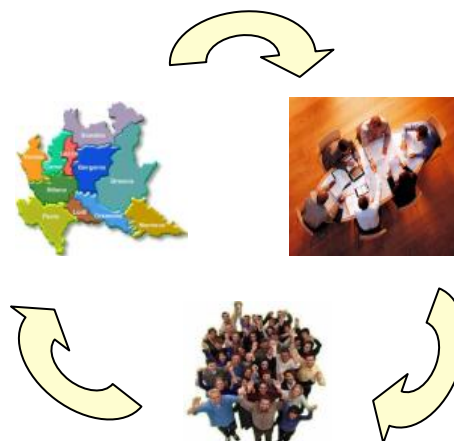




La Programmazione Negoziata in Lombardia

(l.r. 2/2003)



Questa Nota ricostruisce il processo di attuazione della legge regionale 14 marzo 2003, n. 2, *Programmazione Negoziata regionale*.

La complessità del tema, l'ampiezza e la trasversalità delle politiche interessate, la frammentazione delle informazioni presso diverse Direzioni regionali hanno indotto a ritenere che possa essere utile offrire al Legislatore un quadro d'assieme.

A partire dal contesto nazionale, nel quale è nata la Programmazione Negoziata, la Nota illustra le ragioni e le modalità della sua evoluzione in Lombardia. Particolare attenzione è stata dedicata alla descrizione delle esperienze maturate sino ad oggi e alle lezioni apprese dalle prime valutazioni condotte su tali esperienze.

Nella redazione della Nota si è fatto riferimento a varie fonti informative:

- la prima relazione di rendicontazione presentata dalla Giunta al Consiglio regionale nel 2004¹;
- gli incontri organizzati con dirigenti e funzionari delle Direzioni Generali coinvolte e con i Responsabili di alcuni Accordi Quadro;
- gli studi di valutazione, realizzati da centri di ricerca esterni alla Regione, che testimoniano della rilevanza dei metodi negoziali nell'ambito dei processi di *governance* e di sviluppo territoriale.

I temi principali di questa Nota

- *La Programmazione Negoziata a livello statale: origini ed evoluzione*
- *Le tappe della Programmazione Negoziata in Lombardia*
- *La legge regionale n. 2 del 2003*
- *Gli strumenti della Programmazione Negoziata in Lombardia*
- *L'esperienza degli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale*
- *L'esperienza dei Programmi Integrati di Sviluppo Locale*
- *Gli Accordi di Programma*
- *I Contratti di Recupero Produttivo: perché non sono stati utilizzati?*
- *Prime riflessioni sul processo di attuazione*

Cosa è la Programmazione Negoziata?

Con il termine *Programmazione Negoziata*² si fa riferimento ad un metodo per regolare problemi di interesse pubblico con il concorso di soggetti, pubblici e privati, che possono far convergere le risorse a loro disposizione su obiettivi comuni.

Ma da quali esigenze ed in quale contesto nasce questo metodo di programmazione? Cerchiamo di tracciare sinteticamente le tappe della sua evoluzione ed attuazione in Lombardia.

¹ L'art. 2, comma 2, della legge prevede infatti una relazione annuale sullo stato di attuazione degli strumenti di programmazione

² Da qui in avanti indicata con P.N.

La Programmazione Negoziata a livello statale: origini ed evoluzione

Da sempre le politiche pubbliche sono oggetto di negoziazione per trovare tra gli interessi in gioco un punto di mediazione e di convergenza sulle decisioni finali. L'attività di qualsiasi amministrazione pubblica è inserita in una trama fitta di relazioni, intessute con altre istituzioni pubbliche e con soggetti privati. A partire dalla fine degli anni '80, questo sistema di relazioni ha assunto un carattere di sempre maggiore trasparenza ed organizzazione ed è nato un nuovo modo di gestire le politiche *"per mezzo di contratti"* (Bobbio, 2000). Prendeva forma ciò che da lì a poco sarebbe diventata la "Programmazione Negoziata".

In effetti, le origini della P.N., come metodo di governo di processi decisionali complessi, possono essere fatte risalire alle riforme amministrative dei primi anni Novanta (leggi n. 142/1990 e n. 241/1990). Tali riforme ebbero il merito di dotare le pubbliche amministrazioni, abituate a muoversi in un quadro di relazioni fortemente gerarchiche e improntate ad un rigido formalismo, di regole e strumenti di lavoro più flessibili. Le innovazioni più rilevanti vennero portate dalla **Conferenza dei Servizi** e dagli **Accordi di Programma** che da un lato riconoscevano un ruolo anche a soggetti terzi rispetto agli enti direttamente coinvolti nel procedimento amministrativo, dall'altro avevano il pregio di velocizzare l'iter burocratico degli atti e di prevedere scadenze cogenti per la chiusura dello stesso procedimento. Uno degli obiettivi prioritari

di tali innovazioni consisteva nel semplificare e velocizzare le procedure sequenziali e quindi nell'indurre gli enti partecipanti ad esprimersi in tempi certi superando i poteri di veto e le inerzie della burocrazia. Il metodo negoziale costruito dal basso (*bottom up*), nonostante la sua complessità, si è così sempre più diffuso insieme all'idea che le parti in gioco, se collaborano, possono costruire soluzioni più rapide (e migliori) di quanto potrebbero ottenere con processi tradizionali, improntati al ferreo rispetto della gerarchia amministrativa (*top down*).

Una svolta verso l'affermazione della Programmazione Negoziata si è avuta **nel 1992**, quando il Governo congedò l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, lasciando alla capacità progettuale locale il compito di ridisegnare politiche di sviluppo più mirate al territorio. Il sostegno statale, volto a colmare il divario nelle aree depresse del Paese (aree Obiettivo 1), si allineò con le regole vigenti a livello europeo ed estese il suo raggio d'azione alle aree sottoutilizzate dell'intero territorio nazionale.

Con la **Legge n. 662 del 1996** e la **Delibera CIPE del marzo 1997** fu istituzionalizzata la P.N. al fine di *"regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse"*. Venne prevista la possibilità di attivare strumenti quali le **Intese Istituzionali di Programma**, gli **Accordi di Programma Quadro**, i **Patti Territoriali**, i **Contratti di Programma** ed i **Contratti d'Area**.

Gli strumenti statali

Le Intese Istituzionali di Programma, stipulate tra il Governo e le Regioni con la regia del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia, rappresentano il quadro di riferimento generale in cui vengono definite le scelte strategiche e gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari a livello regionale, in un arco temporale triennale. Ad esse si ancorano gli **Accordi di Programma Quadro**, che declinano gli impegni assunti tramite l'Intesa, in progetti condivisi su specifiche tematiche considerate di massima priorità. Tra il 1999 ed il 2004 ogni Regione ha stipulato con il Governo nazionale l'Intesa Istituzionale di Programma e, sulla base di queste, sono stati sottoscritti 256 Accordi di Programma Quadro per un ammontare di circa 50 milioni di euro, di cui 149 Accordi per circa 22,4 milioni di euro, nelle sole regioni del centro nord (Min. Economia e Finanze, Rapporto annuale 2004).

Il Contratto di Programma e il Contratto d'Area sono rivolti al settore produttivo e occupazionale. Il primo, di iniziativa privata, prevede il contributo dello Stato all'imprenditore che decide di investire in aree svantaggiate del Paese. Il secondo è stato creato per fronteggiare la crisi della Siderurgia e della Chimica negli anni '90 e riguarda aree che a seguito di delocalizzazioni o riconversioni hanno subito forti crisi occupazionali. Questi contratti possono introdurre nuove forme di flessibilità e di riqualificazione dei lavoratori, derogando ai contratti di categoria.

Il Patto Territoriale appare lo strumento negoziale più consolidato e nasce dall'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (L. 488/1992). Il Patto persegue due obiettivi, distinti, ma interdipendenti: rafforzare le relazioni orizzontali tra istituzioni locali, nella diffusione di forme partecipative di democrazia; creare programmi integrati di sviluppo, fondati su bisogni specifici, sulle priorità del territorio e su vocazioni produttive preesistenti.

Tra il 1998 e il 2001 sono stati cofinanziati in Italia 230 Patti, di cui circa due terzi nel Sud d'Italia.

A partire dalla seconda metà degli anni '90, è cresciuta progressivamente la quantità di politiche pubbliche governate attraverso il metodo della P.N.: dalle opere pubbliche allo sviluppo economico; dalle politiche ambientali a quelle di riqualificazione urbana, dalle politiche per la sicurezza alle relazioni interistituzionali. Oggi possiamo osservare che quasi ogni legge di una certa importanza rimette la propria attuazione all'impiego di metodi negoziali quali accordi e contratti pubblici.

Le tappe della programmazione negoziata in Lombardia

Negli anni più recenti, le riforme costituzionali hanno ampliato le competenze legislative regionali e hanno accentuato il processo di decentramento, verso le Autonomie locali, delle funzioni più dirette di gestione degli interventi pubblici. Ciò ha comportato la necessità per le Regioni di delineare meglio il loro **ruolo di governance** nei confronti delle amministrazioni locali. Si è così aperta la fase della cosiddetta *regionalizzazione* della P.N. che trova nella Delibera CIPE dell'aprile 2001 l'atto di principio generale a cui le Regioni potevano ispirarsi al fine di legiferare autonomamente. Negli stessi anni anche il Programma Quadro Comunitario 2000-2006 ha immesso novità rilevanti in ordine al partenariato tra Commissione Europea, Stati membri e Regioni.

