



Programmazione regionale e strumenti operativi

Martedì 26 marzo 2013

Sintesi della ricerca

STRUMENTI E PROCEDURE

PER LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

**La recente esperienza di cinque Regioni a
Statuto ordinario**

Lo studio, affidato all'IRES- Piemonte dalla Regione Piemonte, Direzione regionale Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia, nell'ambito delle attività del Progetto Monitoraggio, analizza la più recente stagione della programmazione regionale in Italia partendo dall'esperienza delle cinque maggiori regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana). La programmazione è l'attività più specifica e caratteristica dell'Ente Regione, anche se l'esperienza e la storia recente hanno messo un po' in ombra il rilievo di questo compito.

Si è parlato dell'attuale come di una quinta fase della programmazione regionale in una storia che comincia sostanzialmente dal 1948, quando questo livello di governo viene previsto dalla Costituzione repubblicana e, quindi, qua e là, a macchia di leopardo cominciano a svilupparsi le analisi e gli orientamenti pionieristici che poi daranno vita ai Programmi regionali di sviluppo degli anni '70, che costituiscono una seconda fase, ambiziosa ma anche velleitaria, di questa storia. A questa seguirà la stagione della "programmazione per progetti" e poi, a partire dagli anni '90, il periodo della "programmazione "Comunitaria" per arrivare all'attuale fase che può essere definita della "Programmazione in tempo di crisi". Si tratta, come si può intuire, di una storia di lungo periodo, segnata da alterne vicende e specifiche declinazione nelle diverse esperienze regionali.

Uno dei principali obiettivi dell'indagine risiedeva nell'esaminare gli attuali strumenti e percorsi della programmazione regionale, prendendo come riferimento principale le attività messe in campo negli anni 2005-2007 ovvero nel periodo di avvio del ciclo di programmazione dei fondi europei (2007-2013), oggi, di fatto, in via di conclusione. L'analisi, circoscritta a cinque esperienze regionali, è stata compiuta seguendo una "griglia" comune. Premessa una sintesi delle caratteristiche socio economiche delle singole realtà regionali si è poi provveduto ad analizzare, per ogni Regione: (i) i documenti della programmazione regionale; (ii) la normativa vigente; (iii) le letture della realtà regionale che sono alla base dei documenti di programmazione regionale; (iv) i contenuti specifici dei più recenti documenti; (v) la strumentazione operativa, in particolare i programmi FAS e i DPEF; (vi) il sistema di *governance*.

LE CARATTERISTICHE SOCIO ECONOMICHE DELLE REGIONI STUDIATE

Come accennato, la ricerca ha preso in esame cinque Regioni italiane. Esse sono omogenee dal punto vista istituzionale (sono tutte Regioni a statuto ordinario) e dal punto di vista economico costituiscono l'area forte del paese. Nel loro insieme producono ben più della metà del PIL nazionale e garantiscono da sole quasi i $\frac{3}{4}$ dell'export italiano. L'analisi comparata consente di evidenziare similarità e differenze, rispetto ad alcune caratteristiche (demografiche, territoriali, sociali, economiche, istituzionali). La Lombardia ha una popolazione pari al doppio delle altre singolarmente prese mentre il Veneto ha una superficie leggermente inferiore. Il PIL pro-capite è sempre superiore alla media italiana ma in misura maggiore in Lombardia ed Emilia Romagna. La quota di occupati nell'industria è di circa un terzo in tutte le regioni ma il Veneto registra valori leggermente superiori e la Toscana moderatamente inferiori. Ci sono poi differenze nei sentieri di sviluppo di lungo periodo; Piemonte e Lombardia hanno raggiunto i massimi livelli di industrializzazione negli anni '60 (modello grande impresa) mentre lo sviluppo industriale di Emilia Romagna, Toscana e Veneto è più recente (modello distrettuale). Naturalmente, in tutte queste regioni all'industria leggera si accompagnano sempre presenze significative di industria ad alta intensità di capitale e di base ma i settori che hanno garantito a queste tre regioni benessere e alti livelli di export per molti anni sono i settori manifatturieri dei beni durevoli, oltre che, soprattutto per alcune, l'industria agroalimentare e il turismo. Oggi, la differenza fra questi sistemi economici

è assai rilevante: la Lombardia è avviata ad una notevole terziarizzazione (anche se la quota di occupati nell'industria è ancora il più alto dopo il Veneto), Toscana e Piemonte seguono la stessa strada ma con livelli di PIL relativamente minori, il Veneto e l'Emilia-Romagna hanno invece conosciuto un processo di crescita più persistente, con livelli di export molto elevati e più bassi tassi di disoccupazione.

