



PROGRAMMAZIONE REGIONALE AI TEMPI DELLA CRISI

giovanni.maltinti@unifi.it

**Programmazione regionale e Strumenti operativi
Torino 26 marzo 2013**



La ricerca

OBIETTIVI DELLO STUDIO

Verificare come è cambiata la programmazione regionale negli anni della crisi nei:

- . Contenuti**
- . Strumenti**
- . Obiettivi**
- . Governance**

METODO

Analisi documenti delle programmazione regionale generale, comunitaria, settoriale

Predisposizione schede regionali

Interviste in profondità ai tecnici della programmazione



Esiste una quinta fase nella programmazione regionale in Italia?

PERIODIZZAZIONE

- **La programmazione senza Regioni (anni '50-'60)**
- **La fase dei «Programmi manifesto» (anni '70)**
- **La programmazione «per Progetti» (anni'80-'90)**
- **La programmazione «top down» dall'UE alle Regioni**
- **La programmazione regionale in tempi di crisi**

I FATTI NUOVI

- ✓ **Le ipotesi di federalismo: più poteri**
- ✓ **L'Euro: meno flessibilità**
- ✓ **La crisi economico finanziaria: meno risorse ma più domanda di intervento**



Le cinque regioni analizzate: elementi di contesto socio-economico

	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)	4,7	10,4	4,3	4,1	7,7
Crescita urbanizzaz. 2000-2006	6,1	2,6	3,5	4,3	5,6
n° Province attuali	9	12	8	10	7
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

Fonti: Istat, ORML Piemonte, ISPRA-CLC



Analogie e differenze fra le regioni analizzate

ANALOGIE

- **Livelli di sviluppo**
- **Qualità welfare**
- **Assetto istituzionale**
- **Orientamento all'export**

DIFFERENZE

- ❖ **Livelli e tipologia di urbanizzazione**
- ❖ **Frammentazione del governo locale**
- ❖ **Continuità politica**
- ❖ **Modelli di sviluppo**



I documenti analizzati

- **Programma di Sviluppo Regionale (PSR)**
- **Piano di Indirizzo Territoriale (PTR)**
- **Documento Unico di Programmazione (DUP)**
- **Programma Attuativo Regionale Fondo Aree Sottoutilizzate (PAR FAS)**
- **Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR FESR)**
- **Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo (POR FSE)**
- **Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale (DPFER – DSA)**
- **Legge regionale di programmazione**



I documenti della programmazione: aspetti comuni

L'omologazione: terminologie e prassi UE

I DPEFR/DSA: strumento di attuazione e verifica di breve periodo

Regime «extraterritoriale» dei Piani Socio-sanitari

Perdita di ruolo dei piani settoriali (commercio, artigianato, ecc.)

Aumento ruolo dei piani territoriali



Il territorio nel Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana (2007)

... il territorio non è una categoria dello spirito, ma neppure il solo persistere o il solo mutare dell'insieme dei beni e delle immagini che costituiscono la sua fisicità. Il Territorio è la sintesi del suo passato e del suo presente. Una sintesi data da coloro che lo vivono, qui ed oggi. In una parola, il territorio siamo «noi»: come insieme di cittadini antichi e nuovi, che abitano o usano o attraversano le nostre città e i nostri borghi, le nostre colline, i nostri boschi, le nostre fabbriche



I contenuti dei piani regionali: quello che c'è.....

SOSTENIBILITA'

- Ambientale: sempre
- Territoriale: spesso
- Sociale: raramente

SVILUPPO

- Terziario (riscoperta aree urbane) ma anche manifatturiero, Green economy,
- High Tech e Ricerca

POLITICHE

- Molti interventi di breve (vedi politiche anticrisi)
- Innovazione
- Conoscenza



... e quello che non c'è (o c'è poco....)