In Lombardia, nella **VI legislatura** (1995-2000) sono state introdotte significative innovazioni nei principi e nelle modalità di programmazione per obiettivi. Sul versante della negoziazione, si sviluppano le esperienze dei **Patti Territoriali** e si stipula l'**Intesa Istituzionale con il Governo** (1999) che genererà gli **Accordi di Programma Quadro**. Lo strumento negoziale più diffuso resta comunque l'Accordo di Programma, disciplinato a livello regionale fin dal 1993³.

Una tappa fondamentale nello sviluppo della P.N. è rappresentata poi dalla disciplina introdotta con la **Legge regionale n. 1/2000**⁴ che, nello stabilire i compiti della Regione rispetto alle nuove competenze, definisce la P.N. come mezzo per dare attuazione alle politiche di rilevanza strategica che richiedono l'intervento congiunto dello Stato, degli enti pubblici e dei soggetti privati. Tale legge istituisce la **Conferenza regionale delle Autonomie**, quale sede permanente di partecipazione degli enti locali alle politiche regionali; introduce il **Contratto di recupero**

produttivo e il **Contratto di sviluppo** come primi strumenti in ambito economico ed, infine, rinvia ad una disciplina successiva la definizione di strumenti di P.N..

Durante la **VII legislatura** (2000-2005) viene sottoscritto con le parti sociali il **Patto per lo Sviluppo** (2001) e si rafforza il ruolo dei **Tavoli Territoriali di Confronto** (TTC), composti a livello provinciale da attori pubblici e privati, come sede permanente ed istituzionale di ascolto al fine di incentivare la cooperazione tra enti⁵. La Regione affronta il tema della "*governance territoriale*" tentando di aumentare la partecipazione delle realtà locali alla programmazione regionale e offrendo una lettura "territoriale" del Programma Regionale di Sviluppo (PRS).

La legge regionale n. 2 del 2003

Con la Legge regionale n. 2 del 2003, il Legislatore ha inteso potenziare e disciplinare organicamente gli strumenti della P.N. al fine di integrare le finalità del PRS e del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale (DPEFR) con quelle della programmazione degli enti locali. La P.N. viene dunque indicata come modalità ordinaria di governo, in coerenza con i principi di sussidiarietà e pari ordinazione degli Enti territoriali secondo le disposizioni del Titolo V della Costituzione.

Quali vantaggi si aspetta la Regione da questo metodo di azione?

E' possibile riconoscerne principalmente tre.

In primo luogo, i metodi negoziali offrono la possibilità di colmare **la distanza fra centro e periferia** e di leggere i bisogni collettivi nelle loro specificità locali. Si tratta di far convergere il consenso su obiettivi comuni, in modo da avvalersi del concorso di una pluralità di risorse messe a disposizione dei singoli attori (idee, competenze, disponibilità finanziarie, ecc.).

In secondo luogo, la P.N. può rappresentare una soluzione alla sempre più evidente **carenza di risorse finanziarie pubbliche**. La limitazione dei trasferimenti statali alle Regioni ed agli Enti Locali, la scarsità di risorse proprie di questi ultimi, la prospettiva di una sensibile riduzione dei fondi comunitari per i prossimi anni, pongono ogni amministrazione nell'impossibilità di farsi carico autonomamente degli oneri per grandi interventi ed evidenziano la necessità di condividere obiettivi e conseguenti oneri di realizzazione. Inoltre la scarsità di risorse impone di finalizzarne l'utilizzo verso

³ Legge regionale 15 maggio 1993, n. 14 *Disciplina delle procedure per gli Accordi di Programma*.

⁴ Legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1 *Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*.

⁵ Le regole di funzionamento del partenariato economico-sociale sono contenute in un Regolamento allegato al Patto per lo Sviluppo 2001.

obiettivi selezionati. Questa esigenza rende imprescindibile che le scelte nascano "dal basso" o che le si confronti a livello locale. Sebbene la legge non finanzi direttamente i programmi e gli accordi negoziati, gli strumenti di P.N. possono consentire alla Regione di superare i tradizionali finanziamenti a pioggia, attraverso una selezione dei beneficiari che assuma come punto di partenza i bisogni del territorio.

Infine, la P.N. può costituire un **fattore di sviluppo locale**, in quanto stimolo alla responsabilizzazione ed alla capacità propositiva e progettuale di tutti gli attori pubblici e privati operanti sul territorio.

Gli strumenti della Programmazione Negoziata in Lombardia

Gli strumenti previsti dalla l.r. 2/2003 e disciplinati dal Regolamento 12 agosto 2003, n. 18, sono:

- **l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale** (AQST) per mezzo del quale vengono realizzati programmi di intervento relativi ad un settore della programmazione regionale (tematico) ovvero un ambito territoriale omogeneo (territoriale);
- **Programma Integrato di Sviluppo Locale** (PISL), derivante dall'esperienza dei Patti territoriali;
- **il Contratto di Recupero Produttivo** (CRP), che richiama nelle finalità i Contratti d'Area, tramite il quale vengono attivati progetti di recupero di realtà produttive in crisi a causa di dismissione o delocalizzazione;
- **l'Accordo di Programma** (AdP) che permette di coordinare le attività necessarie per l'attuazione di particolari interventi.

La tabella 1 evidenzia i caratteri distintivi dei quattro

Tabella 1 – Caratteri distintivi degli strumenti di Programmazione Negoziata l.r. 2/2003

	Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale	Programma Integrato di Sviluppo Locale	Contratto di Recupero Produttivo	Accordo di Programma
Che cosa è?	Accordo politico/programmatico tra Regione ed Enti Locali per la realizzazione di interventi su ampia scala	Programma di interventi di tipo intersettoriale, coerenti con un disegno di sviluppo condiviso dagli attori locali	Programma per la realizzazione di infrastrutture o per iniziative imprenditoriali in aree dismesse ai fini del riassorbimento occupazionale o della riqualificazione del territorio	Accordo di natura tecnica per coordinare l'attuazione di opere e interventi previsti dal PRS che richiedono l'intervento di altri soggetti pubblici o enti locali.
Su quale ambito opera?	Può interessare ambiti territoriali (livello provinciale - individuati nel DPFER) oppure ambiti di <i>policy</i>	Interessa ambiti territoriali di dimensione sovracomunale, non predefiniti dalla legge	Interessa esclusivamente aree in crisi per la chiusura di insediamenti produttivi appartenenti ad uno stesso settore produttivo	Interessa ambiti di intervento corrispondenti a settori d'intervento regionale (es. cultura, casa, mobilità, etc.)
Quali obiettivi persegue in via prioritaria?	1. Raccordare la programmazione regionale con quella provinciale 2. Facilitare la realizzazione di progetti complessi che interessano più livelli di governo	1. Concentrare i finanziamenti per lo sviluppo locale su progetti comuni (vs. finanziamenti a pioggia) 2. Stimolare la produzione di strategie di sviluppo a livello locale	1. Far nascere progetti di investimento condivisi dalle forze sociali, anche in deroga a regole generali	1. Semplificare i processi d'attuazione 2. Velocizzare i tempi di realizzazione delle opere
Chi partecipa alla negoziazione?	Le Province sono i principali interlocutori della Giunta regionale con le quali avviene la negoziazione sulle priorità di intervento	Enti locali e soggetti privati si attivano autonomamente per accordarsi su un progetto di sviluppo	Le Amministrazioni comunali propongono un piano di intervento e avviano procedure negoziali con le organizzazioni sindacali e i soggetti interessati alla sua realizzazione	L'assessore competente (o il Presidente della Giunta) sottopongono la proposta di accordo agli enti locali o ai soggetti pubblici da coinvolgere
Quali risorse mobilita?	Finanziamenti regionali e degli enti locali o pubblici che stanziavano risorse sui singoli interventi programmati	Il programma costituisce un bacino nel quale convogliare risorse di varia fonte da destinare ai singoli interventi del programma (Il DocUP Ob. 2 2000-2006 ha costituito finora la maggiore fonte di finanziamento)	La Regione concede: 1. Contributi a fondo perduto non superiori all'80% del costo di realizzazione del progetto infrastrutturale 2. Finanziamenti agevolati e forme di garanzia	L'Accordo presuppone che gli interventi in oggetto abbiano già trovato fonti di finanziamento (la legge prevede la costituzione di un fondo per finanziare studi preparatori agli Accordi - voce di Bilancio 2003)
Da quali esperienze deriva?	Accordi di Programma Quadro	Patti territoriali PISL infrastrutture (ADPQ 2001)	Contratto d'area	Accordi di Programma di origine statale

strumenti di P.N. introdotti dalla legge.

L' **AQST** presenta i tratti di maggiore originalità e novità. Alla sua definizione ha contribuito decisamente l'esperienza maturata con l'utilizzo degli AdP i quali, tuttavia, rappresentano uno strumento operativo ed effettivamente funzionale solo nel caso di interventi molto complessi. La Regione aveva, invece, l'esigenza di dotarsi di strumenti programmatori flessibili, in grado di attivare processi di condivisione delle politiche di sviluppo tra più livelli di governo. Con l'adozione di questo strumento si tenta di rafforzare il coordinamento tra gli atti di programmazione "alta" (PRS, Intesa Istituzionale, Programmazione comunitaria, ecc.) e gli atti di programmazione concepiti a livello locale. Gli interlocutori principali sono le Province che dovrebbero svolgere un ruolo di pivot tra i due livelli di programmazione.