Caratteristiche generali delle Regioni

	Emilia Romagna	Lombardia	Piemonte	Toscana	Veneto
Popolazione (mln, 2010)	4,4	9,8	4,4	3,7	4,9
Pop. I ^a Città (mgl)	380	1324	908	371	271
Pop. II ^a Città (mgl)	187	194	105	188	264
Superficie (Km2)	22.446	23.862	25.402	22.993	18.398
Suolo urbanizzato (% , 2000) ¹	4,7	10,4	4,3	4,1	7,7
Crescita urbanizzaz. 2000-2006 ¹	6,1	2,6	3,5	4,3	5,6
n°Province attuali	9	12	8	10	7
n°Province (d.l. 188/2012)	5	7	5	4	5
n°Comuni	348	1544	1206	287	581
n°Comuni fino a 1000 abitanti	21	326	598	18	41
Pil Procapite (Ita = 100, 2011)	122,9	129,3	109,3	109,4	115
Occupati Ind (% , 2011)	33,4	34,3	33,7	27,6	37
Disoccupazione (% , 2011)	5,3	5,8	7,6	6,5	5
Lavoro irregolare (% , 2010)	8,3	7,6	11,2	9,1	8,4
Export (% su Italia, 2011)	12,8	27,7	10,3	8,1	13,4

Per quanto concerne la dimensione istituzionale si rilevano significative differenze nella struttura amministrativa. Piemonte e Lombardia sono caratterizzate da una notevole frammentazione del tessuto comunale (ed il Piemonte presenta un'elevatissima quota di amministrazioni comunali di piccola dimensione) che rende assai complicato il rapporto interistituzionale fra il governo regionale e quello locale. Anche il livello di policentrismo è molto differenziato, Piemonte e Lombardia sono fortemente monocentriche (la seconda città in termini di popolazione è almeno sei volte più piccola del capoluogo regionale) mentre Toscana, Emilia-Romagna e Veneto sono nettamente policentriche (con il Veneto che addirittura sembra aver difficoltà a riconoscere un suo "capoluogo" effettivo). Entrambe le configurazioni sembrano problematiche: in Piemonte e soprattutto in Lombardia è evidente la necessità di decongestionare le aree centrali promuovendo un policentrismo "programmato"; in Veneto, ma anche in Toscana e in Emilia-Romagna, ci si pone invece il problema di fare sistema fra i poli urbani che non garantiscono, da soli, un adeguato livello di sinergia e di competitività a livello continentale. I diversi livelli e le diverse forme di industrializzazione che prima sono state tratteggiate hanno anche esiti rilevanti in termini di urbanizzazione. Lombardia e Veneto hanno "incluso" tacitamente fra i fattori produttivi del loro sviluppo, oltre che il capitale e il lavoro, anche il territorio. La percentuale di suolo urbanizzato è infatti molto superiore in queste due regioni rispetto alle altre¹, e un elemento di preoccupazione può essere che la dinamica di questo indicatore appare intensa anche nel periodo successivo alla rilevazione del livello, ovvero fra il 2000 e il 2006, quando in Veneto l'urbanizzazione cresce circa dell'1% all'anno.

¹ Questi valori derivano dall'applicazione della metodologia Corine Land Cover che è discutibile in termini di valori assoluti ma dovrebbe dare garanzia in termini relativi, ovvero nel confronto fra regioni diverse.

IL QUADRO DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

I principali documenti di programmazione esaminati risalgono quasi tutti alla seconda metà del decennio scorso. L'analisi si è focalizzata sui programmi di origine europea (i Piani Operativi Regionali FESR e FSE), su quelli previsti dal quadro normativo nazionale (Documento Unitario di Programmazione e Piano Attuativo Regionale FAS, oggi FSC) e sui principali programmi predisposti in base alle normative regionali (Programma Regionale di Sviluppo, Piano Territoriale Regionale, i più recenti Documenti di Programmazione Economico e Finanziaria). La scelta di trattare anche i piani territoriali regionali è legata al fatto che tali strumenti, nell'ultimo decennio, hanno abbandonato il tradizionale approccio regolativo-prescrittivo per assumere spesso anche una valenza strategica per molti aspetti analoga a quella dei programmi regionali di sviluppo.