SOSTENIBILITA' FINANZIARIA

- **Invecchiamento e immigrazione fanno crescere la domanda di servizi**
- **La stagnazione e il costo del debito diminuiscono le risorse**

TUTELA DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

- **Il ruolo della Regione e degli Enti locali è rilevante in questo settore (servizi locali, concessioni, rendita immobiliare ...)**
- **Anche se in qualche caso è enfatizzata la «sburocratizzazione»**



Ricordando i requisiti di un buon PRS, quale bilancio?

- Solidità dell'analisi? *studi di lungo periodo carenti*
- Coerenza e priorità degli obiettivi? *parallelismo*
- Unitarietà del piano? *Il caso della sanità*
- Qualità dei controlli? *a volte di routine*
- Qualità della comunicazione? *Raramente è un obiettivo*



Le politiche anticrisi: tipologie

- **Politiche per l'impresa:** credito, start-up, imprenditoria giovanile
- **Politiche per il lavoro:** Governance crisi aziendali, Politiche passive, Politiche attive
- **Politiche sociali:** sostegno alla povertà, alle spese di affitto, alle spese sanitarie
- **Politiche per la competitività:** Piani di sviluppo locale, Sblocco spesa investimento EE. LL.



Alcuni approfondimenti sugli aspetti spaziali

- La Regione come livello *meso*: l'articolazione sub-regionale e sovra-regionale delle politiche di sviluppo**
- Gli assetti organizzativi interni e i rapporti multilivello**



Dimensione subregionale

Frequente la ricerca di articolazioni territoriali (perimetrare in modo più o meno puntuale) su cui riorganizzare le politiche (Psr e Ptr)