I **PISL** nascono prima della legge del 2003. Lo strumento interessa ambiti territoriali di dimensione sovracomunale, non predefiniti dalla legge. L'obiettivo di questo strumento è di stimolare la produzione di strategie di sviluppo locale, sulle quali far convergere i vari finanziamenti disponibili. Sono gli enti locali e i soggetti privati a doversi attivare spontaneamente per elaborare un progetto di sviluppo e su quello devono chiedere il finanziamento regionale. Al momento il DocUP 2000-2006⁶ ha rappresentato la maggiore fonte di finanziamento di questo tipo di strumento.

Il **CRP** assegna un ruolo prioritario alle amministrazioni comunali che hanno la possibilità di proporre un piano d'intervento e di avviare procedure negoziali con le organizzazioni sindacali e i soggetti interessati alla sua realizzazione. La Regione può concedere contributi a fondo perduto per la realizzazione di progetti infrastrutturali, oltre a finanziamenti agevolati e altre forme di garanzia per l'avvio delle attività produttive.

Gli **AdP** sono lo strumento maggiormente consolidato e di più ampia diffusione. L'Accordo viene sottoposto all'approvazione degli enti locali dall'Assessore competente per materia (o dallo stesso Presidente della Giunta) e presuppone che gli interventi in oggetto abbiano già individuato fonti di finanziamento autonome.

Di quali informazioni disponiamo oggi?

La fase di raccolta delle informazioni necessarie all'elaborazione di questa Nota si è rivelata più difficile del previsto e ciò principalmente perché l'attuazione dei diversi strumenti di P.N. coinvolge una pluralità di centri di responsabilità, regionali e locali, non sempre

facilmente individuabili. Inoltre, la realizzazione degli interventi contenuti nei diversi Accordi e Programmi ad oggi attivati in Lombardia si riferisce a percorsi non ancora compiuti rispetto ai quali non sono già evidenti i risultati conseguiti.

Attualmente le informazioni disponibili sull'attuazione della P.N. derivano soprattutto dalle singole attività di monitoraggio che gli organismi competenti individuati dalla normativa regionale svolgono per ciascun Accordo e Programma. I rapporti di monitoraggio rappresentano un patrimonio di dati cospicuo e potenzialmente significativo che, tuttavia, rimane frammentato e non alimenta una conoscenza complessiva della P.N. e del suo contributo alle politiche regionali.

A livello regionale si avverte l'esigenza di creare un luogo nel quale far confluire informazioni utili all'attività di controllo e di valutazione di una materia complessa come la P.N.. Sulla base dell'esperienza maturata con il monitoraggio degli AdPQ statali, la Regione intende perciò realizzare un Sistema informativo per monitorare anche gli strumenti regionali. A tal fine è stata avviata un'iniziativa che coinvolge diverse strutture della Giunta (Sistema dei Controlli, Programmazione Finanziaria e Strumenti Finanziari Integrati, Ragioneria). La realizzazione tecnica è stata affidata a *Lombardia informatica S.p.A.*

Il **Sistema informativo per il monitoraggio regionale** della P.N. permetterà di avere una visione d'insieme della materia, di seguire lo stato d'avanzamento degli interventi e di supportare la programmazione finanziaria. La Regione ha già predisposto un piano d'azione che ne prevede l'attivazione entro il 2007. Le prime realizzazioni riguardano il censimento degli strumenti promossi ed attivati, nonché la selezione delle informazioni che entreranno nel Sistema, integrandosi con gli altri sistemi informativi regionali e con quello statale.

A tre anni di distanza dall'approvazione della legge è possibile fare il punto sullo stato d'attuazione degli strumenti previsti. Nei paragrafi che seguono vengono sintetizzate alcune informazioni sulla loro attivazione e sono proposti i primi elementi di valutazione rispetto alle esperienze in corso.

L'esperienza degli AQST

L'attività di partenariato⁷ che si è sviluppata a partire dal 2000 nell'ambito delle varie sessioni dei

⁶ Documento Unico di Programmazione approvato dalla Commissione Europea.

⁷ La Regione Lombardia definisce il partenariato come uno dei mezzi per realizzare il principio di sussidiarietà e per coinvolgere soggetti istituzionali, sociali ed economici, in un percorso di condivisione degli obiettivi di governo.

TTC, ha rafforzato le modalità di relazione tra i soggetti partecipanti, nel comune obiettivo di realizzare una programmazione di interventi per l'attuazione di politiche volte alla valorizzazione del territorio, dell'economia e, più in generale, della vita sociale.

Dopo l'approvazione della legge del 2003, l'attività di partenariato è stata indirizzata soprattutto alla promozione degli AQST ed alla predisposizione dei documenti necessari per la loro sottoscrizione. Gli AQST definiscono le finalità, gli ambiti di intervento, la composizione e il funzionamento degli organismi gestionali nonché le modalità di monitoraggio ed aggiornamento. Essi prevedono un'analisi che descriva la situazione territoriale dal punto di vista strutturale, demografico e di sviluppo economico al fine di individuare le priorità verso le quali indirizzare gli interventi che i soggetti sottoscrittori si impegnano a realizzare.

La Regione, nel proprio bilancio, non prevede lo stanziamento di risorse per finanziare l'Accordo nel suo complesso; pertanto, per l'attuazione dei singoli interventi programmati, devono essere individuate le risorse necessarie da acquisire attraverso i vari canali di finanziamento attivabili. La dotazione finanziaria dell'AQST può variare in relazione alla rimodulazione ed all'aggiornamento degli interventi previsti.

Dall'entrata in vigore della legge, sono stati promossi **31 AQST**; di essi 25 sono giunti alla sottoscrizione: 2 AQST territoriali per le province di Lecco e Pavia e 23 AQST tematici.

Anche in questo caso, i singoli Accordi prevedono lo svolgimento di un'attività di monitoraggio, intesa come verifica costante della realizzazione degli interventi programmati volta alla risoluzione di eventuali criticità emerse nella fase di attuazione. Per ogni intervento è compilata una scheda analitica che riporta tempi, dotazione finanziaria e modalità di attuazione. Il rapporto di monitoraggio, quindi, costituisce un'occasione per verificare la coerenza dell'AQST con gli strumenti di programmazione regionale e per svolgere valutazioni sull'andamento dell'Accordo anche al fine di effettuare eventuali modifiche e rimodulazioni.

Per un approfondimento sul tema, sono stati esaminati due Accordi territoriali (Lecco e Pavia), l'Accordo tematico relativo al Contratto di Fiume Olona - Bozzente - Lura e gli Accordi dedicati al tema Casa.

Tabella 2 – Gli AQST in Lombardia

Denominazione	Anno di Promozione	Anno di Sottoscrizione
Contratto di Fiume Olona Bozzente Lura	2003	2004
13 Accordi per la casa	2003	2006
Contratto di Fiume Seveso	2004	-
Pavia	2004	2005
Lecco	2004	2005
Progetto FoRAgri - Mantova	2004	2005
Valorizzazione culturale area Magistri Comacini	2004	2005
Riqualificazione aree nei territori Dalmine Zingonia	2004	2006
Riqualificazione aree inquinate della Valle Olona	2004	2006
Brescia	2005	-
Cremona	2005	-
Lodi	2005	-
Progetto TLR A4 - Pero, Rho, Cornaredo e Settimo Milanese	2005	-
Ambiente Energia e Rifiuti - Sondrio	2005	2005
4 Accordi per la casa	2005	2006
Bergamo	2006	-

Fonte: Giunta regionale Lombardia

L'AQST DELLA PROVINCIA DI LECCO

L'analisi territoriale sulla quale si basa l'Accordo ha evidenziato una realtà provinciale complessivamente solida, caratterizzata dalla presenza di aree svantaggiate marginali, con una rete infrastrutturale non adeguata alle attuali dinamiche socio-economiche e con consistenti risorse naturali da valorizzare. L'andamento occupazionale è superiore al dato regionale, ma permane l'esigenza di investire in ricerca, formazione e innovazione. L'azione di governo, espressa dall'Accordo, è finalizzata ad un **miglioramento qualitativo**, più che quantitativo, della produzione, dell'assistenza e dei servizi forniti alle imprese e alle persone.

I programmi d'azione

L'AQST è articolato in due programmi: il **Primo programma d'azione** è costituito da 25 interventi ad un avanzato livello di programmazione finanziaria (si veda tab. 3); il **Programma d'azione integrativo** è costituito da altri 21 interventi che, sebbene siano ritenuti prioritari, non hanno ancora una definizione progettuale e finanziaria e, pertanto, saranno realizzati in momenti successivi. Tutti gli interventi sono stati

selezionati dai firmatari dell'Accordo sulla base di una valutazione di sostenibilità economica, fattibilità progettuale e di impatto sul territorio.

Le risorse necessarie per il primo programma d'azione ammontano a circa **555 milioni di euro**, dei quali circa 430 disponibili al momento della sottoscrizione dell'Accordo. L'AQST prevede al suo interno l'attivazione di 4 Accordi di Programma inerenti il Polo Universitario; la promozione di azioni di sostegno all'innovazione tecnologica delle PMI; la valorizzazione dei Piani Resinelli ed il polo sciistico Valtorta, Vedeseta e Artavaggio. Nell'accordo è inoltre inclusa la realizzazione di **3 PISL** attivati rispettivamente con le Comunità Montane Lario Orientale, Valle San Martino, e Valsassina. Per l'attuazione dell'Accordo è stabilita una **durata di 5 anni** (2005-2010).

