



UNIONE EUROPEA  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



**Governo italiano**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento della Funzione pubblica

## Analisi di fattibilità e progettazione di strutture formative di eccellenza per le politiche di sviluppo e coesione

PON Governance  
e Assistenza Tecnica  
2007-2013

**Formez**<sub>PA</sub>



## **LA STRATEGIA DI SVILUPPO LOCALE INTEGRATA IN ABRUZZO**

**Promemoria del Gruppo di lavoro  
Formez-Regione Abruzzo  
Progetto Empowerment-Centri di eccellenza**

**marzo 2008**



# Indice

<b>SOMMARIO ESECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1 PERCHÉ UN NUOVO APPROCCIO INTEGRATO PER LE INIZIATIVE DI SVILUPPO LOCALE.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Premessa: una giusta dimensione territoriale ed integrata per le politiche di sviluppo regionale.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 I riferimenti nella programmazione europea e nazionale.....</b>	<b>6</b>
La nuova attenzione per la dimensione territoriale delle politiche di sviluppo regionale.....	6
L'adozione del nuovo approccio della programmazione unitaria .....	7
<b>1.3 Lo scenario della progettazione territoriale in Abruzzo nella programmazione 2007-2013.....</b>	<b>8</b>
<b>2 COORDINATE GENERALI PER UNA POLITICA DI INTEGRAZIONE A LIVELLO TERRITORIALE .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Apprendere dalle esperienze della programmazione 2000-2006.....</b>	<b>10</b>
Garantire la pertinenza delle iniziative di sviluppo territoriale .....	10
Tenere in debita considerazione il fattore t (tempo).....	10
Superare le criticità determinate dalla mancanza di relazioni fra iniziative di sviluppo locale .....	11
Migliorare i flussi di relazione verticale .....	12
Conclusioni .....	12
<b>2.2 Gli orientamenti derivanti dai documenti di programmazione regionale.....</b>	<b>13</b>
I riferimenti per la programmazione di area vasta .....	13
La governance e le relazioni interistituzionali: Comuni, Province, Partenariati locali .....	13
<b>3 CARATTERISTICHE GENERALI DEL PROCESSO DELLA PROGRAMMAZIONE UNITARIA A LIVELLO TERRITORIALE.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 L'impostazione generale del modello.....</b>	<b>14</b>
Criteri generali di impostazione del modello.....	14
Struttura organizzativa per la gestione della programmazione unitaria a livello territoriale ..	15
Caratteristiche del processo di programmazione e controllo .....	16
<b>3.2 Gli strumenti di supporto alla programmazione unitaria a livello territoriale .....</b>	<b>18</b>
Gli strumenti di supporto alla gestione dei flussi informativi.....	18
Gli strumenti di accompagnamento .....	19
<b>4 STRUTTURAZIONE DEI PROCESSI DI SUPPORTO ALL'ADOZIONE DEL SISTEMA ...</b>	<b>20</b>
<b>4.1 Strutturazione degli strumenti di supporto alla gestione dei flussi informativi .....</b>	<b>20</b>
Implementazione della piattaforma software .....	20
Sviluppo delle procedure di dettaglio e dei format relativi al funzionamento del processo...	20
Sviluppo del sistema di monitoraggio .....	20
Sviluppo del sistema di accompagnamento .....	21

## SOMMARIO ESECUTIVO

Nell'ambito delle attività di preparazione della nuova politica per la competitività, lo sviluppo e la coesione (2007-2013), la Regione Abruzzo, già dal 2006 ha avviato un'attività finalizzata ad individuare un sistema di criteri, pratiche da adottare e relative esigenze in termini di rafforzamento della capacity building delle istituzioni coinvolte a livello regionale, provinciale e locale, per promuovere attività di **programmazione unitaria al livello territoriale**, in coerenza con quanto previsto dal QSN e dai Programmi Operativi Regionali (FESR, FEARS ed FSE) recentemente approvati dalla Commissione Europea.

Si tratta di un lavoro importante per il successo delle politiche di sviluppo della Regione Abruzzo al livello territoriale ed in particolare per il processo di Programmazione Unitaria previsto dal QSN perché il suo scopo è quello di acquisire le conoscenze necessarie per l'individuazione delle modalità di attuazione ovvero delle regole e delle procedure nonché delle eventuali misure organizzative e di governance che la Regione ritiene necessarie e che intende adottare per l'attuazione dell'insieme della politica regionale di coesione.

Su tali temi ha lavorato il gruppo di lavoro congiunto Formez-Regione Abruzzo, costituito nell'ambito del progetto "Analisi di fattibilità e progettazione di strutture formative di eccellenza per le politiche di sviluppo e coesione" attuato dal Formez nell'ambito del Programma Triennale 2002-2004 di empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno - Delibera CIPE 36/02.

Il gruppo di lavoro ha svolto le seguenti attività:

- Ricostruzione dello scenario in cui si inserisce la Programmazione con particolare riferimento: alla politica di Lisbona, alla Politica di Coesione ed ai relativi Orientamenti strategici, alle esperienze recenti di Programmazione Territoriale Integrata in Abruzzo.
- Organizzazione di un seminario su "La dimensione territoriale delle nuove politiche di sviluppo regionale 2007-13" (L'Aquila 16-01-07).
- Realizzazione di un documento unico di analisi comparata della dimensione territoriale delle politiche di sviluppo in Abruzzo relativamente ai tre PO.
- Condivisione dei contenuti del documento con le Autorità di Gestione dei P.O.
- Organizzazione di un atelier su "La dimensione territoriale delle politiche di sviluppo 2007-2013 in Abruzzo" (Pescara 10-07-2007) in cui si sono diffuse i risultati dell'analisi e si è avviato un confronto allargato sui possibili modelli da utilizzare per lo sviluppo di un processo di programmazione unitaria territoriale.
- Realizzazione, attraverso l'interazione con i partecipanti al gruppo di lavoro, di una prima struttura di linee guida da seguire per lo sviluppo del processo di programmazione unitaria territoriale in Abruzzo.
- Organizzazione di un focus group su "La programmazione unitaria a livello locale: gli strumenti di supporto" (L'Aquila 31-10-2007) in cui si sono diffusi i risultati raggiunti e sono state raccolte le riflessioni conclusive dei partecipanti.

In quest'ottica, il presente documento si pone l'obiettivo di formalizzare in maniera sintetica i risultati del lavoro posto in essere dal gruppo di lavoro attivato nell'ambito del progetto "Analisi di fattibilità e progettazione di strutture formative di eccellenza per le politiche di sviluppo e coesione" attuato dal Formez nell'ambito del Programma Triennale 2002-2004 di empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno - Delibera CIPE 36/02.