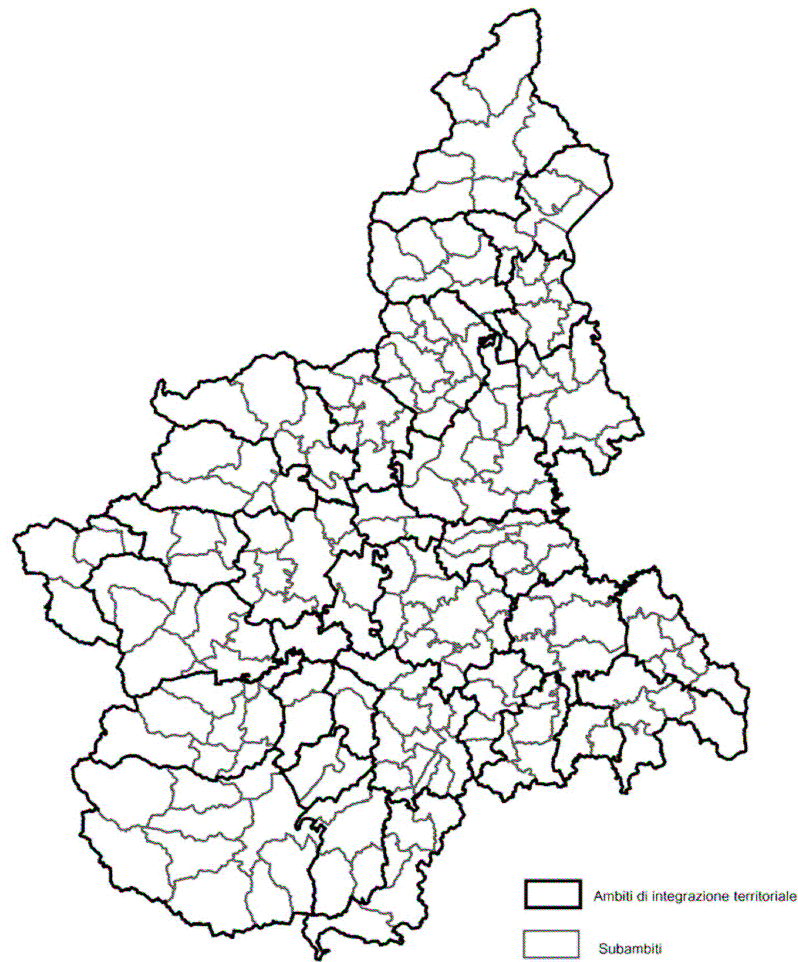
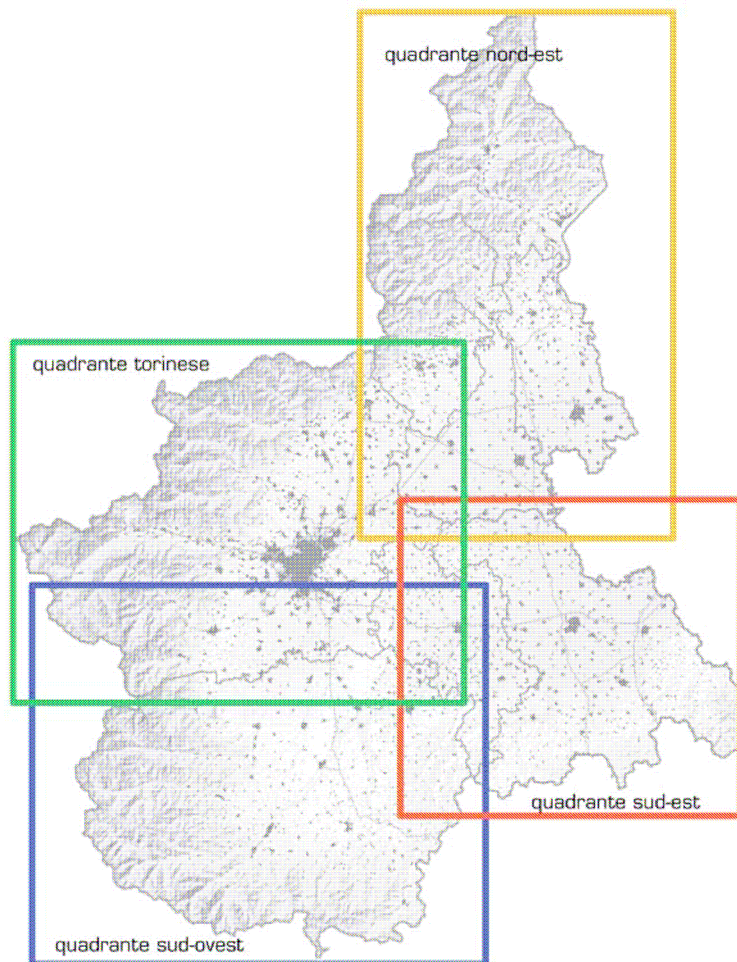
Piemonte	quadranti e ambiti integrazione territoriale
Emilia-Romagna	sistemi complessi di area vasta
Lombardia	sistemi territoriali e polarità urbane
Toscana	sistemi di area vasta
Veneto	macro aree territoriali

- ✓ **Non nuovi soggetti di governo o giurisdizioni, ma ambiti su cui riorganizzare le cooperazioni interistituzionali interne alla regione**
- ✓ **Aggregati territoriali che, in alcuni casi, potrebbero costituire punto di riferimento per promuovere politiche di sviluppo “orientate ai luoghi” (“place-based”, Rapporto Barca 2009)**