I soggetti coinvolti dall'Accordo

Alla realizzazione degli interventi partecipano:

- **gli enti pubblici sottoscrittori dell'Accordo** (Regione Lombardia, Provincia di Lecco, Prefettura di Lecco, n. 3 Comunità montane, Comune di Lecco, CCIAA di Lecco, Politecnico di Milano Polo Regionale di Lecco);
- **soggetti privati** (fra i quali FF.SS, Anas, CNR, Fondazione CARIPLO che ha cofinanziato due progetti inseriti nel primo programma d'azione).

Un elemento di originalità dell'AQST della provincia di Lecco, è che tra i sottoscrittori figura anche la Prefettura. Tale partecipazione è stata determinante nell'attuazione di progetti alla cui realizzazione contribuivano soggetti di livello statale⁸.

Lo stato di avanzamento dell'Accordo

L'attività di monitoraggio prevista, è effettuata dal soggetto Responsabile, individuato nel Dirigente della Sede Territoriale di Lecco della Regione Lombardia. Il secondo rapporto di monitoraggio dell'AQST di Lecco rileva che nel PRS dell'VIII legislatura vengono menzionati diversi progetti prioritari dell'AQST che non trovano lo stesso riscontro nel DPEFR 2006-2008. Il monitoraggio degli interventi previsti nel Primo programma di azione, evidenzia che 18 progetti non rispettano la tempistica individuata all'atto della sottoscrizione, mentre 6 progetti presentano accelerazioni nelle procedure e 17 progetti su 25 hanno ottenuto l'aggiudicazione lavori. La conclusione definitiva è stata spostata a fine 2013.

Il rapporto mostra un incremento dei costi per alcune opere infrastrutturali del Primo programma d'azione e, per contro, una riduzione dei costi di alcuni

progetti del Programma integrativo grazie ad una loro migliore definizione finanziaria.

Tabella 3 – Interventi del primo Programma d'azione AQST di Lecco

Obiettivi	N. interventi finanziati
Soluzione di nodi infrastrutturali	7
Sviluppo di servizi per l'innovazione e l'internazionalizzazione delle imprese	1
Riequilibrio del territorio e valorizzazione di attività compatibili con contesto montano e turismo lacustre	8
Incremento competitività delle imprese attraverso l'innovazione tecnologica	2
Investimenti nelle risorse umane	3
Valorizzazione della qualità della vita anche come attrattività turistica	4
Totale	25

Fonte: AQST Lecco

L'AQST DELLA PROVINCIA DI PAVIA

L'analisi territoriale che ha accompagnato la promozione di questo Accordo ha individuato le opportunità e i punti deboli dell'ambito provinciale sulla cui base il partenariato ha identificato un quadro di strategie d'azione per lo sviluppo *"equo e sostenibile del territorio"* e che si muove su tre direttrici d'azione specifiche:

- migliorare i collegamenti all'interno del territorio provinciale e tra il territorio e l'esterno;
- incrementare gli investimenti in capitale umano e nell'imprenditoria innovativa;
- valorizzare le risorse naturali, artistiche, culturali e scientifiche.

Tabella 4 – Interventi del Programma d'azione AQST di Pavia

Obiettivi	N. interventi finanziati
Sviluppo di una rete infrastrutturale	17
Rilancio delle strutture produttive	1
Promozione dei beni culturali	9
Sviluppo del territorio	3

Fonte: AQST Pavia

Il programma d'azione

All'interno dell'Accordo si distinguono i progetti già definiti sia per gli aspetti di contenuto e sia per le fonti di finanziamento attivato (si veda tab. 4) da quelli che, pur condivisi a livello programmatico, non presentano ancora un tale livello di definizione.

L'AQST prevede la promozione di tre Accordi di Programma per la valorizzazione dei beni culturali e di

⁸ Ad es. le difficoltà riscontrate nella realizzazione della strada che collega Lecco a Ballabio sono state superate grazie anche all'efficace mediazione avviata dalla Prefettura con l'ANAS.

uno relativo allo sviluppo del territorio. Le risorse necessarie per la realizzazione degli interventi ammontano a circa **902 milioni di euro**, dei quali circa 445 già disponibili al momento della sottoscrizione dell'Accordo.

I soggetti coinvolti dall'Accordo

Alla realizzazione degli interventi partecipano:

- **gli enti pubblici sottoscrittori** (Regione Lombardia, Provincia di Pavia, Comune di Pavia, Comune di Vigevano, Comune di Voghera, Comunità Montana Oltrepò Pavese, CCIAA di Pavia, Università degli Studi di Pavia);
- **soggetti privati** (fra i quali Banche e Fondazioni; in particolare, la Fondazione CARIPLO ha finanziato diversi progetti legati alla promozione dei beni culturali).

Lo stato di avanzamento dell'Accordo

Il Dirigente della Sede Territoriale di Pavia della Regione Lombardia è il Soggetto Responsabile dell'AQST e ha il compito di seguire il monitoraggio sull'Accordo.

Il secondo rapporto di monitoraggio mette in luce un significativo dinamismo nella realizzazione di numerosi progetti. Alcuni sono già conclusi mentre altri registrano avanzamenti apprezzabili nella fase di progettazione esecutiva, o in quella di realizzazione. Il rallentamento di alcuni progetti è dovuto alla difficoltà di garantire la necessaria copertura finanziaria.

IL CONTRATTO DI FIUME OLONA BOZZENTE LURA

Questo Accordo riguarda l'area compresa nel triangolo Varese – Como – Milano; un territorio che presenta un'elevata criticità ambientale dovuta alla presenza di diversi insediamenti industriali e ad una forte pressione demografica. I problemi di salvaguardia territoriale e di risanamento dei corsi d'acqua erano già stati affrontati dalla Regione mediante l'attuazione di specifiche politiche di settore, con iniziative perlopiù volte a risolvere i problemi di sicurezza del territorio, legati alle periodiche esondazioni del fiume Olona, e a riqualificare l'ambiente circostante. Tuttavia, in base alla valutazione espressa dalle amministrazioni locali, questo approccio non ha prodotto i risultati attesi, in quanto tendeva ad affrontare i problemi attraverso singole soluzioni tra loro non sufficientemente integrate.

L'esperienza di partenariato già maturata con l'istituzione dei PLIS⁹ ha favorito l'iniziativa regionale di promuovere un AQST tematico che avesse lo scopo di risanare e valorizzare il bacino del fiume Olona e i due

torrenti, Bozzente e Lura. Il *“Contratto di Fiume Olona-Bozzente-Lura”* nasce come Protocollo d'Intesa, nel 2002, tra la Regione e alcuni soggetti istituzionali presenti nel territorio. Nel 2003 il Protocollo è confluito nell'AQST tematico.

Il programma d'azione

L'attuazione dell'AQST prevede lo sviluppo di alcune fasi così definite:

- realizzazione di un quadro conoscitivo dei principali problemi ambientali;
- definizione di uno scenario di riqualificazione di media e lunga durata;
- elaborazione di un modello per la valutazione delle politiche di riqualificazione;
- definizione di un programma d'azione per la realizzazione degli interventi;
- attivazione di un sistema informativo territoriale e di un piano di comunicazione adeguato.

Il documento prevede un Primo programma d'azione (si veda tab. 5) nel quale ciascun intervento è

**Tabella 5 – Interventi del Programma d'azione
Contratto di Fiume Olona-Bozzente-Lura**

Obiettivi	N. interventi finanziati
Riduzione dell'inquinamento delle acque	4
Riduzione del rischio idraulico	4
Riqualificazione dei sistemi ambientali e paesaggistici dei sistemi insediativi afferenti ai corridoi fluviali	6
Condivisione delle informazioni e diffusione della cultura delle acque	2

Fonte: AQST Fiume Olona-Bozzente-Lura

descritto grazie a schede analitiche che specificano: attività, tempi e fasi di realizzazione, soggetti attuatori e impegni finanziari.

Le attività programmate richiedono complessivamente finanziamenti pari a 67,5 milioni di euro, dei quali 15 provengono da finanziamenti regionali. Le risorse finanziarie provengono da diverse fonti: oltre che dal Programma d'iniziativa comunitaria INTERREG¹⁰, gli interventi infrastrutturali sono finanziati con risorse statali, regionali e provinciali. Altri finanziamenti provengono dalla Fondazione CARIPLO.

I soggetti coinvolti dall'Accordo

Alla realizzazione degli interventi partecipano:

- **gli enti pubblici sottoscrittori** (Regione Lombardia, Amministrazioni Provinciali di Milano, Varese e Como; 78 Amministrazioni Comunali, ATO di Milano, Varese e

⁹ I Parchi Locali di Interesse Sovracomunale sono aree protette, regolamentate direttamente dai Comuni.

¹⁰ INTERREG è un'iniziativa comunitaria del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per la cooperazione tra Regioni dell'Unione europea per il periodo 2000-2006.

Como, Arpa Lombardia, Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Autorità di Bacino del Fiume Po, Agenzia Interregionale per il Po);

▪ **soggetti privati**

Tra gli enti pubblici sono comprese anche Autorità sovraregionali il cui coinvolgimento diretto ha risolto il problema del collegamento con l'amministrazione statale, risultato critico per altri AQST. I soggetti privati hanno presentato idee progetto, selezionate dal CESTEC¹¹ e successivamente inserite nell'Accordo.