Riguardo ai Piani territoriali, si può notare come si sia ovunque affermato un più ampio concetto di territorio, che spesso finisce per includere ogni aspetto del sistema regionale. Questo conferisce ai Piani stessi un rango e aspirazioni maggiori di quanto appariva in passato, tanto che in Regioni in cui questi convivono con il Piani Regionali di Sviluppo si è posto un evidente rapporto competitivo. In parallelo, si è progressivamente ridotto il ruolo dei Piani di settore, che tuttavia continuano ad essere prodotti, anche se spesso sono questi ultimi ad inserirsi nello schema dei PRS.

Diverso il caso dei Piani socio-sanitari che appaiono quasi sempre avulsi dalla Programmazione generale, non tenendo conto delle forti interrelazioni fra intervento nell'area sociale e situazione demografica e sociale della regione e sottovalutando le potenziali sinergie con le politiche di sviluppo regionale di un settore che mobilita l'80% delle risorse finanziarie regionali.

I Programmi esaminati per Regione (e rispettivi anni di approvazione)					
	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	EMILIA ROMAGNA	TOSCANA
PROGR. REG. SVILUPPO	----	2010	2007	----	2011
PIANO TERRITORIALE	2011	2010	2009	2010	2007 (PIT)
D.U.P.	2008	2008	2008	2008	2008
PAR-FAS	2008	2008	2008	2008	2008
POR FESR	2007	2007	2007	2007	2007
POR FSE	2007	2007	2007	2007	2007
D.P.E.F.R.	2010	2011 (DSA)	2011	2011	2011

Se si supera il primo ostacolo, una produzione di documenti di programmazione particolarmente intensa, è possibile individuare alcuni elementi degni di attenzione. In via preliminare è opportuno segnalare che la maggior parte di queste Regioni ha provveduto in tempi più o meno recenti a modificare le normative regionali relative alla programmazione e al governo del territorio, rinnovando contenuti e ruoli dei rispettivi strumenti (piano regionale di sviluppo e piani territoriali), tenendo conto delle modificazioni al Titolo V della Costituzione. In secondo luogo, nonostante le diverse tradizioni regionali, in tutti i documenti di programmazione (non solo in quelli relativi ai fondi strutturali) è generalmente evidente e riconosciuto l'influenza dell'Unione Europea (e da ultimo anche dello Stato centrale). Metodi di programmazione, tecniche analitiche (analisi SWOT), strutture organizzative ma anche la stessa articolazione ed il linguaggio impiegato in questi documenti di programmazione.

Allo scopo di compiere una analisi integrata si è riunito nella tabella che segue l'articolazione settoriale delle risorse disponibili come somma dei Fondi FSE, FESR e FAS (risorse europee e nazionali pubbliche, escludendo per il FAS gli stanziamenti regionali) previsti nei rispettivi programmi (**nella loro formulazione originaria di programmazione**). Le quote spettanti alle Regioni a valere su questi fondi è determinata sulla base di criteri di riparto, definiti nelle normative nazionali ed europee, che tengono conto di diversi aspetti (tassi di occupazione e disoccupazione, pil procapite, ecc.). Una prima considerazione merita la entità complessiva delle risorse disponibili: esistono consistenti differenze fra una Regione e l'altra e il Piemonte sembra aver avuto il trattamento migliore, per tutti i fondi esaminati. Più articolata la situazione tra le altre Regioni, tra le quali spicca la Toscana per ammontare di risorse ottenute grazie alla più alta dotazione del FESR (854 milioni di euro rispetto a valori di appena la metà per l'Emilia-Romagna e il Veneto). Questi rapporti si invertono per il FSE, in cui Veneto ed Emilia sono più dotate della Toscana, anche se con differenze più contenute. La Lombardia appare invece in buona posizione solo per il FAS, per il quale ha uno stanziamento inferiore solo al Piemonte.