In particolare, il modello messo a punto nell'ambito del gruppo di lavoro vuole valorizzare le esperienze, positive e negative, maturate nei due periodi di programmazione precedenti per contribuire a realizzare un approccio alla programmazione unitaria territoriale che, in logica bottom up, possa:

- **Contrarre i tempi di implementazione delle strategie sul territorio**, riportando ad unità le fasi di programmazione territoriale, privilegiando la declinazione operativa della programmazione già sviluppata a livello regionale, puntando sulla correzione in itinere, anche al fine di evitare la concentrazione della spesa nelle parti finali del periodo di attuazione dei P.O.
- **Contribuire a coordinare le iniziative di sviluppo locale presenti su ogni territorio**, attraverso partenariati univoci e coerenti geograficamente, l'attivazione della reciprocità fra strumenti e linee di intervento, il miglioramento dei processi di circolazione delle informazioni (anche previsionali) sull'avanzamento dei programmi, lo sviluppo di un processo di monitoraggio unitario geografico e di valutazione strategica d'ambito in grado di mantenere il

controllo dei processi e rendere continua e non episodica la valutazione d'impatto e l'aggiornamento della strategia d'intervento.

- **Garantire la pertinenza delle iniziative di sviluppo territoriale**, evitando che le stesse siano autoreferenziali rispetto ai documenti di programmazione, troppo generiche (nelle diagnosi ma soprattutto nelle linee di intervento) rispetto agli specifici fabbisogni di sviluppo dei territori e/o troppo ambiziose e quindi irrealistiche.
- **Migliorare le relazioni verticali**, dalla Regione verso i territori, soprattutto nelle prime fasi del processo di programmazione, e dai territori verso la Regione, in fase di esecuzione, in modo da dare maggiore trasparenza al sistema ovvero consentire di ridurre quelle asimmetrie informative che troppo spesso generano meccanismi di selezione avversa e generano entropia nel sistema.

In tal senso, Il modello della programmazione unitaria elaborato dal gruppo di lavoro è basato su livelli elevati di cooperazione interistituzionale che prevedono la responsabilizzazione dei partner istituzionali (in particolare gli Enti Locali guidati dalle Province) ed il coinvolgimento attivo del partenariato socio-economico.

La scelta di questo approccio è connessa all'efficacia del processo: per la realizzazione di operazioni integrate di scala locale, la maggiore consapevolezza dei fabbisogni e la presenza sul territorio consentono 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".

Il funzionamento del modello si basa sulla creazione di Comitati Territoriali, uno per ogni ambito, che stabilizzano il partenariato e, supportati da un apposito organo tecnico operativo, la Segreteria Tecnica, svolgono tre fondamentali funzioni:

1. programmazione, auto-valutazione, monitoraggio e controllo del programma unitario;
2. coordinamento e indirizzo dell'integrazione mediante la definizione delle strategie e l'acquisizione delle informazioni su progettualità, strumenti in essere sul territorio e loro stato di avanzamento;
3. 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).

In termini operativi, 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" e la "mission" a breve e medio termine che si vuole conseguire in termini di cambiamento a livello di singolo sistema territoriale.

In tal senso, proprio con lo scopo di privilegiare il passaggio all'implementazione in luogo di un processo di programmazione "pesante", che rischia 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 prevede di 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.

La 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).

In termini di ricadute, oltre alla possibilità di integrazione dell'azione dei fondi sui territori, l'implementazione del modello proposto può abilitare, in termini prospettici, i seguenti effetti:

### 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 perseguite 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 vision territoriale.

In termini conclusivi si evidenzia come il presente promemoria, che raccoglie le prime indicazioni elaborate in merito alla strategia di sviluppo locale integrata in Abruzzo, è suddiviso in 3 sezioni:

1. La prima espone le motivazioni e le esigenze alla base del processo di programmazione unitaria a livello territoriale alla luce degli orientamenti delle politiche comunitarie e nazionali. Esso fornisce i riferimenti nella programmazione europea (Osc) e nazionale (QSN) che sono le cornici dell'adozione del nuovo approccio della programmazione unitaria, che viene rappresentata nei tre livelli di attuazione (1°-della programmazione della strategia della politica, 2°- della definizione istituzionale delle priorità e degli obiettivi, 3°- dell'attuazione). La sezione si conclude con una rappresentazione dello scenario della progettazione territoriale in Abruzzo nel nuovo ciclo di programmazione.
2. La seconda sezione descrive i principi generali che è necessario adottare per la programmazione unitaria a livello territoriale, tenendo conto del contesto abruzzese sia alla luce delle esperienze nel periodo 2000-2006 e sia dello scenario attuale della programmazione 2007-2013. Tali principi riguardano: il garantire la **pertinenza** delle iniziative di sviluppo territoriale; la giusta considerazione del **fattore tempo** nella programmazione e realizzazione delle iniziative di progettazione territoriale integrata, il superamento della **mancanza di coordinamento** delle iniziative e, di conseguenza, il miglioramento dei **flussi di relazioni verticali** che possono caratterizzare un approccio decentrato.
3. La terza sezione si concentra sulla strutturazione del modello di programmazione unitaria e dei relativi processi di programmazione e controllo imperniato sui comitati territoriali. Si propone un modello basato su un approccio "dal basso" che poggia su livelli elevati di cooperazione interistituzionale che prevedono la responsabilizzazione dei partner istituzionali ed il coinvolgimento attivo del partenariato socio-economico. La motivazione generale per la scelta di questo approccio è connessa all'efficacia del processo. La struttura organizzativa per la gestione del processo prevede la creazione di **comitati territoriali**.

# 1 PERCHÉ UN NUOVO APPROCCIO INTEGRATO PER LE INIZIATIVE DI SVILUPPO LOCALE

## 1.1 Premessa: una giusta dimensione territoriale ed integrata per le politiche di sviluppo regionale

Come noto il ciclo di politiche di sviluppo regionale in corso assegna un ruolo centrale all'adozione di un approccio territoriale. 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, in sostanza, che le politiche di sviluppo, per essere fattibili ed efficaci, devono incardinarsi su adeguate condizioni territoriali, ossia su un ampio spettro di fattori specifici di contesto su cui far leva per stimolare la localizzazione e la generazione imprenditoriale. 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".

La dimensione territoriale e l'integrazione tra le politiche sono quindi due aspetti fortemente interrelati che, nell'ambito della programmazione unitaria, possono rappresentare le principali leve per conseguire una riduzione efficace della ridondanza e della dispersione degli interventi, assolutamente prioritaria in un contesto di progressivo downsizing delle risorse pubbliche stanziare.

## 1.2 I riferimenti nella programmazione europea e nazionale

### La nuova attenzione per la dimensione territoriale delle politiche di sviluppo regionale

Negli *Orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013*<sup>1</sup>, il Consiglio dell'Unione Europea ha sottolineato che la politica di coesione deve essere capace di adeguarsi alle particolari esigenze e caratteristiche delle specifiche sfide e opportunità dei contesti territoriali.

In tale senso ha invitato gli Stati Membri e le regioni

"... al momento di elaborare i programmi e di concentrare le risorse sulle priorità fondamentali, ... a rivolgere un'attenzione particolare a queste circostanze territoriali specifiche.

