

LA PROGETTAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE NELLE ESPERIENZE DELLA REGIONE BASILICATA

La Progettazione Integrata Territoriale in Basilicata ubbidisce ad una duplice esigenza:

- 1. in quanto modalità e strumento di attuazione di specifiche Misure ed Azioni del P.O.R. (operazioni infrastrutturali, regimi di aiuto ed attività formative), sostenere e promuovere lo sviluppo locale;*
- 2. in quanto veicolo di innovazione del sistema amministrativo-istituzionale secondo i principi del partenariato, della sussidiarietà e della programmazione negoziata, individuare e sperimentare nuovi modelli di governance a scala infraregionale.*

*La mission della Progettazione Integrata Territoriale in Basilicata, pertanto, eccede la mera dimensione economico-programmatica per approdare a modelli inediti di coesione e cooperazione interistituzionale, sia sul versante delle relazioni verticali fra Regione e Partnerships Locali di Sviluppo (**governance esterna**) sia sul versante delle relazioni orizzontali all'interno delle singole Partnerships Locali di Sviluppo (**governance interna**).*

Per realizzare una siffatta mission della Progettazione Integrata Territoriale è stato necessario

- a. strutturare nel modo più dettagliato possibile l'intero **processo di attivazione dei P.I.T.** (la DGR n. 1364/01 ha tentato di ricondurre a sistema tutti gli attori coinvolti a vario titolo nel processo)*
- b. prevedere l'introduzione nel sistema amministrativo-istituzionale locale di **innovazioni organizzative e procedurali** coerenti con i caratteri del modello di governance prescelto per i PIT*
- c. assicurare, per un verso, una forte **regia regionale** nel governo del processo messo in campo e, per l'altro, un'azione articolata di **accompagnamento e supporto** (Task Force FORMEZ) sia a livello centrale che sul territorio*

Stante la natura largamente sperimentale della metodica adottata in tema di Progettazione Integrata Territoriale, nel CdP del P.O.R. Basilicata si è previsto espressamente un'attuazione in due fasi distinte dei P.I.T. in modo da consentire una valutazione (a metà percorso) degli esiti conseguiti in termini di performance sia di programma che di governance per introdurre i correttivi e gli adattamenti che si rendessero necessari ed opportuni.

IL MODELLO DI GOVERNANCE DEI P.I.T.

IN BASILICATA: PROCESSO E SOGGETTI

Il modello dei P.I.T. in Basilicata è scomponibile in tre macro-aree fondamentali:

1. area di pertinenza regionale

Comitato di Pilotaggio

composto da rappresentanti regionali, provinciali e delle agenzie pubbliche settoriali, con compiti di regia complessiva del processo

Struttura Unica Regionale di Sorveglianza

composta da rappresentanti dei dipartimenti regionali interessati, dell'Autorità Ambientale e del NRVVIP, con compiti di validazione delle proposte di P.I.T.

Responsabili delle Misure del P.O.R. attivate

2. area della Partnership Locale di Sviluppo (PLS)

Partnership Locale Istituzionale

composta dalle Amministrazioni locali ricadenti in ciascuna area P.I.T., titolare di poteri di indirizzo per la predisposizione ed attuazione del progetto

Partnership Locale Concertativa

composta dai rappresentanti degli interessi economici e sociali organizzati, con funzioni consultive e propositive

Soggetto Responsabile del P.I.T.

Amministrazione procedente con poteri di rappresentanza esterna della PLI e di indirizzo e coordinamento interno fra i vari organismi della PLS

Project Manager

Dirigente dell'UCG con compiti di attuazione degli indirizzi della PLI e del SR nonché titolare di poteri di impulso e direzione dell'UCG

Unità di Coordinamento e Gestione del P.I.T.

Ufficio comune della PLI incardinato presso l'Amministrazione procedente (SR), incaricata degli adempimenti correlati alla gestione del P.I.T.

3. area di raccordo

Responsabile Regionale di Collegamento PIT-POR

Dirigente regionale incaricato di fungere da interfaccia tra gestione del P.I.T. ed attuazione complessiva del P.O.R.

Task Force FORMEZ

Esperti di sviluppo locale con funzioni di facilitatori di processo sia a livello regionale che locale

IL MODELLO DI GOVERNANCE DEI P.I.T.

