla Regione (per tutti i territori). Ovviamente il sistema dovrebbe consentire numerose viste per programmi (ovvero fonti di finanziamento), territori, riferimenti temporali, entità della spesa, ritardo, ecc. in modo da consentire un facile sviluppo delle attività di monitoraggio e del processo di miglioramento continuo.

L'aggiornamento dei dati da parte dei territori dovrebbe poter avvenire a livello periferico (ovvero da parte del singolo soggetto istituzionale a cui il processo di spesa ovvero l'attività fa riferimento che ovviamente potrà sempre visualizzare e aggiornare il contenuto delle informazioni) e la sua "pubblicazione" passa attraverso una "validazione" da parte del Comitato Territoriale, che ha anche il compito di completare le informazioni inserendo dati mancanti o direttamente relativi alla sua attività.

Se il database relazionale costituisce l'infrastruttura "hardware" che abilita il funzionamento del processo il "software" del sistema è rappresentato:

- dagli standard (modelli documentali e format) per la gestione del processo di programmazione e controllo;
- dalle procedure operative per la gestione dei sistemi di programmazione e controllo.

Tali elementi, infatti, consentono il mantenimento dell'unitarietà e del coordinamento del sistema oltre a dettare, di fatto, le regole per il funzionamento dei Comitati Territoriali.

### **Gli strumenti di accompagnamento**

Per promuovere una realizzazione efficiente delle attività previste, alle indicazioni di tipo regolativo ed agli strumenti di gestione dei flussi informativi dovranno essere abbinate idonee azioni di accompagnamento, promosse dalla Regione e volte a rafforzare le componenti di capacity building presenti nei territori. In particolare sarebbe opportuno mettere in campo una combinazione delle seguenti tipologie di attività:

- attività di messa in rete delle segreterie tecniche e dei referenti regionali (come ad esempio tavoli periodici, azioni di informazione, ecc.);
- attività di aggiornamento di tipo metodologico e tematico (da pianificare e realizzare in funzione dei bisogni connessi alle diverse fasi di lavoro);
- attività di condivisione (tipo la diffusione di report tecnici e l'organizzazione di incontri pubblici);
- attività bilaterali (ovvero di relazione con i singoli comitati) volte alla rilevazione di bisogni comuni e specifici ed alla messa a punto di eventuali interventi "su misura".

### **2.3 Le ricadute attese**

Per le considerazioni espresse in precedenza, oltre a consentire la gestione del processo di integrazione territoriale dei fondi, il sistema delineato può avere alcune importanti ricadute sia a livello regionale che di singoli territori che di seguito si riepilogano sinteticamente.

#### **Regione**

- Possibilità di coinvolgere attivamente ed in modo efficiente i territori nei processi di implementazione dei P.O.;
- Aumento dell'efficacia dei programmi e della "qualità" dei processi di spesa;
- Aumento della pertinenza degli interventi;
- Mantenimento della controllabilità del processo;
- Visibilità costante su andamento dei programmi attivi sul territorio e sulle possibili evoluzioni a breve e a medio termine;
- Visibilità costante sulle capacità di "tiraggio dei fondi" espresse dai vari territori con ovvi vantaggi sulla gestione dei P.O. e sugli eventuali processi di riprogrammazione;
- Possibilità di conoscere, grazie al monitoraggio unitario a livello territoriale, le attività che, seppur non finanziate dai fondi UE, sono coerenti con le finalità perseguiti da questi e che quindi possono rappresentare possibili sponde

#### **Territori**

- Possibilità di svolgere un ruolo fondamentale nell'implementazione dei P.O. e nell'attivazione di dinamiche di sviluppo territoriale nelle aree di riferimento;
- Coordinare la propria attività e le proprie strategie con quelle della Regione;
- Capacitazione del territorio;
- Stabilizzazione del partenariato
- Possibilità di coordinare le attività implementate sul territorio rispetto ad una visione territoriale