Tenere conto della dimensione territoriale servirà a sviluppare comunità sostenibili e ad evitare che le disparità nello sviluppo regionale riducano il potenziale di crescita complessivo. Tale approccio richiede anche che possano essere presi in considerazione problemi e opportunità specifici delle aree urbane e rurali, nonché delle zone transfrontaliere e transnazionali, o delle regioni che presentano altri problemi perché insulari, difficilmente raggiungibili (come le regioni ultraperiferiche o artiche), scarsamente popolate o montuose."

In quest'ottica il Consiglio esprime raccomandazioni specifiche in materia di meccanismi di attuazione, governance ed approccio partenariale:

L'efficace attuazione di azioni volte a promuovere la coesione territoriale richiede meccanismi di attuazione che aiutino a garantire un trattamento equo per tutti i territori a seconda delle capacità rispettive intese come fattore di competitività.

Una buona governance è dunque importante per affrontare con successo l'aspetto della dimensione territoriale.

---

<sup>1</sup> Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE)

È anche essenziale lo sviluppo di partenariati di alta qualità, che coinvolgano soggetti di ogni livello, nazionale, regionale, urbano, rurale e locale. Il successo nell'area della coesione territoriale dipende da una strategia globale che definisca il contesto nel quale vengono realizzati gli obiettivi e gli interventi specifici.

A livello nazionale, la rilevanza della "dimensione territoriale" è stata ampiamente ripresa nel QSN (Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013) che ne conferma la centralità nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale.

Esso riconosce 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, che vanno ad esempio dall'accessibilità alla presenza di lavoro specializzato e capitale umano qualificato, dalla recettività del tessuto produttivo alla presenza di servizi ed amenities, ecc.

Tanto maggiore è il grado di complementarità e integrazione dei servizi che la politica promuove in un dato territorio, tanto maggiore è l'effetto sulla competitività e sull'occupazione.

Tra le condizioni di efficacia delle politiche di sviluppo c'è la presenza di territori fertili sul piano della progettazione, ossia territori consapevoli delle proprie potenzialità, in cui è presente un'azione locale intenzionale ed organizzata, condotta in partenariato con grandi operatori e reti internazionali e nazionali, attrezzata dal punto di vista della cooperazione istituzionale e della capacità amministrativa. In tal senso, nel QSN si 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.

### **L'adozione del nuovo approccio della programmazione unitaria**

L'unificazione della strategia che guida la politica regionale, comunitaria e nazionale, proposta con decisione nell'ambito del QSN 2007-2013 richiede la definizione e l'adozione di nuovi strumenti regolativi ed organizzativi da adottare in fase di attuazione.

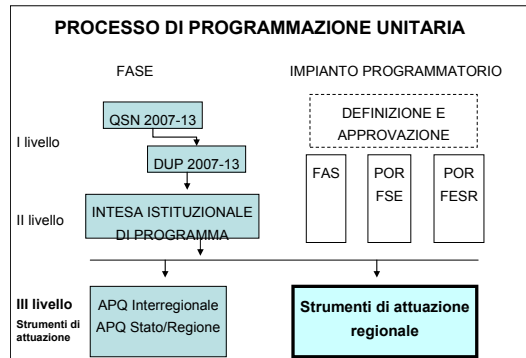
A tale riguardo il QSN fornisce indicazioni esplicite:

" ... La strategia di politica regionale unitaria si attua attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, indipendentemente dalla fonte di finanziamento specifica (risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria), la migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari, la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, tra le quali il sistema delle autonomie locali, condizioni adeguate di efficienza ed efficacia nelle procedure e nelle modalità attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi e dei risultati.

In questo ambito, la cooperazione istituzionale (verticale e orizzontale) nella fase di attuazione costituirà il modello preferenziale attraverso il quale la realizzazione degli interventi sul territorio promuoverà la partecipazione, in forme e con intensità diversa, di più soggetti istituzionali al conseguimento degli obiettivi della politica regionale. Ciò secondo criteri di proporzionalità, utilità ed efficacia dei livelli di cooperazione necessari o più adeguati in relazione agli obiettivi da conseguire e al settore e alla tipologia di intervento e non più riferibili, quindi, alla specifica fonte di finanziamento.....

..... Per i Programmi Operativi previsti in attuazione del QSN dovrà a tale fine essere previsto un modello di programmazione e attuazione fondato sulla reciprocità dei principi di leale cooperazione e di mutuo vantaggio e su requisiti e criteri atti a rendere tali programmi più efficaci, coerenti, integrati nella programmazione complessiva e aperti alla partecipazione effettiva di più interlocutori istituzionali."





In tale prospettiva il QSN, nel confermare l'approccio unificato alla programmazione regionale, individua nel processo di programmazione tre livelli di attuazione:

- 1 *Livello di programmazione della strategia specifica della politica regionale unitaria.* Prevede l'adozione da parte delle Amministrazioni regionali di un Documento Unico di Programmazione
- 2 *Livello della definizione istituzionale di priorità, obiettivi, strumenti e responsabilità.* Definisce le priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione, le modalità della cooperazione, le responsabilità attuative ecc.
3. *Livello dell'attuazione.* Garantisce, nell'ambito della strategia regionale di politica di coesione, la migliore realizzazione dell'approccio integrato della politica posta in essere, i livelli di cooperazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti istituzionali e del partenariato economico e sociale attraverso gli strumenti attuati.

La programmazione unitaria a livello territoriale, ovvero integrazione degli strumenti di programmazione su scala più strettamente locale, riguarda il terzo dei livelli su menzionati.

A tale riguardo, sembra opportuno evidenziare come la delibera CIPE sull'attuazione del quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 approvata il 21.12.2007 ed in via di pubblicazione, dispone che "in ogni Amministrazione titolare di un Programma Operativo, ai fini di massimizzare la coerenza e l'efficacia del concorso al conseguimento degli obiettivi del QSN dei diversi Programmi della programmazione regionale unitaria, **sono istituite, secondo modalità specifiche individuate da ciascuna Amministrazione, sedi per il coordinamento della politica regionale unitaria affidate alla responsabilità di una struttura di riferimento per il coordinamento della stessa e che prevedano la partecipazione dei responsabili dei singoli Programmi**".

Tale indicazione, appare confermare la necessità di porre in essere una strategia unitaria che, a livello territoriale, consenta il coordinamento dell'azione di programmi, progetti e linee d'azione al fine di perseguire gli obiettivi di sviluppo prefissati e poter controllare in maniera costante l'avanzamento realizzato.

Non a caso, proprio nell'ambito di questo spirito, il QSN definisce il Progetto Territoriale quale 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. Un progetto vero e proprio assume quindi finalità specifiche, ha un inizio e una fine e, in quanto progetto, se ne possono valutare i risultati.