PIEMONTE

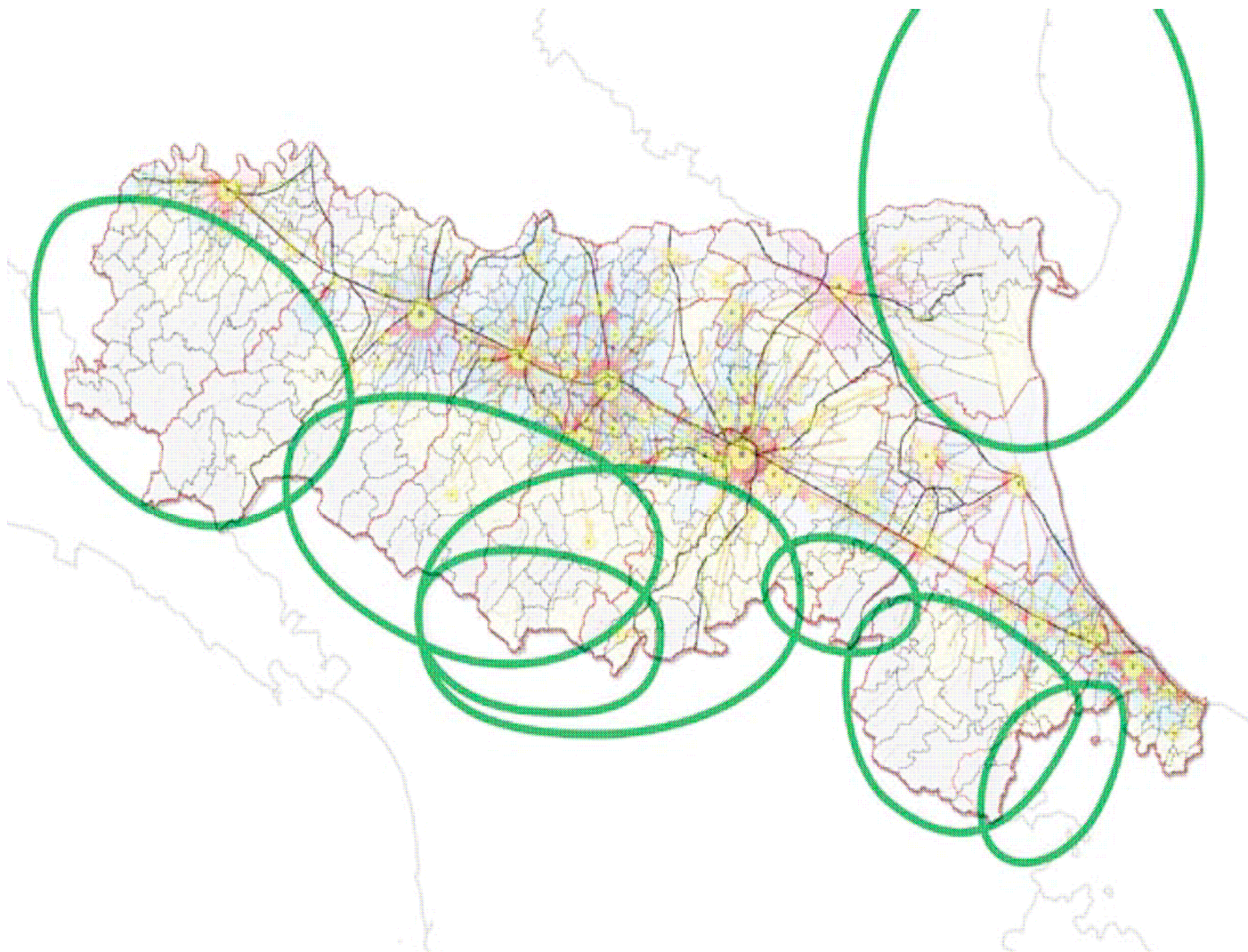
Quadranti e Ait





EMILIA ROMAGNA

Sistemi complessi d'area vasta





Dimensione sovraregionale

Strumenti ed esperienze di cooperazione interregionale

- **Ampiamente richiamati i programmi di matrice europea (Interreg, Italia-Francia, Italia Svizzera; Spazio Alpino; Alpe Adria, Adriatico, Euroregioni: Alpi Mediterraneo; Alpe Adria, ecc.)**

- **Modesta presenza di programmi e iniziative interregionali circoscritte alle sole Regioni italiane**
 - **Pochissimi gli Accordi interregionali citati nei documenti**
 - **Progetto Strategico Speciale “Valle del fiume Po” (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto)**
 - **Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale dell’area padano-alpina-marittima (Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Trento, Bolzano)**



Il ruolo delle Province

In tutti i documenti di programmazione il rapporto con le Province viene ritenuto strategico (ma difficile valutarne l'effettività)