Lo stato di avanzamento dell'Accordo

Durante il primo anno di attività è stata avviata la fase di condivisione ed è stato sviluppato lo "scenario strategico" di programmazione.

Attraverso l'analisi delle schede di monitoraggio dell'Accordo, aggiornate al maggio 2006, risulta che delle 54 attività previste per la realizzazione degli interventi finanziati (si veda tab. 5) 24 sono state già concluse. Negli altri casi le attività risultano essere in corso, avviate o da rimodulare perché sono cambiate le condizioni per la loro attuazione.

GLI AQST PER LA CASA

La Regione ha utilizzato lo strumento AQST anche per partecipare alla realizzazione, in collaborazione con gli Enti locali, di opere di edilizia residenziale pubblica a canone sociale e a canone moderato al fine di contribuire a risolvere il problema degli alloggi in Lombardia. L'utilizzo degli AQST tematici per la casa è previsto nel **Programma annuale 2005** di attuazione del **Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2002-2004**, laddove si prevede l'utilizzo di tale strumento nel caso di "Comuni a fabbisogno elevato e a fabbisogno acuto".

In quest'occasione la Regione, dopo aver proceduto alla mappatura del territorio al fine di localizzare i bisogni più urgenti, ha invitato i Comuni con maggior fabbisogno abitativo a presentare programmi di intervento sui quali ripartire le risorse in base alla pressione demografica del territorio. Alla sottoscrizione degli Accordi non si è giunti attraverso le complesse procedure di un bando, al quale avrebbero potuto partecipare indistintamente tutti i Comuni lombardi, ma tramite la negoziazione tra la Regione e quei Comuni in cui il fabbisogno abitativo risultava più pressante. Attualmente in Lombardia sono stati sottoscritti **17 AQST** con i Sindaci di 19 Comuni¹².

Gli Accordi attiveranno complessivamente oltre **251 milioni di euro** dei quali oltre 78 provenienti da finanziamenti regionali.

Le lezioni apprese dagli AQST: il punto di vista dei Responsabili

Lo scopo di questo paragrafo è di evidenziare le lezioni apprese durante la prima attuazione degli AQST. A questo fine è stato chiesto di esprimere una valutazione sull'andamento degli AQST ad alcuni attori regionali che hanno svolto un ruolo determinante nella fase della loro preparazione e implementazione. Sono stati presi in considerazione i due accordi territoriali (gli AQST di Lecco e Pavia), e un accordo tematico (l'AQST Contratto di Fiume Olona – Bozzente – Lura).

Attraverso la conduzione di interviste ai loro Responsabili sono state ricostruite le fasi principali del processo di promozione ed attuazione degli Accordi. Agli intervistati è stato chiesto di evidenziare gli elementi di novità e i punti forza emersi dall'adozione dello strumento, nonché le eventuali difficoltà incontrate da parte dei diversi soggetti che hanno partecipato ai processi di P.N..

Dai giudizi espressi dai Responsabili degli Accordi esce un quadro complessivamente positivo degli AQST. Secondo gli intervistati, il valore aggiunto di questo strumento è rappresentato dal fatto che i soggetti sottoscrittori sono direttamente coinvolti nella decisione e nell'attuazione degli interventi, diventandone corresponsabili. Si tratta di un forte incentivo alla cooperazione interistituzionale. Un secondo elemento di valore è la costante verifica dell'andamento dell'attuazione degli interventi che avviene all'interno di una cornice stabile. L'auspicio dei Responsabili è che la Regione possa estendere l'applicazione di questo metodo e attuare una territorializzazione della programmazione regionale, già all'interno del DPEFR, in modo da superare l'attuale segmentazione settoriale delle politiche.

Di seguito sono elencati i principali elementi emersi dalle interviste, suddivisi in punti di forza e di debolezza.

Punti di forza

1. A partire dal 2000, i TTC sono stati il luogo dove si è sviluppata e consolidata l'attività di partenariato istituzionale, sociale ed economico. Gli AQST hanno permesso a queste esperienze di trovare un momento di sintesi e di sviluppo¹³.

¹¹ CESTEC S.p.A. Centro lombardo per lo Sviluppo TECnologico e produttivo delle piccole e medie imprese.

¹² Bergamo, Brescia, Bresso, Cinisello B., Cesano B., Cologno M., Como, Corsico, Cremona, Cusano M., Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza, Pavia, Sesto S.G., Sondrio e Varese.

¹³ Come evidenziato in precedenza, l'attività di partenariato relativa all'AQST tematico Olona-Bozzente-Lura, si era sviluppata nell'ambito dei PLIS e degli incontri propedeutici alla elaborazione del Protocollo d'Intesa del 2002 al quale aderirono la gran parte dei futuri sottoscrittori dell'Accordo.

- La fase di promozione degli accordi, durata circa un anno, ha fatto emergere gli obiettivi di sviluppo prioritari per il territorio. Questa fase consente di far entrare nell'Accordo solo i soggetti capaci di proporre i progetti migliori e fattibili.
- La previsione normativa del monitoraggio semestrale degli interventi oggetto dell'accordo fa sì che i soggetti attuatori si attivino per rispettare i tempi di attuazione prefissati, affrontando in tempo le criticità.
- Gli Accordi Quadro hanno favorito il riconoscimento ed il consolidamento del ruolo di leadership della Giunta regionale sul territorio.
- La struttura interna dell'accordo quadro prevede una regia politica, rappresentata dal Comitato di coordinamento, ed una regia tecnica, rappresentata dalla Segreteria tecnica. L'azione congiunta di questi organi (nei quali sono presenti rappresentanti dei soggetti sottoscrittori) e del soggetto responsabile facilita la gestione, l'aggiornamento e la rimodulazione dell'Accordo.
- La presenza di un soggetto responsabile regionale dell'AQST rende più semplice il dialogo tra centro (assessorati e direzioni generali) e periferia (autonomie locali e funzionali).

Punti di debolezza

- Le parti sociali incontrano delle difficoltà nel passare dalla dichiarazione di intenti alla proposta di progetti veri e propri. I soggetti privati, ad eccezione delle banche, chiedono lo sviluppo di nuove infrastrutture a patto che a realizzarle sia il settore pubblico.
- In alcuni casi è stata segnalata una difficoltà nel coinvolgimento degli enti di carattere nazionale nell'attuazione dell'AQST.
- L'incertezza degli effettivi stanziamenti delle risorse necessarie per ogni progetto compreso nell'Accordo, induce gli intervistati ad auspicare che la Regione possa destinare risorse proprie agli interventi che non trovano altre fonti di finanziamento.
- L'efficacia dell'azione di supporto svolta dalla segreteria tecnica dipende dall'autorevolezza del ruolo che i componenti hanno nelle amministrazioni di provenienza: più è elevato tale ruolo più è probabile che le procedure necessarie per l'implementazione degli interventi vengano effettivamente attivate in ciascuna amministrazione.

L'esperienza dei PISL

I primi PISL sono stati attivati con la stipula dell'AdPQ tra la Regione Lombardia ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze avvenuta nel 2002. I

finanziamenti, attribuiti alla Lombardia da una Delibera CIPE, erano finalizzati alla realizzazione di progetti infrastrutturali in aree depresse. Con un atto integrativo all'AdPQ approvato nel settembre 2004, i PISL "Infrastrutture" sono poi confluiti nella programmazione comunitaria (si veda tab. 6).

Tabella 6 - Dai PISL infrastrutture ai PISL Ob. 2

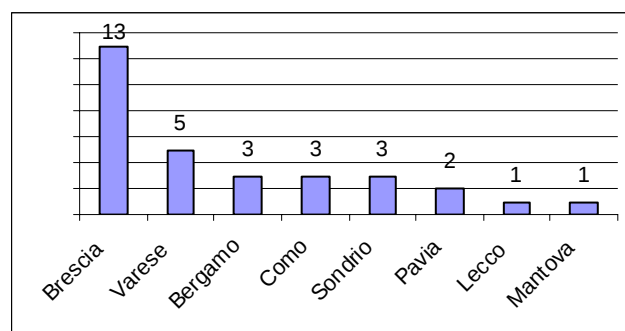
PISL - Infrastrutture	PISL - Ob. 2
Patto territoriale Destra Secchia	→ PISL Basso Mantovano
Patto territoriale OGMA (Malpensa, Sempione, Valle Olona, Medio Verbano)	→ PISL del Distretto Gallarate
Patto territoriale Valle Brembana	→ PISL Valle Brembana
Patto territoriale Alto Lago Bassa Valtellina e Valchiavenna (ALBAVAL)	→ PISL del Patto Albaval
Patto territoriale di sviluppo integrato e sostenibile delle Orobie	→ PISL della Valle Imagna PISL delle Valli Seriana Superiore e di Scalve PISL Valle Brembana
Patto per lo sviluppo e l'occupazione della provincia di Pavia	→ Lo sviluppo produttivo dell'Oltrepò Orientale Una sosta tra i monti
Patto territoriale per lo sviluppo di Camuno-Sebino-Valle Cavallina	→ PISL Alta Valle Camonica PISL Altopiano del sole e media Valcamonica
Patto territoriale Comunità montana Valsassina	→ Sprinter. Strategia Integrata per il rilancio dell'Industria, Turismo e Territorio
Patto territoriale per l'Alto milanese	-

Fonte: Atto integrativo dell' AdPQ

Promozione e distribuzione territoriale

Nel filone dei finanziamenti legati all'Ob. 2 sono stati approvati 31 PISL, proposti prevalentemente dalle Comunità Montane e dai singoli Comuni, che insieme compongono circa il 77% dei promotori (24 progetti su 31). Meno frequentemente questo ruolo è stato assunto dalle Unioni di Comuni e dalle Province che compongono rispettivamente il 13% (4 progetti) ed il 10% (3 progetti) degli enti promotori (si veda grafico 1).