IN BASILICATA: IL PROCESSO

1. Il Complemento di Programmazione

Il CdP in materia di P.I.T. ha definito:

- a. la delimitazione territoriale (8 aree PIT e 2 PISU), sulla scorta delle indicazioni del PRS e di una consultazione degli Enti locali coordinata dalle Province;*
- b. le misure/azioni del POR attivabili (rete ecologica, beni culturali, risorse umane disoccupati/impresе, sviluppo locale), quelle maggiormente connesse con le dinamiche dello sviluppo locale;*
- c. le modalità di attuazione/gestione di dette misure/azioni: le infrastrutture sono individuate e realizzate in sede di partenariato locale; i bandi relativi ai regimi di aiuto ed alle attività formative sono definiti sulla base delle indicazioni dei territori ma gestiti a livello regionale;*
- d. l'articolazione dell'attuazione in due fasi temporali distinte (valutazione di metà percorso e possibile rivisitazione dei tematismi precedenti)*

2. La D.G.R. n. 1364/01

La D.G.R. n. 1364/01 ha definito:

- a. l'ammontare complessivo delle risorse pubbliche attivabili, la loro ripartizione di massima per Fondi e, sulla base di indicatori statistici ispirati al riequilibrio territoriale, il plafond di risorse pubbliche attribuite a ciascun'area PIT;*
- b. il sistema di governo dell'intero processo PIT a livello sia regionale che delle Partnerships Locali di Sviluppo, nonché le loro relazioni reciproche;*
- c. le modalità di costituzione dei tavoli di concertazione locale, di formalizzazione degli organismi e dei soggetti delle Partnerships Locali di Sviluppo e di attivazione delle azioni di sistema ed accompagnamento;*
- d. le forme e le procedure per la predisposizione, presentazione, istruttoria, validazione e formalizzazione dei progetti integrati territoriali.*

3. Gli Accordi Normativi

Con la sottoscrizione degli accordi normativi sono stati indicati:

- a. analisi di contesto, analisi SWOT, idea-forza ed obiettivo generale, strategia di intervento ed obiettivi specifici*
- b. i piani finanziari delle singole aree PIT (ex DGR n. 1364/01), articolati per Fondo/misura/ azione e per infrastrutture/regimi di aiuto/azioni formative;*
- c. i criteri e le modalità per la selezione delle operazioni a carattere infrastrutturale e per la definizione dei bandi relativi sia ai regimi di aiuto che alle azioni formative;*

- d. *le operazioni a carattere infrastrutturale a carico delle Amministrazioni locali per il cofinanziamento dei PIT.*

4. Gli Accordi di Programma

La sottoscrizione degli accordi di programma, a seguito di una stretta interlocuzione degli uffici regionali con le strutture dei PIT, è volta, in aggiunta rispetto agli accordi normativi, a:

- a. *approvare, in tutte le sezioni in cui si articola, il formulario(e del dossier di autovalutazione);*
- b. *definire l'allocazione dell' ampliamento della dotazione finanziaria dei singoli PIT (in media il 35% delle risorse previste per le operazioni a carattere infrastrutturale dall'accordo normativo);*
- c. *validare le singole schede progettuali delle operazioni a carattere infrastrutturale ed a dettagliare ulteriormente i criteri di selezione relativi ai bandi relativi sia ai regimi di aiuto che alle azioni formative.*

Parallelamente alla definizione degli accordi di programma, oltre ad assicurare tramite la Task Force SPRINT accompagnamento e supporto, la Regione Basilicata ha messo in campo altre due iniziative particolarmente significative:

- *una riguarda, d'intesa con l'Autorità Ambientale, la integrazione della componente ambientale anche nella fase di attuazione del PIT;*
- *l'altra volta ad implementare in via sperimentale una redigenda direttiva regionale sulla qualità progettuale (5% di risorse per la redazione di studi di fattibilità sotto soglia).*

GOVERNANCE INTERNA DELLA PLS

FASE COSTITUTIVO - PROGRAMMATICA

*Per valutare appieno tutte le implicanze del modello di **governance interna** della PLS, così come delineato dalla DGR n.1364/01, è opportuno distinguere la fase costitutivo-programmatica da quella attuativo-gestionale dei P.I.T..*

*Nella fase **costitutivo-programmatica** del processo di governance adottato è possibile rinvenire i seguenti aspetti salienti:*

Impatto istituzionale

Costituzione di un apposito sistema di governo (PLI), fondato sulla coesione e cooperazione interistituzionale, per la gestione dei P.I.T. formalizzato attraverso la sottoscrizione di una specifica convenzione tra gli Enti Locali interessati (ricorso all'istituto della Conferenza di servizi per disciplinarne il funzionamento) ed individuazione di un'Amministrazione capofila (precedente) in qualità di Soggetto Responsabile del P.I.T.

Riconfigurazione delle competenze amministrative

Conferimento da parte delle Amministrazioni locali riunite nella PLI al Soggetto Responsabile di funzioni e competenze (anche al di là di quelle strettamente connesse all'attuazione del P.I.T. stesso, data l'intrinseca forza espansiva del modello adottato), al fine di assicurare unitarietà di indirizzi per l'intero ciclo di vita del P.I.T.