Piemonte: gli Ambiti di Integrazione Territoriali (AIT) sono stati costruiti rispettando i confini provinciali

Lombardia: il PSR 2005-2010 conteneva una declinaz. provinciale; istituiti Tavoli territoriali di confronto di livello provinciale; sedi territoriali regionali (STER)

Emilia Romagna: attuazione del DUP sviluppata attraverso la sottoscrizione di nove Intese con i sistemi provinciali (periodo 2009-2010); Province ruolo attivo nella concertazione con gli enti locali e le forze economico sociali

✓Nessun strumento prevedeva accorpamenti e modifiche per Province



Assetto organizzativo

Configurazioni *ad hoc* nelle diverse Regioni

Strutture organizzative tradizionalmente impegnate nell'elaborazione del PRS, nel tempo, si sono variamente sovrapposte/integrate con strutture impegnate nell'elaborazione dei DUP, POR (FESR, FSE), PAR (FAS), PTR, PSR, ecc.

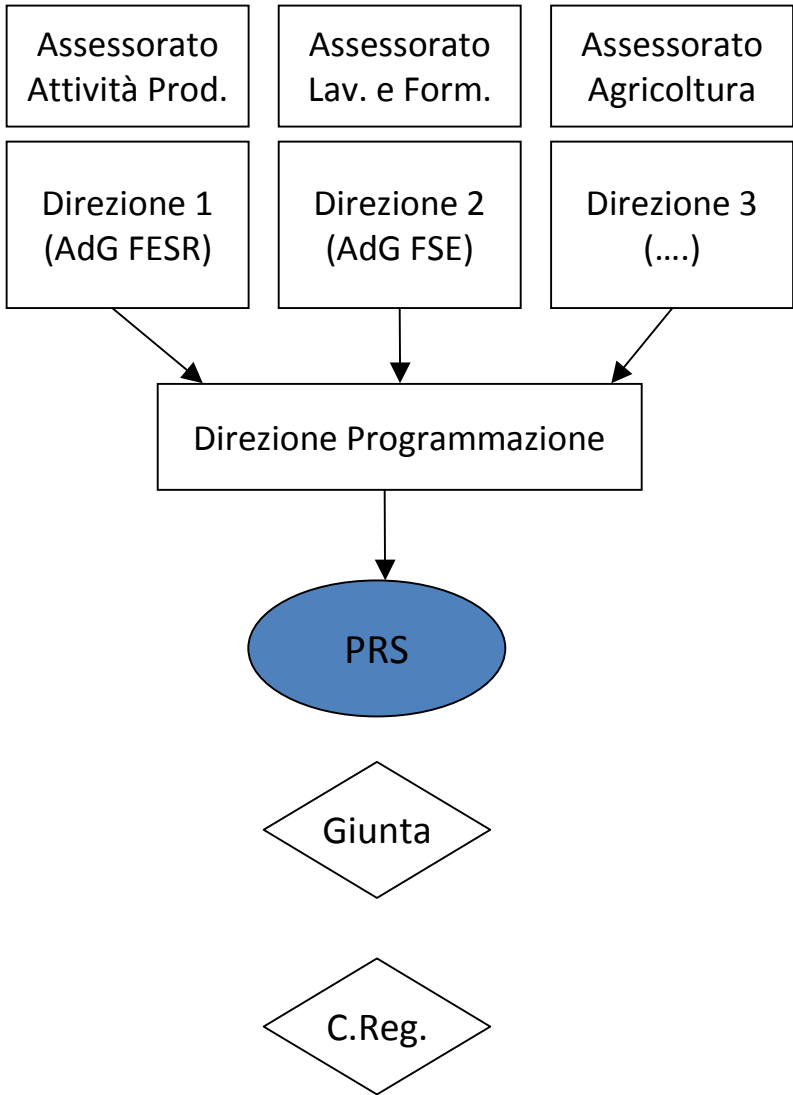
Il problema del coordinamento tra le principali programmazioni (unitarietà dei relativi processi) affrontato ricorrendo a Comitati, Cabine di regia, strutture *ad hoc*