La programmazione finanziaria unitaria: confronto fra Regioni (Risorse FESR-FSE e FAS per obiettivo all'approvazione originaria dei programmi, valori in milioni di euro)												
	Ricerca e Innovazione	Capitale umano	Competitiv	Sostenibilità Energetica e Ambientale	Mobilità	Welfare	Risorse naturali	Patrimonio culturale	Risorse endogene	Valorizzazione urbana	Assistenza tecnica	TOT
Piemonte	320	606	364	270	400	366	48	152	143	205	98	2974
Lombardia	284	231	205	112	666	69	60	37	0	0	53	1717
Veneto	290	491	50	139	359	36	73	160	87	39	54	1778
Emilia Romagna.	235	559	70	88	130	97	24	70	40	73	55	1439
Toscana	554	457	79	108	406	81	71	176	211	0	57	2200

Fonte: nostre elaborazione con riferimento ai programmi originari (approvati negli anni 2007 e 2008)

Dal punto di vista settoriale, ad uno sguardo complessivo, coerentemente con le linee strategiche già ricordate, tre appaiono i settori complessivamente più finanziati, quelli della Innovazione, del Capitale umano e della Mobilità e infrastrutture a cui sono complessivamente destinati circa i due terzi del totale disponibile. Naturalmente queste scelte non sono omogenee nelle Regioni considerate: la Lombardia privilegia la mobilità, l'Emilia, il Piemonte e Veneto il capitale umano, la Toscana l'innovazione.

I CONTENUTI DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

La parola d'ordine, che ispira la maggior parte dei documenti, è la sostenibilità che può essere aggettivata in vario modo. Frequentissimo è il richiamo alla sostenibilità ambientale delle scelte, ma via via che si è percepita la pesantezza e la durata della crisi economica internazionale, la crescita, e quindi, la sostenibilità economica, è emersa come un problema tutt'altro che trascurabile, visto che il prodotto lordo della maggior parte dei sistemi produttivi regionali è arretrato ai livelli di molti anni prima.

Nei documenti esaminati c'è una attenzione crescente alle potenzialità del terziario che ha indotto a dedicare maggiore attenzione alle aree urbane, che del terziario innovativo sono quasi sempre la localizzazione elettiva. Ma il settore industriale trova ancora grande spazio nei Programmi regionali di sviluppo, anche se il suo peso statistico sul PIL si è molto ridimensionato anche nelle

regioni esaminate, che pure costituiscono il cuore industriale d'Italia. Molto spazio è dato alle potenzialità della *green economy*, nelle sue multiformi accezioni, nella prospettiva di una reindustrializzazione del sistema, che tenga conto dei riflessi ambientali e territoriali dei nuovi insediamenti o di un ampliamento dei precedenti. Compare infatti una frequente sottolineatura di quanto le precedenti fasi di sviluppo industriale abbiano richiesto in termini di occupazione di suolo, spazi e immobili che risultano oggi spesso inutilizzati.

Il sistema produttivo nel suo complesso appare da rilanciare con un recupero di competitività che non può essere solo assicurato dagli investimenti privati, peraltro carenti, ma anche da interventi pubblici. In questo ambito, al di là dei ricorrenti, ma non sempre frequentissimi, richiami alle infrastrutture, molta attenzione è dedicata all'innovazione e alla necessità che si crei sinergia fra i centri di ricerca regionali e il sistema produttivo. Meno frequente appare invece, fra le “economie esterne” possibili, quello di un intervento per un miglior funzionamento dei mercati, terreno su cui il margine di intervento del governo decentrato è comunque consistente. Qui, al di là di ricorrenti auspici o politiche per la sburocratizzazione, si riscontra una attenzione piuttosto debole alla possibile eliminazione di monopoli e di strozzature di vario tipo.

L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E I RAPPORTI MULTILIVELLO

I documenti di programmazione esaminati in questa ricerca si collocano tutti successivamente alla riforma costituzionale del Titolo V che lasciava prevedere una consistente riorganizzazione decentrata dello Stato. In realtà, i Piani Regionali di Sviluppo non sembrano particolarmente influenzati da questa prospettiva e i rapporti con le altre Regioni e con gli enti locali appaiono impostati in modo tradizionale.

Riguardo in particolare alla individuazione di un livello “meso”, al di sotto dello Stato e di tipo sovraregionale, non sembra esserci particolare interesse e le poche iniziative richiamate sono centrali promosse dal governo centrale (come i Programmi di interesse strategico nazionale).