### 1.3 Lo scenario della progettazione territoriale in Abruzzo nella programmazione 2007-2013

Nel quadro complessivo degli strumenti di programmazione delle risorse aggiuntive 2007-2013 (relativi ai fondi strutturali, al FEASR ed al FAS), l'esigenza di dispositivi di programmazione unitaria a livello territoriale riguarda in primo luogo quelle misure che, pur essendo contenute in PO diversi, sono caratterizzate dalla presenza di tre tipi di requisiti:

- 1 coerenza strategica, nel senso che perseguono obiettivi analoghi o complementari;
- 2 compatibilità geografica, nel senso che sono indirizzate agli stessi sistemi territoriali;
- 3 modalità attuativa caratterizzata da approccio territoriale, integrato e decentrato (iniziative basate sui progetti territoriali ...).

Relativamente a questo scenario, appare chiaro come per le scelte operate dalla Regione Abruzzo nei P.O. e nel PSR si possono identificare due livelli a cui possono agire i dispositivi di programmazione unitaria.

- Livello 1 – strumenti di integrazione diretta per i quali sono state compiute chiaramente scelte coerenti in termini di area vasta e coerenza strategica;
- Livello 2 – strumenti per i quali non sono state compiute tali scelte ma che in fase attuativa possono evidenziare interazioni sistemiche con gli strumenti di cui al livello 1.

In tal senso, in termini preliminari, sulla base dei documenti di programmazione approvati, è possibile identificare almeno 4 strumenti che rientrano nel livello 1:

- PIT;
- PSL;
- Attività del FSE delegate territorialmente (Province);
- Progetti territoriali FAS.

Il livello 2 è, invece, più composito e può riguardare:

- PISU;
- PIF;
- Poli di R&S e formativi;
- Progetti attivati direttamente dagli enti territoriali sui bandi emanati nell'ambito degli obiettivi operativi del FESR.

## 2 COORDINATE GENERALI PER UNA POLITICA DI INTEGRAZIONE A LIVELLO TERRITORIALE

### 2.1 Apprendere dalle esperienze della programmazione 2000-2006

#### Garantire la pertinenza delle iniziative di sviluppo territoriale

Per raggiungere risultati adeguati di qualità della spesa pubblica nell'ambito delle iniziative di sviluppo territoriale, appare fondamentale attribuire il giusto peso alla questione della pertinenza (e di conseguenza della credibilità del rapporto tra obiettivi prefissati, situazione di contesto, azioni da porre in essere e risorse da dispiegare) che rende logica l'introduzione di dispositivi di programmazione unitaria su scala territoriale che, oltre a consentire una più efficace, efficiente e condiviso sviluppo del processo di allocazione e controllo delle risorse a livello territoriale, dovrebbero evitare il manifestarsi di criticità rilevate in alcune delle esperienze passate di sviluppo locale:

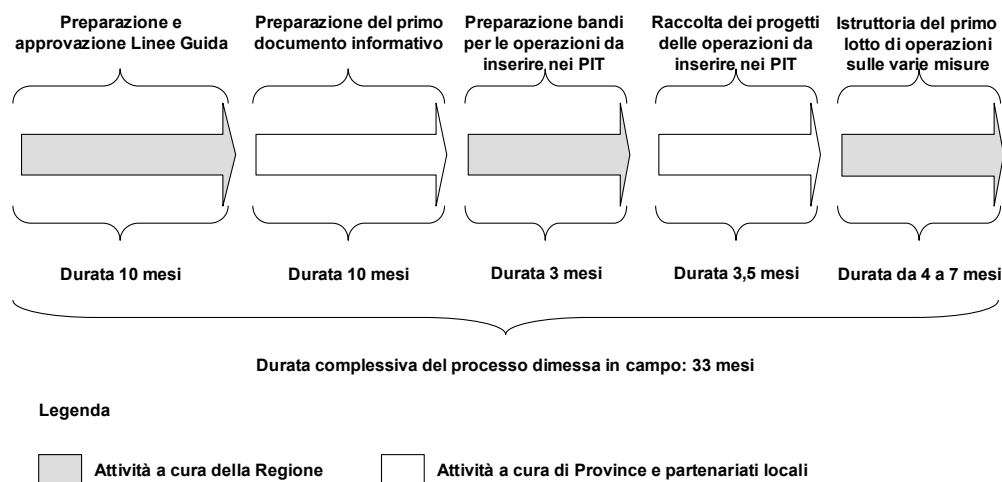
- Strategie troppo generiche gli effetti di omogeneizzazione troppo spesso vissuti in passato nella declinazione dei programmi operativi (ad esempio nei progetti integrati) tanto che in molti casi i programmi degli specifici progetti, non solo di aree ma anche di regioni diverse, apparivano tra di loro assolutamente intercambiabili e quindi, tenuto conto dell'eterogeneità dei contesti, non congrui rispetto alle specifiche esigenze;
- Distanza tra obiettivi strategici e risultati raggiungibili: è 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 progetti integrati limitati nell'azione e generatori di risultati molto distanti dalla visione programmatica elaborata.

#### Tenere in debita considerazione il fattore t (tempo)

Il "fattore tempo" ha rappresentato un dei principali punti deboli comuni alla maggior parte delle diverse esperienze di progettazione territoriale integrata (come i PSL leader ed i PIT) realizzate in Italia nei periodi precedenti di programmazione: infatti, nella maggior parte dei casi, si è verificata un'accumulazione di ritardi che ha influenzato in particolare la fase di avviamento ed in generale tutta la realizzazione del programma riducendo drasticamente il tempo effettivamente disponibile per l'implementazione dei piani di sviluppo locale.

Un esempio emblematico è quello dei PIT abruzzesi, nonostante in questo caso la tempistica di attuazione abbia risposto in modo adeguato alle esigenze temporali di spesa del DocUP Ob.2 (la ben nota regola "n+2" sul disimpegno automatico degli impegni introdotta dalla Commissione nella programmazione 2000-2006) smentendo così il luogo comune sui PIT (diffusosi negli ultimi anni sulla base di osservazioni relative alle performance delle regioni meridionali) secondo il quale questa modalità attuativa dei programmi operativi sarebbe estremamente lenta, laboriosa e sostanzialmente poco adatta ai meccanismi di spesa dei fondi comunitari.

I tempi delle principali fasi di "messa in campo" dei PIT dalla data di approvazione del DocUP (settembre 2001) a quella di approvazione del primo lotto di operazioni a valere sulle diverse misure (da marzo ad agosto 2003) sono rappresentati nella figura seguente.



Come si vede, il processo di “messa in campo” ha avuto una durata complessiva di 33 mesi che non può essere oggi considerata accettabile. Tuttavia è opportuno considerare che gran parte di questo intervallo, 20 mesi, è stata impegnata dalle prime due fasi che, in termini risultato, hanno prodotto sostanzialmente un programma di sviluppo locale per ogni area.

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 fattore critico di successo del processo di integrazione.

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 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, apprendendo dall'esperienza.