Grafico 1— I PISL attivati in ciascuna Provincia



Fonte: Giunta regionale Lombardia

Il partenariato locale che caratterizza i PISL Ob. 2 è costituito complessivamente da 358 enti pubblici e da 82 soggetti di altra natura (ass.ni di categoria, parti sociali, banche, ecc.).

I Comuni complessivamente coinvolti nei PISL sono 317, pari a circa il 20% dei Comuni lombardi; il 71% ha popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. Per quanto riguarda l'ambito geografico e territoriale, 18 programmi approvati su 31 si concentrano nelle Province di Brescia e Varese.

Le risorse complessive messe a disposizione dal DocUP Ob. 2 (2000-2006) ammontano a poco più di **421 milioni di euro**; a giugno 2005, ne sono già stati concessi 215 milioni, per i due terzi (**145,5 milioni di euro**) destinati ai progetti appartenenti ai PISL. Tali risorse sono destinate alla realizzazione di interventi che possono essere classificati in quattro grandi ambiti tematici schematizzati nella tabella 7. La possibilità di ottenere dei finanziamenti attraverso il DocUP ha in parte condizionato la scelta e la definizione degli interventi che sono entrati a far parte dei singoli PISL. Poiché i finanziamenti del DocUP sono finalizzati a sostenere prioritariamente gli interventi di sviluppo produttivo e di valorizzazione turistica, queste macrofinalità tornano spesso nella determinazione degli obiettivi dei PISL.

Tabella 7 – Ambiti di riferimento dei PISL

Ambito	N. PISL
Sviluppo manifatturiero e servizi - Valorizzazione turistica	16
Valorizzazione turistica - Sviluppo agricolo - Risorse culturali	9
Sviluppo produttivo - Tutela ambientale - Riquadrificazione territoriale	5
Sviluppo produttivo - Logistica - Trasporti	1
Totale	31

Fonte: IReR 2004

I PISL "Montagna"

Sulla base dell'esperienza dei PISL Ob. 2, la Regione ha proposto questo strumento alle Comunità Montane in occasione del riparto del "Fondo regionale della montagna per gli interventi speciali" previsto dalla **L.r. 10/1998**¹⁴.

A partire dal riparto 2003, le Comunità Montane hanno avuto facoltà di utilizzare i fondi regionali non solo su singoli progetti, ma anche per la realizzazione di programmi integrati. Nel 2003, 8 Comunità Montane hanno aderito a questa possibilità passando a 12 nel 2004 e nel 2005.

Oggi dunque i PISL montagna interessano il **40% delle Comunità Montane lombarde** (12 su 30) su una superficie complessiva di oltre 3.100 kmq, pari al 30% del territorio montano della regione.

I PISL attivati prevedono interventi in un'ampia serie di ambiti: popolazione, occupazione, turismo, infrastrutture, risorse culturali e ambiente.

Tabella 8 – Comunità Montane che hanno presentato PISL finanziati dalla L.r. 10/1998

Comunità Montana	Prov.	PISL		
		Riparto 2003	Riparto 2004	Riparto 2005
Alto Sebino	BG	SI	SI	SI
Val Brembana	BG	SI	SI	SI
Valle Imagna	BG	SI	SI	SI
Val Trompia	BS	SI	SI	SI
Alpi Lepontine	CO	NO	SI	NO
Valle San Martino	LC	SI	SI	SI
Lario Orientale	LC	SI	SI	SI
Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	LC	SI	SI	SI
Valtellina Sondrio	SO	NO	NO	SI
Valganna	VA	NO	SI	SI
Valli Luinese	VA	SI	SI	SI
Valcuvia	VA	SI	SI	SI

Fonte: Giunta regionale

Non è possibile, per il momento, dar conto dello stato di attuazione di questi programmi poiché le informazioni non sono risultate disponibili.

Le lezioni apprese dai PISL: il punto di vista dei valutatori

I PISL relativi alle aree Ob. 2 costituiscono un'esperienza "matura" di P.N. sulla quale sono disponibili diverse ricerche ed analisi. Le informazioni contenute in questo paragrafo sono tratte da un'analisi prodotta dal **Servizio di valutazione indipendente** del DocUP Ob. 2 Regione Lombardia 2000-2006, *Aggiornamento del Rapporto di valutazione intermedia* del dicembre 2005¹⁵ e dalla ricerca IReR, *Lo sviluppo progettuale dei PISL nelle aree Obiettivo 2 della Lombardia*.

¹⁴ L.r. 29 giugno 1998, n. 10 Disposizioni per la valorizzazione, lo sviluppo e la tutela del territorio montano in attuazione della Legge 97/1994.

¹⁵ La valutazione intermedia deve essere svolta da un valutatore indipendente (Reg. sui fondi strutturali n. 1260/99, art. 42) che la Regione Lombardia ha individuato nel gruppo CLAS s.r.l.

Il giudizio del valutatore indipendente

Per il valutatore indipendente *“complessivamente i PISL hanno contribuito a migliorare la capacità progettuale dei territori, in termini di capacità del PISL di raccogliere la progettualità dell'area di riferimento, avviare una programmazione integrata in relazione alle differenti misure del DocUP rese operative, attivare una “massa critica” con riferimento al numero di progetti finanziati e a concentrare le risorse degli interventi finanziati dal DocUP OB2, in termini di maggior contributo concesso ai progetti inseriti nei PISL, piuttosto che a quelli che non vi appartengono e ad attivare una quota maggiore di investimenti privati”*.

Il Servizio di valutazione indipendente ha preso in esame i 29 PISL approvati a giugno 2005 e ne ha valutato l'efficacia progettuale. I valutatori hanno cioè classificato i PISL in base al criterio di concentrazione (territoriale), misurato rispetto al numero di progetti finanziati per ciascun PISL, e al criterio di funzionalità, determinato rispetto al numero di misure (ossia le risorse destinate ai fini specifici nell'ambito di assi prioritari di intervento) del DocUP 2000-2006 sulle quali i PISL hanno avuto un progetto finanziato. Attraverso un'analisi incrociata di questi criteri, i PISL sono stati suddivisi in quattro categorie distinte, così definite: *A rischio*, *Statici*, *In crescita* e *Sostenibili* (vedi tab. 9).

Questa classificazione consente di ricavare un quadro di sintesi dal quale emerge che vi sono PISL particolarmente attivi e dinamici e PISL che, anche a causa della tardiva attivazione, sembrano ancora piuttosto statici. L'esistenza di questo divario - che si

ripropone in misura minore anche all'interno dei raggruppamenti più numerosi (PISL “A rischio” e PISL “Sostenibili”), dove i Programmi possono presentare notevoli differenze in termini di *efficacia progettuale* - porta i valutatori a ritenere difficile riuscire a dare un giudizio univoco sul “successo” dei PISL.

Il giudizio emerso dalla ricerca-azione

La Regione Lombardia ha finanziato nel 2005 un *progetto di ricerca – azione* allo scopo di migliorare le capacità di programmazione dei soggetti coinvolti nei PISL. La ricerca, che prevede un'attività di accompagnamento, è articolata su due annualità e ha già prodotto un rapporto a consuntivo del primo anno di lavoro. Sono stati studiati **12 PISL** raggruppati in quattro laboratori tematici:

1. Sviluppo delle capacità di progettazione, gestione e automonitoraggio dei partenariati locali (8.Valle Trompia, 9.Patto “Albaval” e 12.Lago e montagne del Garda);
2. Consolidamento del processo di partenariato locale pubblico - privato (10.Lago Ceresio, Piano e Ghirba, 14.Oltrepo Orientale e 20.Valganna e Valmarchirolo);
3. Modelli di analisi e di rappresentazione del territorio e strategie locali (5.Valli Seriana Superiore e di Scalve, 16.Luino e 27.Greenway Medio Olona);
4. Finanza innovativa e sviluppo locale (1.Alta Valle Camonica, 2.Basso Mantovano e 26.Tremezzina).

Tabella 9 – La classificazione dei PISL

	Bassa concentrazione	Alta concentrazione
Bassa funzionalità	17 PISL A RISCHIO 3.START, 4.Valle Imagna, 6.MASTER, 8.La via del ferro, 11.Unione dei Comuni di Ceto, Cimbergo e Paspardo, 13.Ferro fuoco acqua, 18.Una sosta tra i monti, 19.Altopiano del sole, 20.Valganna, 22.La Concarena, 23.Distretto Gallaratese delle infrastrutture, 24.Sviluppo turistico ambientale, 25.Valle Sabbia 26.Tremezzina, 27.Medio Olona, 28.Busti Grandi, 29.Edolo e Sonico	3 PISL STATICI 9.Patto Albaval 15.SPRINTER 16.SSL 73.Luino
Alta funzionalità	3 PISL IN CRESCITA 10.Lago di Ceresio di Piano 17.Valsaviore 21.ESTASI	6 PISL SOSTENIBILI 1.Alta Valle Camonica, 2.Basso Mantovano, 5.Valli Seriana Superiore e di Scalve, 7.Valle Brembana, 12.Il lago e le montagne del Garda, 14.Lo sviluppo produttivo dell'Oltrepo Orientale

Fonte: Servizio di Valutazione indipendente DocUP Ob. 2

Il primo rapporto elaborato dai ricercatori propone una serie di elementi di forza e di debolezza (si veda tabella 10) che possono aiutare oppure ostacolare il processo d'attuazione dei PISL.