Risultano ancora limitate le prospettive di riorganizzazione dei governi locali, anche perché la fase in cui questi documenti si collocano è anteriore a quella del Governo Monti in cui è entrata prepotentemente nell'agenda politica la questione dell'abolizione o della riduzione drastica delle Province e della aggregazione tra Comuni di minori dimensioni. Non mancano, tuttavia, iniziative recenti di alcune Regioni che spingono verso una maggiore aggregazione del livello amministrativo comunale, e questo avviene sia in Regioni in cui la frammentazione amministrativa è molto forte (il Piemonte) sia in altre in cui il fenomeno è meno diffuso (Toscana). In alcuni casi, addirittura, si è creata una struttura regionale decentrata multifunzione per il coordinamento locale delle attività regionali, un modello organizzativo sul quale sarebbe utile svolgere ulteriori riflessioni e approfondimenti.

Tutte le Regioni hanno comunque proposto griglie di analisi economico-territoriali che superano le delimitazioni amministrative (in particolare nei programmi di sviluppo e nei piani territoriali regionali). In alcuni casi, quando queste aree erano la somma di circoscrizioni provinciali (Toscana), era ipotizzabile anche un progetto di tipo istituzionale, in altri, invece, il riferimento territoriale era molto meno definito e più ispirato a criteri geografici o orografici, e quindi la finalizzazione all'analisi era più spiccata (ad esempio le quattro macroaree della Lombardia o i sei “nodi” della regione a rete emiliano-romagnola).

Tutte queste analisi non risultano però ancora ben integrate con il percorso attuativo del federalismo fiscale (L. n.42/09) in particolare per quello che concerne i nuovi modelli di relazioni finanziarie tra Regioni e Enti locali (trasferimenti perequativi, regionalizzazione del patto di stabilità, regionalizzazione del pareggio di bilancio).

LA GOVERNANCE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Altri aspetti rilevanti riguardano poi la governance interna della programmazione, intendendo con questo termine i rapporti e le sedi di confronti tra le diverse articolazione della Regione (Assessorati e Direzioni) nonché la rilevanza e il ruolo giocato dalle diverse Direzioni Programmazione. Estremizzando si possono identificare due posizioni limite (figura 1).

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

Nel secondo modello il supporto politico (che può essere assicurato dal Presidente, oppure da un suo rappresentante molto autorevole) rafforza l'intera operazione che non soffre della presenza di attori potenzialmente autarchici garantendo una maggiore integrazione fra obiettivi e fonti di finanziamento. In realtà si ha l'impressione che le varie Regioni presentino una sorta di ibridazione tra i due modelli in cui volta a volta prevalgono gli elementi distintivi dell'uno o dell'altro, anche se la tendenza va in direzione del secondo. Certamente, le trasformazioni istituzionali in corso - dall'attuazione del federalismo fiscale alle nuove procedure per la gestione del patto di stabilità e crescita, dei fondi europei e del Fondo di Sviluppo e Coesione- condizioneranno l'evoluzione dei modelli della programmazione regionale e possono essere visti come delle opportunità per percorsi di innovazione istituzionale e organizzativa tanto più opportuni in una fase di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni locali e di consolidamento dei conti pubblici.

QUALE FUTURO PER LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE?

Dalla ricerca non emergono ricette e raccomandazioni precise. Ciò non è risultato possibile in un contesto di grave crisi economica e di trasformazioni istituzionali che hanno sinora visto risposte diverse da parte delle Regioni in termini di contenuti delle politiche così come di strumenti di governance, rispetto ai quali non si può definire una graduatoria in assenza di parametri rigorosi e ulteriori approfondimenti. Essa però consente di sistematizzare un quadro comparato di riferimento su come vengono percepiti i problemi e sulle luci e ombre delle politiche seguite in diversi contesti regionali. Si tratta di un risultato rilevante che potrà essere felicemente coniugato con la riflessione positiva delle scienze regionali sulle trasformazioni economiche, sociali e territoriali in atto nelle diverse aree del paese, indipendentemente dai confini amministrativi, e con le indicazioni normative sulle politiche regionali che sono emerse sempre all'interno della riflessione scientifica oltre che nei più recenti documenti dell'Unione Europea. Da qui occorre partire per individuare i percorsi possibili per quella che forse diventerà una sesta fase della programmazione regionale in cui la dimensione europea non potrà non essere sempre più cruciale.