In quest'ottica, appare opportuno evidenziare come il dispositivo messo a punto 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 contrarre i tempi necessari per passare dalla programmazione all'attuazione, anche con l'obiettivo di:

- evitare l'accavallamento dei processi di spesa nelle fasi finali del periodo di programmazione con ovvi effetti di dispersione e perdita di opportunità, anche connessi alla minore capacità di cofinanziamento, in tempi brucianti e limitati, da parte dei privati;
- creare gli spazi temporali opportuni per analizzare le modalità di attuazione dei programmi e porre in essere i necessari aggiustamenti “in itinere”.

Tale approccio, peraltro, è assolutamente coerente con quello proposto dal CIPE relativamente all'attuazione del QSN in cui viene richiesto alle singole Regioni di sviluppare una “Strategia di sviluppo locale integrata” riguardante tutte le iniziative di progettazione integrata riferite a specifici ambiti territoriali sub-regionali finanziate all'interno della politica regionale, nazionale e comunitaria in modo da coordinare fra loro tipologie di intervento di natura diversa all'interno di un'area territoriale sub-regionale circoscritta.

### **Superare le criticità determinate dalla mancanza di relazioni fra iniziative di sviluppo locale**

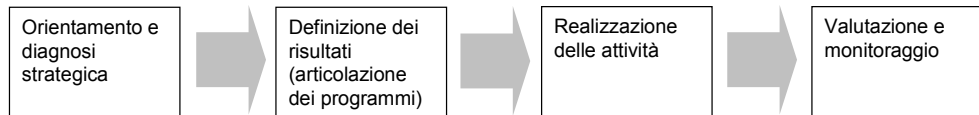
Nel ciclo di programmazione 2000-2006, si è verificata la presenza di molteplici programmi di sviluppo basati su di un approccio territoriale e partenariale ed attuati mediante forme di decentramento di funzioni e poteri di decisione dall'A. di G. (Regione) a istituzioni intermedie di livello locale: in molti territori abruzzesi (come è avvenuto anche in altre regioni) hanno operato contemporaneamente (con limiti geografici mai completamente coincidenti, ma sempre parzialmente sovrapposti) diverse iniziative (ad esempio PIT, LEADER, EQUAL, Patti Territoriali) con altrettante aggregazioni partenariali e soggetti referenti, più o meno orientati ad assumere il ruolo di agenzia di sviluppo. Si tratta di situazioni “a spazio di governance locale affollato” (secondo una definizione coniata nella valutazione ex post dei patti europei per lo sviluppo) nell'ambito delle quali spesso si sono create diverse criticità relative alla capacità di integrare e rendere sinergici strumenti di programmazione e politiche diversi.

Tali criticità, con riferimento alle Macrofasce del processo tipo degli strumenti basati sulla programmazione territoriale integrata (come PIT e PSL) sono riportate sinteticamente nello schema seguente:

**Criticità riscontrate nella situazione 2000-2006**

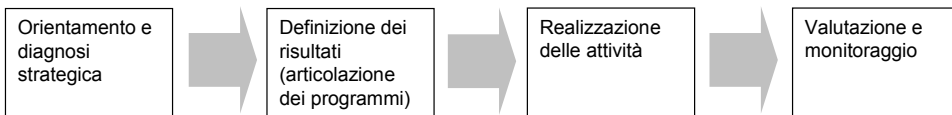
- Duplicazione per parziale sovrapposizione dei partenariati locali
- Duplicazione delle attività di analisi e diagnosi strategica
- Impossibilità di integrare le attività comprese in altri programmi con le azioni del proprio (salvo eccezioni e comunque con difficoltà)
- Asincronia fra azioni complementari
- Scoordinamento fra i programmi (e fra azioni di comunicazione)
- Competizione nella raccolta dei progetti
- Valutazioni parziali (di programma o progetto integrato) incapaci di descrivere e comprendere i cambiamenti a livello di sistema territoriale

**Macro-fasi dei programmi territoriali**



Uno dei compiti della programmazione unitaria a livello territoriale sarà proprio quello di indurre i cambiamenti necessari al superamento di tali criticità introducendo “misure correttive” fondate su di una serie di principi sintetizzati nello schema seguente.

**Macro-fasi dei programmi territoriali**



**Possibili misure correttive da adottare nel periodo 2007-2013**

- **Univocità del partenariato** decisionale a livello di sistemi locali
- **Coerenza geografica** tra i territori delimitati (individuazione dei perimetri all'interno degli ambiti QRR)
- **Reciprocità fra strumenti e linee di intervento.** Impegni di reciprocità nelle attività (nei programmi devono essere prese in considerazione le azioni influenti realizzate da “altri strumenti”)
- Istituzione di un sistema di **condivisione delle informazioni** (previsionali) sull'avanzamento dei programmi
- Promozione di **funzioni integrate di comunicazione**
- **Monitoraggio unitario geografico**
- **Valutazione strategica d'ambito**

### **Migliorare i flussi di relazione verticale**

L'esperienza maturata nel passato, mette in guardia rispetto alle principali debolezze in termini di flussi di relazioni verticali (Regione – territori - Regione) che possono caratterizzare un approccio decentrato. Esse 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 lo sviluppo di un adeguato sistema di programmazione e controllo, oltre a costituire una piattaforma per l'interazione tra centro e periferia, rappresenta l'elemento determinante 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.

### **Conclusioni**

In sintesi quindi, 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 esperienze maturate a livello centrale, tenuto conto che 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 auto-propulsiva 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 contrarie, 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.

## **2.2 Gli orientamenti derivanti dai documenti di programmazione regionale**

### **I riferimenti per la programmazione di area vasta**

Per l'individuazione degli ambiti territoriali idonei alla programmazione dello sviluppo locale, Il DSR (Documento strategico regionale) nel sottolineare che il territorio regionale si caratterizza per una struttura territoriale ampiamente differenziata nelle sue dimensioni locali, indica quali "chiavi di lettura" in riferimento alle problematiche socioeconomiche e alle dimensioni spaziali economiche e istituzionali dello sviluppo le otto aree omogenee dell'Aquila, Avezzano, Sulmona, Teramo, Chieti, Pescara, Lanciano, Vasto.

In quest'ottica, tali aree omogenee, anche in continuità con l'esperienza PIT del periodo 2000 – 2006, appaiono come i naturali referenti dell'attività relativa all'implementazione dei dispositivi di programmazione unitaria a livello territoriale

### **La governance e le relazioni interistituzionali: Comuni, Province, Partenariati locali**

In termini preliminari appare opportuno evidenziare come nei due precedenti periodi di programmazione si è gradualmente formata, in diverse porzioni del territorio regionale, un'esperienza rilevante nel governo di processi integrati di sviluppo su scala locale caratterizzata da forme di coinvolgimento del partenariato e livelli di cooperazione istituzionale verticali e orizzontali. Tale esperienza va opportunamente valorizzata sia coinvolgendo direttamente i soggetti protagonisti delle esperienze di successo sia capitalizzando opportunamente tali esperienze attraverso la diffusione delle stesse in quei contesti dove minore è stata l'efficacia e l'efficienza nella gestione dei processi integrati di sviluppo su scala locale.