Riflessioni sintetiche sui PISL

In questo paragrafo si propone una sintesi delle principali osservazioni contenute in entrambi i documenti intermedi di valutazione.

1. La presenza di una rete di relazioni sovra-comunali ha permesso *“ai territori di far emergere leadership riconosciute – spesso politiche, qualche volta tecniche – capaci di recepire non solo le procedure, ma anche il senso complessivo delle nuove politiche di sviluppo locale”* (Armondi e Briata, 2006).
2. Nei soggetti chiamati a costituire i partenariati locali è prevalsa la tendenza a vedere nel PISL un mezzo per poter accedere più agevolmente ai finanziamenti comunitari. Infatti l'approvazione di un PISL Obiettivo 2, sebbene non dia luogo al

finanziamento automatico dei progetti in esso contenuti, consente l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo ai singoli progetti che partecipano a bandi DocUP (la cd. *premierità*).

3. La forte richiesta di accompagnamento emersa nei territori induce a riflettere sulla capacità dei partenariati locali di recepire politiche regionali veicolate con strumenti come i PISL basati su logiche autopropulsive e capacità preesistenti.
4. La Regione Lombardia ha cercato di accogliere tutte le proposte di PISL Ob. 2 pervenute, lasciando agli attori locali ampia libertà di scelta nella individuazione dei soggetti da coinvolgere; nella definizione delle regole di funzionamento e di organizzazione. L'esperienza maturata porta a ritenere debole questo modello in quei contesti territoriali che non sono ancora sufficientemente maturi ed autonomi per sfruttarne le opportunità.

Tabella 10 – Elementi di forza e di debolezza nei PISL

Elementi che favoriscono il processo dei PISL	Elementi che ostacolano il processo dei PISL
1. Un sistema di relazioni sovracomunali già esistente (sportello unico, convenzioni, ufficio tecnico intercomunale, ecc.) e la presenza di attori di sintesi (Comunità Montane e aziende pubbliche) ha effetti positivi nelle fasi di definizione e di consolidamento del PISL. 2. La presenza di una leadership politica stabile ed autorevole svolge un ruolo forte come promotore e trascinatore di progettualità, favorendo l'attivazione di un PISL anche in presenza di competenze tecniche insufficienti. 3. Dotazione di competenze e assunzione di responsabilità da parte dell'Ente capofila facilitano la gestione del PISL e la costruzione della rete dei soggetti pubblici e privati con i quali dividerne la fase progettuale. 4. Presenza di un soggetto tecnico forte assicura una migliore gestione dei progetti e favorisce la costituzione di un'unica cabina di regia del Programma. Queste capacità tecniche difficilmente sono presenti in soggetti pubblici di piccole dimensioni, il che porta spesso le amministrazioni a ricorrere a consulenti esterni. 5. Una progettazione finanziaria ben impostata. Nell'attuale quadro legislativo si possono individuare soluzioni pubbliche di finanziamento (es. finanziamenti della Cassa depositi e prestiti, della Banca europea per gli investimenti; emissioni obbligazionarie) e delle forme di finanziamento con apporto dei privati (es. cartolarizzazioni; project finance; fondazioni; società di trasformazione urbana).	1. La frammentazione dimensionale. La dimensione ottimale dei PISL risulta essere quella intermedia, cioè non superiore agli 8-10 Comuni. Le Unioni dei Comuni sono la soluzione strutturale più appropriata e costituiscono il veicolo di una forte coesione istituzionale anche nel lungo periodo. 2. La difficoltà nella leadership si presenta quando il progetto di partenariato coinvolge un elevato numero di comuni per lo più di piccole dimensioni, o quando non viene garantita una continuità di presenza dall'ente intermedio (Province, Comunità Montane). 3. Asimmetrie tra piccoli e medi Comuni sotto il profilo tecnico e finanziario. Il superamento di questa criticità è legata alla possibilità di costituire strutture tecniche condivise in grado di sostenere le attività legate alla gestione del Programma 4. L'analisi territoriale è per lo più intesa come un adempimento formale, necessario per ottenere il finanziamento. Un'analisi territoriale ben fatta costituirebbe la premessa per la costruzione delle strategie di sviluppo del territorio da parte dei soggetti locali. 5. Un'idea forza poco definita non consente di amalgamare soggetti, politiche e progetti verso una finalità unica di sviluppo. 6. Una limitata presenza di soggetti privati per i quali i PISL costituiscono essenzialmente uno strumento per ottenere finanziamenti pubblici.

Gli Accordi di Programma

Attualmente nel territorio regionale sono presenti 308 Accordi di Programma. Nella tabella 11 gli Accordi sono classificati secondo il grado d'avanzamento e il settore d'intervento. Il Settore corrisponde alla Direzione della Giunta regionale cui è attribuita la responsabilità dell'Accordo.

I settori nei quali risulta un maggior utilizzo di questo strumento sono: "Casa ed opere pubbliche" (131, circa il 43% degli accordi attivati), "Culture" (49, circa il 16%), e "Territorio ed Urbanistica" (29, circa il 9%). Come si può vedere nel grafico 3, gran parte degli Accordi sono stati impiegati per **Programmi di intervento integrato** (circa il 72% degli Accordi dedicati al settore Casa ed opere pubbliche); nel settore Culture l'utilizzo maggiore è avvenuto per il finanziamento di interventi su **Musei e aree culturali** (circa il 41% degli Accordi realizzati);

Tabella 11 - Accordi di Programma attivati per settore di intervento e stato dell'iter formale al 31/03/06

Macro-settori	FASI dell'ITER*		TOTALE	
	Promoz.	Approv.	V.A.	%
Presidenza	6	21	27	8,73
Ambiente	2	7	9	2,91
Territorio ed urbanistica	9**	20	29	9,38
Famiglia e solid. sociale		1	1	0,32
Istruzione, formaz. e lavoro	1	5	6	1,94
Commercio, fiere e mercati	2	2	4	1,29
Agricoltura	1	2	3	0,97
Artigianato e servizi	1	1	2	0,64
Infrast. e mobilità	11	15	26	8,41
Sanità	3***		3	0,97
Reti e servizi di pubblica utilità		6	6	1,94
Giovani, sport e turismo	2	4	6	1,94
Culture, identità e autonomie	12	37	49	15,85
Industria, PMI e cooperazione	1	5	6	1,94
Casa e opere pub.	4	127	131	42,53
TOTALE	55	253	308	100

Fonte: Giunta regionale Lombardia – dati al 31.03.2006

*L'AdP è promosso dal Presidente della Regione su richiesta di uno o più soggetti interessati; successivamente anche soggetti privati possono aderire all'accordo; infine – dopo aver acquisito il consenso unanime dei soggetti partecipanti - l'accordo è approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale.

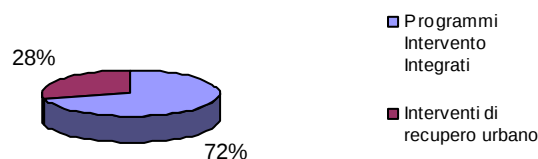
** uno di questi 9 progetti è in fase di adesione.

*** progetti in fase di adesione

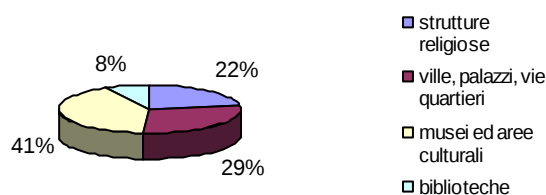
nel settore Territorio e Urbanistica gli Accordi sono stati prevalentemente impiegati per finanziare **Nuove realizzazioni**.

Grafico 3 - Gli AdP nei settori Casa, Culture e Territorio, per tipo di intervento

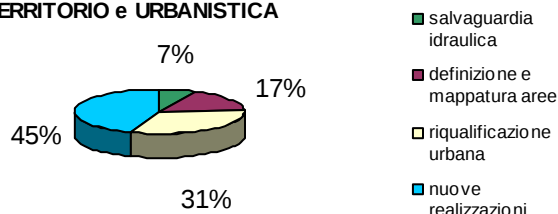
CASA e OPERE PUBBLICHE



CULTURE, IDENTITA' e AUTONOMIE



TERRITORIO e URBANISTICA



I Contratti di Recupero Produttivo: uno strumento ancora da sperimentare

Il Contratto di Recupero Produttivo (CRP) è un programma, negoziato dai Comuni o dalla Regione, finalizzato al recupero produttivo in aree colpite da eventi di dismissione di rilevante impatto sociale. Il territorio lombardo negli ultimi anni è stato caratterizzato da crisi occupazionali, anche di un certo rilievo, nell'ambito delle quali, la cessazione dell'attività ha riguardato il 12% dei lavoratori in cassa integrazione nel 2004 ed il 17% nel 2005¹⁶.