Soluzioni organizzative che paiono più promettenti:

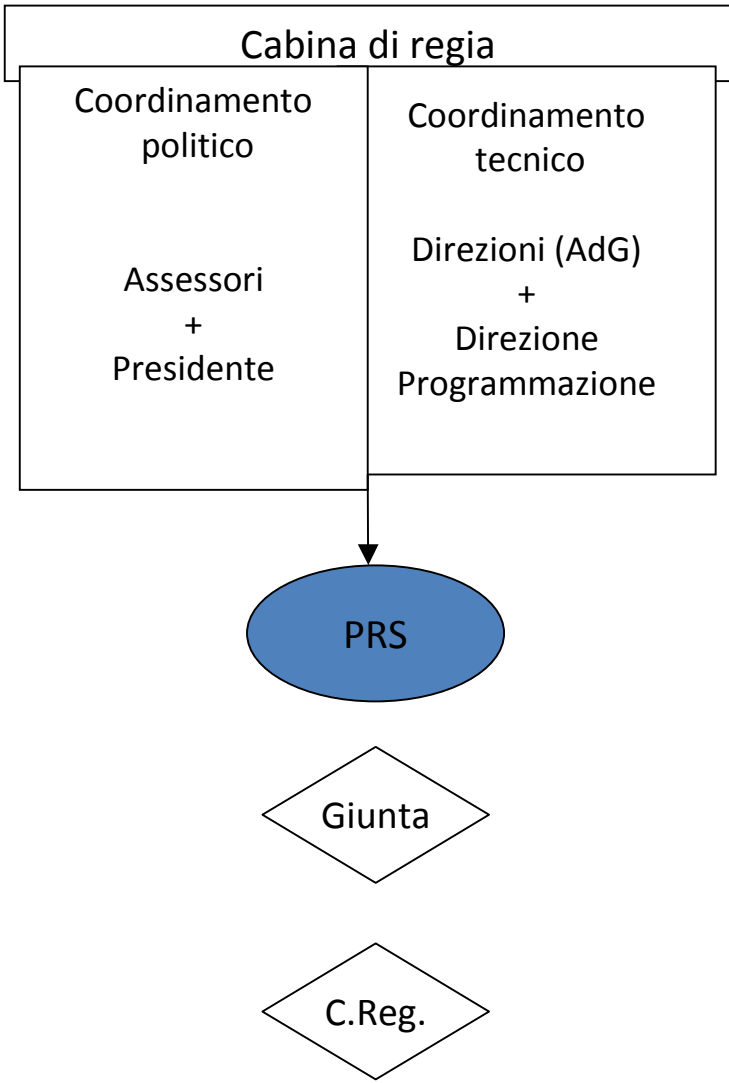
- **Strutture di coordinamento con Direzione Programmazione in posizione di *primus inter pares*;**
- **Forte collegamento con vertici istituzionali (Direttore/segretario generale, Presidente/Vice Presidente della Giunta)**



Separato



Integrato





Alcune conclusioni

I documenti della Programmazione Regionale degli anni '2000 mantengono alcuni punti deboli anche nelle Regioni del Centro-Nord:

Gli obiettivi non derivano sempre da un'analisi strutturale

Gli obiettivi mancano di un ordine di priorità

Gli obiettivi a volte sono più auspici (sostenibilità, innovazione,...)

Il quadro programmatico spesso non è unitario (sanità corpo estraneo)

La struttura multilivello è debole

L'organizzazione interna finisce per isolare la Direzione Programmazione



PROGRAMMAZIONE REGIONALE AI TEMPI DELLA CRISI

giovanni.maltinti@unifi.it

...grazie per l'attenzione!

**Programmazione regionale e Strumenti operativi
Torino 26 marzo 2013**