In quest'ottica, si può rilevare come, dalla lettura dei documenti regionali di programmazione 2007-2013, emerge chiaramente la scelta di fondo di delegare parti consistenti dell'integrazione e dell'attuazione delle politiche ai territori attraverso il coinvolgimento attivo delle Amministrazioni Provinciali che, tenuto conto che le suddette aree omogenee hanno perimetri interni o coincidenti con quelli delle province, assumono un naturale ruolo di coordinamento.

La sfida e il principale elemento di novità, tenuto conto delle scelte già in nuce nei documenti di programmazione, è rappresentata dal rendere unitario e stabile il partenariato locale. Tale elemento oltre a rafforzare le dinamiche di capacity building dei territori, evitando la dispersione, rappresenta, infatti, un implicito stimolo al coordinamento dell'azione (grazie alla circolazione delle informazioni) e una naturale semplificazione delle dinamiche con cui viene gestito lo "sviluppo dal basso".

### 3 CARATTERISTICHE GENERALI DEL PROCESSO DELLA PROGRAMMAZIONE UNITARIA A LIVELLO TERRITORIALE

#### 3.1 L'impostazione generale del modello

##### Criteria generali di impostazione del modello

Il modello della programmazione unitaria a livello territoriale è fondato su un approccio "dal basso", basato su livelli elevati di cooperazione interistituzionale che prevedono la responsabilizzazione dei partner istituzionali (in particolare gli Enti Locali guidati dalle Province) ed il coinvolgimento attivo del partenariato socio-economico. La motivazione generale per la scelta di questo approccio è connessa all'efficacia del processo: per la realizzazione di operazioni integrate di scala locale, la maggiore consapevolezza dei fabbisogni e la presenza sul territorio consentono 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".

Alla luce delle considerazioni esposte nel capitolo precedente, i criteri cui si ispira l'impostazione del modello e dei relativi macro processi possono essere così sintetizzati:

- 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 tale ottica, lo sviluppo del processo può essere "indotto" attraverso l'opportuna strutturazione di un sistema di premialità che vada ad incentivare non tanto la creazione quanto il funzionamento efficace del sistema;
- 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;
- tener conto della specificità delle diverse aree, della loro articolazione a livello locale e delle reti partenariali che si sono formate nei vari strumenti di sviluppo locale attivati, adottando, quindi, un assetto coerente con le esistenze;
- stimolare l'adozione nell'ambito dei programmi a livello territoriale dei seguenti principi:
  - Unitarietà della programmazione strategica. Per ciascuna area omogenea sarà predisposta una strategia unitaria concepita in forma di specificazione operativa di quanto previsto nell'ambito dei documenti di programmazione regionale di cui al punto a) sulla base di elementi di diagnosi territoriale e conseguente strategia operativa.
  - Ruolo centrale della valutazione. Le attività di valutazione accompagneranno l'intero periodo della programmazione regionale unitaria e contribuiscono a rafforzare la pratica di programmazione unitaria.
  - Coerenza territoriale. La definizione dei perimetri di delimitazione delle diverse tipologie di progettazione territoriale sarà effettuata evitando gli accavallamenti con i limiti delle 8 aree omogenee individuate dal DSR, salvo casi specifici di limitata entità e giustificati da scelte strategiche di particolare rilevanza.
  - Univocità del partenariato. In ciascuna delle aree omogenee citate sarà costituito un partenariato unitario, organizzato dalla Provincia, che raccoglierà i partner istituzionali e socio-economici previsti dai dispositivi di programmazione che regolano i partenariati delle diverse tipologie di progettazione territoriale di cui al comma a).

- Reciprocità fra strumenti di sviluppo. Le diverse forme di progettazione territoriale di cui al comma a) dovranno essere coerenti con la strategia unitaria definita, perseguendone la realizzazione, e ciascuna di esse dovrà fare riferimento alle linee di intervento previste nelle altre quando si riscontrino elementi di complementarità e sinergia; i relativi soggetti responsabili si impegneranno a promuovere lo scambio di informazioni, a ricercare sinergie nelle attività di comunicazione ed a collaborare attivamente alle attività di auto-valutazione e monitoraggio di cui ai punti seguenti.
- Valutazione unitaria. Saranno progettate e realizzate azioni finalizzate alla auto-valutazione della strategia unitaria ed all'analisi dei cambiamenti prodotti nel territorio interessato.
- Monitoraggio unitario. Le diverse forme di progettazione territoriale di cui al comma a) saranno inserite nel sistema di monitoraggio unitario della politica regionale secondo i requisiti previsti dallo stesso.

### **Struttura organizzativa per la gestione della programmazione unitaria a livello territoriale**

Il "governo della programmazione unitaria" prevede la creazione di strutture organizzative di riferimento su scala locale (gli 8 ambiti territoriali indicati nel DSR e nell'Asse 4 del POR FESR 2007-2013): **i comitati territoriali**.

Il loro ruolo è:

- sostenere le attività del partenariato locale migliorandone l'efficienza di lavoro ed il livello di consapevolezza ed informazione a supporto delle decisioni;
- coinvolgere i diversi soggetti che hanno responsabilità e un ruolo centrale nell'attuazione delle iniziative di sviluppo dello specifico territorio (Servizi competenti della Provincia, Gruppi di Azione locale, project manager e segretariati tecnici dei PIT, Soggetti responsabili di altre eventuali iniziative locali, ecc.);
- supportare il processo di integrazione su scala territoriale fornendo valutazioni preventive, concomitanti e consuntive ai soggetti della cooperazione interistituzionale (in primis Regione e Provincia) e sviluppando il processo di programmazione e controllo di seguito delineato.

Il Comitato Territoriale è costituito da un Comitato di Partenariato ed un Segretariato tecnico:

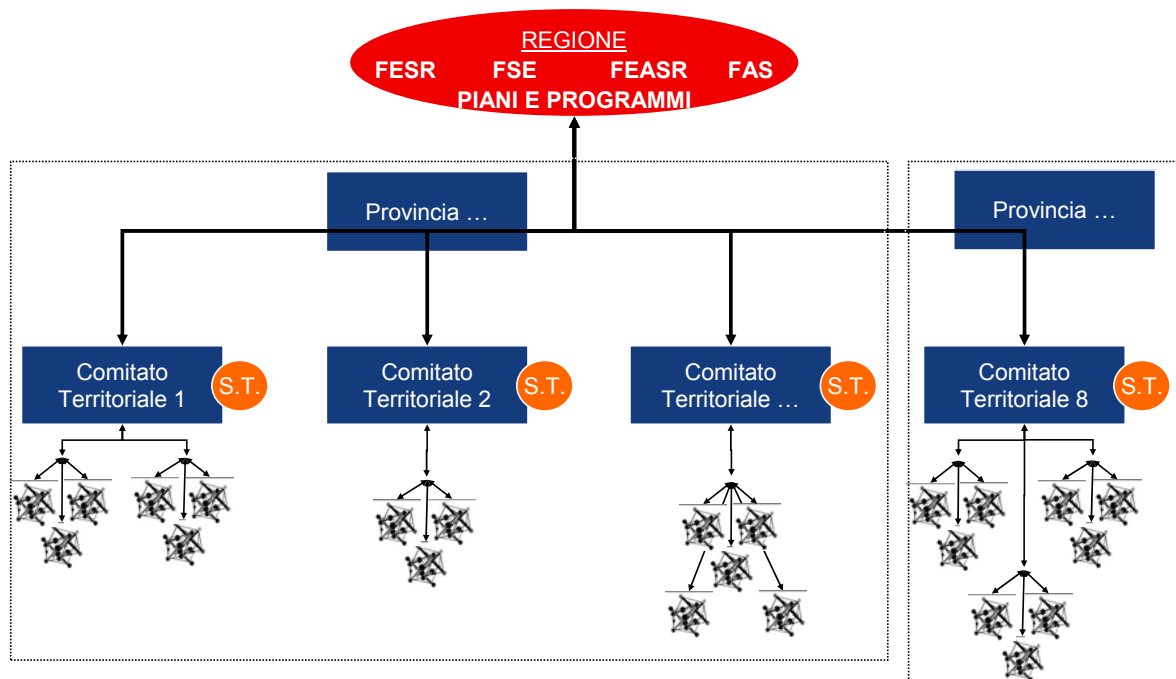
- Il Comitato di Partenariato è composto dal rappresentante della Provincia, che lo presiede, e dai rappresentanti dei partner istituzionali e socio-economici (questi sono tutti quelli previsti dalle linee guida che regolano le partnership dei PSL del FEASR e dei PIT del FESR) al suo interno partecipano di diritto un rappresentante della Regione ed i rappresentanti ed i soggetti aventi ruolo di Project Manager delle iniziative coinvolte nella programmazione unitaria (PIT, PSL ecc.). Possono essere ammessi a partecipare anche gli Enti beneficiari di interventi di natura pubblica, o una loro rappresentanza, e altri rappresentanti di interessi diffusi.

Il Comitato di Partenariato è il perno centrale del sistema e svolge le funzioni di:

- programmazione, auto-valutazione, monitoraggio e controllo del programma unitario;
- coordinamento e indirizzo dell'integrazione mediante la definizione delle strategie e l'acquisizione delle informazioni su progettualità, strumenti in essere sul territorio e loro 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).
- Il Segretariato tecnico è organizzato dall'Amministrazione Provinciale che ne individua il responsabile ed i componenti e svolge funzioni di supporto tecnico e organizzativo alle attività del Comitato di Partenariato:
  - organizzazione dei lavori del Comitato;
  - elaborazione dei documenti relativi attività di programmazione e controllo;
  - 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;



- attività di raccolta ed elaborazione delle informazioni;
- attività di autovalutazione.



Bisogna precisare che, mentre tutti i membri del partenariato istituzionale e socio-economico partecipano alla attività ed alle decisioni del comitato di partnership alcuni dei soggetti rappresentati al suo interno svolgono specifici ruoli:

- La Regione:
  - cura l'alimentazione dei 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 (rivenienze);
  - partecipa operativamente ai lavori del comitato esprimendo anche pareri consultivi con il fine di migliorare il processo di programmazione e attuazione.
- Le Province oltre al ruolo di coordinamento e facilitazione delle attività dei comitati e sono presenti al loro interno anche in qualità di gestori delegati delle attività del FSE.
- i rappresentanti delle iniziative coinvolte nella programmazione unitaria
  - 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 a punto della vision triennale del programma (vedi dopo) e al suo aggiornamento.

### **Caratteristiche del processo di programmazione e 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" e la "mission" a breve e medio termine che si vuole conseguire in termini di cambiamento a livello di sistema territoriale (**strategia territoriale di sviluppo integrato**).

La 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).

La mission definisce gli obiettivi che ci si propone di conseguire e che devono essere opportunamente declinati in termini di indicatori di performance (anche parzialmente sovrapposti con il sistema di misurazione coerente con gli indicatori previsti nei P.O.) e di avanzamento temporale (in modo da orientare la programmazione ed il controllo).

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 prevede di 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:

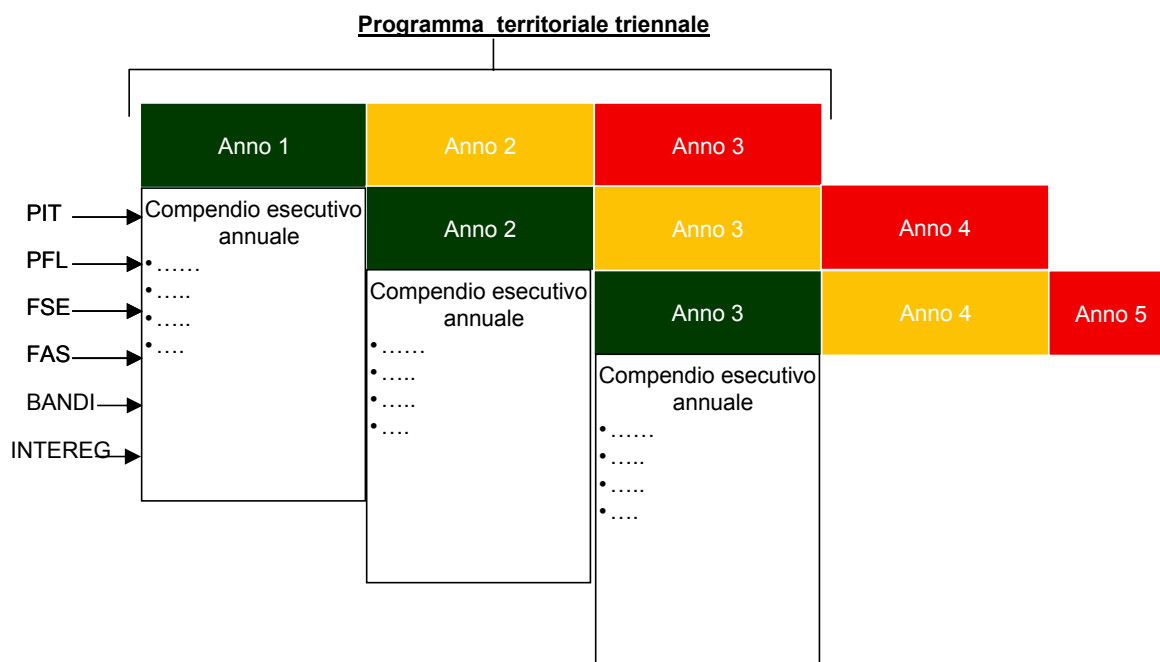
- la revisione semestrale del programma, viene effettuata a luglio, con riferimento all'attività del primo semestre, in cui oltre ad una valutazione consuntiva viene aggiornata la programmazione esecutiva contenuta nel compendio annuale con riferimento al secondo semestre (recovery plan);
- a gennaio, 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).