Le crisi occupazionali sono state affrontate anche ricorrendo al supporto istituzionale e tecnico della Regione¹⁷, mai però attraverso lo strumento *ad hoc* previsto dalla legge del 2003. Si è cercato di comprendere le ragioni di questo mancato utilizzo, realizzando una serie di interviste con alcuni responsabili regionali (1) della Presidenza, che da alcuni mesi ha attivato un Tavolo per la gestione delle crisi; (2) della Direzione Generale Industria; e

¹⁶ Dati forniti dall'Agenzia Regionale del Lavoro.

¹⁷ All'inizio del 2006, la Presidenza della Giunta regionale ha attivato il Gruppo di Lavoro Crisi Aziendali (GDL) che ha svolto, tra l'altro, attività di monitoraggio e gestione dei seguenti casi: Celestica, ABB, Donora Candy, Emergenza aviaria, Italia Zuccheri, Getronics.

(3) dell'Agenzia Regionale del Lavoro, che fornisce supporto tecnico alla Giunta in materia di lavoro e gestisce gli ammortizzatori sociali.

Dall'incontro con i dirigenti di queste strutture è emerso che la mancata attivazione del Contratto di Recupero produttivo può essere legata alla combinazione di più elementi: l'assenza di finanziamenti specifici sulle tipologie di aiuto previste dalla legge; la rigidità e complessità delle procedure e degli atti previsti per la conclusione del CRP; la difficoltà delle Amministrazioni locali di promuovere il processo negoziale previsto.

In particolare:

- il sistema di aiuti regionali attivabile dal CRP suscita qualche preoccupazione: i contributi per l'infrastrutturazione delle aree interessate dalle crisi, oltre ad essere onerosi in un contesto di risorse pubbliche scarse, potrebbero essere utilizzati strumentalmente per rispondere ad altri problemi non strettamente connessi a quelli del recupero produttivo; quanto poi agli incentivi alle imprese, la gestione delle crisi occupazionali richiederebbe soprattutto strumenti di sostegno flessibili che superino la logica dell'aiuto a fondo perduto (ad es. agevolazioni ed esoneri fiscali, riqualificazione del personale, credito agevolato);
- la complessità degli atti richiesti dalla l.r. 2/2003, sia dal punto di vista degli elaborati tecnici sul quale si fonda il CRP, sia dal punto di vista dell'iter procedurale che coinvolge il vertice dell'Amministrazione regionale, potrebbero aver scoraggiato il suo utilizzo. Anche la prevista possibilità di semplificare il procedimento per modificare gli strumenti urbanistici non ha costituito un valore aggiunto in quanto la Regione ha dato risposta a questa esigenza con leggi successive (es. l.r. 12/2005);
- infine, la previsione che possano essere i Comuni a proporre alla Regione l'approvazione del CRP, dopo aver già raggiunto un'intesa con le parti interessate, presuppone una capacità delle amministrazioni locali di attivarsi autonomamente nella gestione della crisi occupazionale nella sua fase più delicata e conflittuale, elaborando poi un vero e proprio piano di intervento da proporre all'approvazione ed al finanziamento regionale. Tuttavia, i Comuni spesso non hanno la forza e le capacità tecniche per la

gestione autonoma di questi processi, tanto è vero che attualmente chiedono il supporto regionale proprio in tali fasi.

In questo contesto il CRP è uno strumento non ancora testato, ma rispetto al quale la programmazione regionale, in particolare il DPEFR 2007-2009, intende promuovere una sperimentazione "quale strumento di risposta a significativi fenomeni di dismissione di attività produttive".

Prime riflessioni sul processo di attuazione

Le informazioni fin qui raccolte non riescono ancora a comporre un quadro complessivo dell'attuazione data alla l.r. 2/2003; molte sono le lacune che dovrebbero esser colmate. D'altra parte, l'assenza di un sistema informativo in grado di dare una descrizione completa della P.N. ostacola la piena comprensione di un fenomeno amministrativo e gestionale così complesso. Questa Nota rappresenta solo un primo tentativo di fare chiarezza. Dall'analisi condotta emergono comunque alcune questioni che appaiono centrali.

La legge del 2003 non prevede la destinazione di risorse all'attuazione di Accordi, Programmi e Contratti. Si ricorre pertanto a canali di finanziamento gestiti nell'ambito di politiche settoriali, la cui effettiva disponibilità influisce sulle scelte di intervento, non sempre in coerenza con i principi di integrazione delle politiche di sviluppo.

Gli enti locali, specie quelli di piccole dimensioni, chiedono alla Regione di porre in atto interventi di supporto ed accompagnamento per incrementare le proprie capacità tecniche, progettuali e negoziali.

L'attuale frammentazione dei centri di responsabilità cui fa capo la P.N. all'interno dell'apparato regionale pone ancora dei problemi di integrazione fra le politiche settoriali.

Il coinvolgimento degli attori privati (profit e non profit) nei processi negoziali che hanno caratterizzato le esperienze di P.N. illustrate non ha ancora raggiunto un livello di intensità tale da consentire la piena valorizzazione delle risorse materiali ed immateriali di cui essi sono portatori.

Perché la programmazione negoziata diventi un metodo ordinario per dare attuazione alle politiche regionali sicuramente occorrono tempi medio-lunghi. Tuttavia, a tre anni dall'entrata in vigore della legge, questa analisi dei risultati conseguiti nelle esperienze in corso può contribuire ad una prima valutazione delle opportunità e dei limiti degli strumenti previsti dalla l.r. 2/2003.

Fonti

Le informazioni ed i dati contenuti in questa Nota provengono da:

- *Luigi Bobbio*, "Produzione di politiche a mezzo contratti nella pubblica amministrazione", in *Stato e Mercato*, n. 58, aprile 2000.
- *Regione Lombardia, DG Presidenza*, "Relazione sullo stato di attuazione degli strumenti di programmazione negoziata", dgr.19733, 3 dic. 2004.
- *IReR, Simonetta Armondi, Matteo Bolcan Goldstein, Gabriele Pasqui* "Appunti per la costruzione e la gestione dei PISL in Lombardia", febbraio 2004.
- *Formez, Progetto Sostegno alla Progettazione Integrata nelle regioni del Centro Nord, Simonetta Armondi*, "Dossier sulla Progettazione Integrata nella Regione Lombardia", luglio 2004.
- *Regione Lombardia, Servizio di Valutazione indipendente del DocUP Obiettivo 2* "Aggiornamento del Rapporto di Valutazione intermedia", dicembre 2005.
- *Regione Lombardia Sede Territoriale di Pavia* "Secondo Rapporto di Monitoraggio AQST Pavia", dicembre 2005.
- *Regione Lombardia Sede Territoriale di Lecco* "Secondo Rapporto di Monitoraggio AQST Lecco", dicembre 2005.
- *IReR, Alberto Brugnoli* "Lo sviluppo progettuale dei PISL nelle aree Obiettivo 2 della Lombardia: ricerca azione", febbraio 2006.
- *X Conferenza Nazionale della Soc. Italiana Urbanisti, Paola Briata e Simonetta Armondi* "Riformismo e pratiche di accompagnamento dei progetti di sviluppo: retoriche, contraddizioni e sintomi", Milano 18-19 maggio 2006.

<http://www.obiettivo2.regione.lombardia.it/index.php>

<http://europa.formez.it/obiettivo2.html>

<http://www.ired.it/pisl/pisl>

http://www.lombardiacultura.it/accordi_di_programma.cfm?ida=168

<http://www.politicheperlacasa.regione.lombardia.it/aqts.htm>

<http://www.arpalombardia.it/contrattidifiume/ita/html/cdfilombardia/seveso/tavoli.asp#00>

<http://www.provincia.lecco.it/aqstlecco/AQST.htm>

Il gruppo di lavoro che ha redatto questa scheda è composto da Pinuccia Dantino (project leader), Elvira Carola (coordinamento), Paola Comini, Anna Oldani, Vito Rallo, Santa Smedile Cannata e Giovanni Scaglione, con il supporto dello staff di Progetto *CAPIRe*.

Editing e segreteria: Daniela Carnelli e Loredana Invernizzi.

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio Regionale della Lombardia.

Ringraziamo per la preziosa collaborazione le strutture della Giunta regionale ed in particolare: Marina Gerini, Giusy Panizzoli, Alberto Lugoboni, Sabrina Sammuri, Gabriella Volpi, Paolo Tafuro, Silvia Zanardini, Andrea Ciaco, Sabrina Pandolfi della Presidenza; Giovanni Manzi e Alessandro Nardo della Direzione Centrale Programmazione Integrata – Sede Territoriale Centrale di Lecco; Giampaolo Ioriatti, Chiara Marni e Paolo Repossi della Direzione Centrale Programmazione Integrata – Sede Territoriale Centrale di Pavia; Umberto Regalia, Benedetta Sevi, Daniela Borla, Viviane Iacone della Direzione Generale Industria; Giuseppe Di Raimondo della Direzione Generale Casa e Opere Pubbliche; Raffaele Tiscar, Mario Clerici e Massimiliana Marazzini della Direzione Generale Reti e Servizi di Pubblica Utilità; Manuele Meneghini dell'Agenzia Regionale Lavoro.

Le informazioni riportate nelle tabelle e nei grafici sono state attinte alle diverse fonti indicate in calce e sono state oggetto di elaborazione da parte del gruppo di lavoro.

La documentazione utilizzata per l'analisi è stata riprodotta in una apposita Raccolta. E' possibile richiedere copia della Nota Informativa e della Raccolta di documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali - tel. 0267482437 - e-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.