Collateralmente al processo di controllo, con cadenza non meno che biennale, il Comitato è chiamato ad aggiornare la vision e la mission, in modo da tener conto e "lasciar traccia" strategica ed operativa degli effetti che l'attuazione della strategia sta avendo sul contesto territoriale di riferimento.

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
- controllo della qualità dell'azione del Comitato.

In quest'ottica, appare opportuno evidenziare come l'adozione efficiente di un siffatto processo può essere potentemente stimolata da:

1. l'adozione di opportuni meccanismi premianti connessi non solo alla mera adozione del processo quanto all'affidabilità dello stesso;
2. dall'opportuna strutturazione di azioni di accompagnamento ai territori volti a sostenere il processo di capacity building ed empowerment degli stessi.

### **3.2 Gli strumenti di supporto alla programmazione unitaria a livello territoriale**

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

Gli elementi fondamentali per il funzionamento del sistema delineato appaiono:

- la condivisione rapida delle informazioni tra "centro" (Regione) e "periferia" (Territori) sia per quanto attiene ai 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 almeno 2 tipologie di strumenti:

- 1 Un'infrastruttura software 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.

2 Opportuni meccanismi e supporti al funzionamento. Se, infatti, il database relazionale costituisce l'infrastruttura di gestione informatizzata che abilita il funzionamento del processo i contenuti informativi del sistema sono regolati:

- 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".

## 4 STRUTTURAZIONE DEI PROCESSI DI SUPPORTO ALL'ADOZIONE DEL SISTEMA

### 4.1 Strutturazione degli strumenti di supporto alla gestione dei flussi informativi

#### Implementazione della piattaforma software

Tenuto conto che il processo si basa sull'efficace circolazione delle informazioni all'interno del sistema e tra i vari attori che lo compongono e che l'esperienza dei cicli di programmazione precedenti insegna come l'assenza di adeguati supporti, rendendo gravosa l'attività, influenza negativamente la qualità dei processi ed il coinvolgimento dei partecipanti, è chiaro quindi come l'implementazione di tale sistema costituisca un elemento indispensabile per la riuscita del processo.

In tale ottica le attività da porre in essere sono relative a:

- Disegno delle specifiche funzionali e dell'architettura della infrastruttura software;
- Implementazione del prototipo dell'infrastruttura;
- Sperimentazione del prototipo;
- Revisione periodica in base ai feedback di funzionamento.

#### Sviluppo delle procedure di dettaglio e dei format relativi al funzionamento del processo

Il funzionamento di un processo complesso come quello descritto passa obbligatoriamente attraverso la **puntuale esplicitazione delle procedure** che i singoli soggetti attivi sul territorio devono adottare al fine di evitare l'esplosione della varietà, la differenziazione e quindi l'ingovernabilità del processo.

Dal lato opposto, **la rapidità nel processo di puntuale esplicitazione** delle procedure appare assolutamente necessaria anche per evitare, in contrapposizione al suddetto approccio spontaneo (che rischia di portare alla moltiplicazione degli approcci e quindi all'ingovernabilità unitaria del sistema) il consolidarsi di un approccio attendista che potrebbe ingenerare la famigerata sindrome del "deserto dei tartari", ovvero l'allungamento eccessivo dei tempi di adozione e attuazione di processi e procedure, che troppo spesso determina la scarsa efficacia dell'azione nell'ambito della P.A.

In quest'ottica, appare opportuno avviare sin da subito il coinvolgimento dei territori nel disegno delle procedure di dettaglio relative al funzionamento del sistema in modo da aumentare il senso di appartenenza e facilitare l'adozione del processo. In quest'ottica, gli step da porre in essere appaiono i seguenti:

- Creazione di un gruppo misto con gli attori del territorio;
- Definizione delle procedure;
- Condivisione delle procedure;
- Testing e aggiustamento;
- Rilascio delle procedure

Parallelamente allo sviluppo degli step precedenti e coerentemente a questi dovranno essere sviluppati i modelli documentali ed i format necessari al funzionamento.

#### Sviluppo del sistema di monitoraggio

Al fine di consentire ai diversi attori del sistema di poter gestire agevolmente lo stesso è necessario progettare un sistema di monitoraggio centralizzato che consenta di:

- conoscere in tempo reale l'avanzamento dei flussi informativi,
- misurare l'efficacia del funzionamento del sistema (in modo da gestire facilmente il sistema delle premialità);

- predisporre un sistema di reportistica standard anche coerente con i sistemi di monitoraggio dei P.O.

È evidente che il sistema di monitoraggio dovrà essere disegnato e realizzato in forma di utility specifica nell'ambito del sistema generale di monitoraggio unitario che sarà adottato e dovrà contenere uno specifico gruppo di key performance indicator in grado di rendere oggettivo e velocizzare il meccanismo di assegnazione delle premialità.

### **Sviluppo del sistema di accompagnamento**

Il sistema di accompagnamento alla programmazione unitaria a livello locale avrà lo scopo di seguire il processo messo in campo dai Comitati Territoriali per assicurare il controllo della sua corretta attuazione e organizzare le necessarie azioni di capacitazione.

Il sistema di controllo, pur non rinunciando alla verifica di elementi di carattere qualitativo, si dovrà proporre, in primo luogo, come un sistema di osservazione critica delle realtà e dei processi e quindi come un sistema di accompagnamento, ovvero un processo iterativo di analisi che non serve a "promuovere o bocciare" i processi, ma ad individuare ed indicare gli adeguamenti o le azioni correttive che si rendessero eventualmente necessari.

Per quanto riguarda le attività di capacitazione si possono ipotizzare le seguenti:

- Predisposizione di una Linea guida metodologica ad uso dei Comitati Territoriali.
- Organizzazione di una rete regionale dei Comitati con lo scopo di attivare una comunità di apprendimento composta dalle diverse persone coinvolte attivamente nel processo di programmazione strategica (project manager, segretariati tecnici, esperti funzionari regionali e provinciali ecc.). In tale ambito si possono ipotizzare le seguenti funzioni:
  - notiziari periodici via E-mail;
  - organizzazione di un tavolo regionale dei responsabili;
  - attivazione di un centro di documentazione su internet (centro risorse web);
  - realizzazione di un ciclo di seminari (e relativi dossier tecnici) a carattere metodologico e/o tematico pianificati in relazione ai bisogni legati alle diverse fasi di avanzamento dei programmi;
  - realizzazione di audit locali volontari di tipo qualitativo e di inchieste flash volti a capitalizzare e scambiare le esperienze in corso;
  - supporto alle altre attività di comunicazione (verso stampa, opinion Leader ecc.).