Innovazioni organizzative

Implementazione di un apposito ufficio comune (UCG quale struttura di scopo), incardinato all'interno dell'Amministrazione precedente (SR) ma a servizio di tutti gli Enti locali della PLI, per la gestione del progetto integrato e per il cui funzionamento (nonché per la remunerazione del PM, nella maggior parte dei casi di provenienza esterna alle Amministrazioni coinvolte) gli Enti Locali hanno messo a disposizione proprie risorse sia umane che finanziarie

Procedimentalizzazione delle relazioni

Definizione e puntualizzazione del processo decisionale all'interno della PLS lungo la filiera PLI (- PCL) – SR - PM – UCG, sia nella fase ascendente che discendente, e correlata uniformazione e standardizzazione sia degli atti di indirizzo politico che di quelli amministrativi e contabili
Criticità dei rapporti della UCG, quale ufficio comune, con le altre strutture dell'Amministrazione precedente e con le singole Amministrazioni della PLI

Decentramento del processo programmatico

Trasferimento al territorio dei principi/opportunità e delle regole/vincoli della programmazione comunitaria: partenariato (PCL), addizionalità (cofinanziamento del progetto), concentrazione (delle misure/azioni e della dimensione delle operazioni), integrazione (sia interna che esterna), sorveglianza (strutturazione a livello locale delle attività di controllo, verifica, monitoraggio e valutazione)

GOVERNANCE INTERNA DELLA PLS

FASE ATTUATIVO - GESTIONALE

*In quanto sottoposto a valutazione intermedia prima dell'avvio della seconda fase di attuazione, il sistema amministrativo-istituzionale preposto all'attivazione dei P.I.T. non esaurisce i suoi compiti con il conseguimento del finanziamento del progetto: anzi, per molti versi, le attività e le funzioni della **governance interna** ricevono un ulteriore impulso passando alla fase **attuativo-gestionale**.*

Al fine di assicurare la funzionalità dell'impianto organizzativo-relazionale interno alla PLS rispetto alle esigenze di unitarietà del progetto anche nella fase realizzativa delle operazioni, sono state formulate (e rimesse all'autonoma scelta delle PLI) due ipotesi alternative di gestione operativa dei P.I.T.:

gestione accentrata

Nell'ipotesi di gestione accentrata, al Soggetto Responsabile del P.I.T. le Amministrazioni locali facenti parte della PLI conferiscono le competenze in ordine all'implementazione delle operazioni (a carattere infrastrutturale) inserite all'interno del progetto: dimodoché il SR divenga, nei confronti dell'Autorità di Gestione e dei Responsabili di misura, a tutti gli effetti il beneficiario finale delle misure/azioni attivate dal P.I.T..

In concreto, le procedure di carattere sia amministrativo che contabile in ordine alle operazioni finanziate sono attestate, sotto la responsabilità del PM e la vigilanza del SR, presso l'UCG (stazione appaltante comune) mentre le strutture operative delle singole Amministrazioni locali divengono responsabili di procedimento in ordine alle operazioni di competenza.

gestione decentrata

Nell'ipotesi di gestione decentrata, invece, le singole Amministrazioni locali facenti parte della PLI rimangono titolari dell'attuazione delle operazioni (a carattere infrastrutturale) inserite all'interno del progetto e, di conseguenza, assumono loro la qualifica di beneficiari finali.

Ma anche in questo caso, le loro relazioni con l'Autorità di Gestione ed i Responsabili di misura avvengono per il tramite dell'impianto organizzativo-gestionale della PLS (filiera UCG – PM – SR): in sostanza, la Regione riconosce (anche relativamente alla gestione delle risorse finanziarie) come unico interlocutore il P.I.T. nel suo insieme (rappresentanza esterna).

Ovviamente, rispetto al modello accentrato le attività e le funzioni dell'ufficio comune del P.I.T. mutano di segno divenendo prevalenti i compiti di indirizzo e coordinamento, di controllo e verifica rispetto a quelli più direttamente attuativi e gestionali delle singole operazioni finanziate.

Tanto la gestione accentrata quanto quella decentrata impattano fortemente sull'attuale assetto regolamentare amministrativo e contabile degli Enti locali, comportando l'introduzione di una serie di accorgimenti e correttivi tecnici (in alcuni casi vere e proprie innovazioni procedurali) al fine di sincronizzare l'unitarietà del progetto con l'individualità delle Amministrazioni coinvolte.

GOVERNANCE INTERNA DELLA PLS

POTENZIALITA' E CRITICITA'

*Le soluzioni adottate in tema di **governance interna**, tanto nella fase **costitutivo-programmatica** quanto in quella **attuativo-gestionale**, presentano evidenti*

potenzialità

consolidamento di prassi virtuose di coesione e cooperazione interistituzionale in ordine alla gestione unitaria di programmi complessi legati allo sviluppo locale (il modello, 'superPit', verrà replicato per la gestione della royalties della Val d'Agri)

costituzione di strutture amministrative di scopo comuni a più Enti locali non avulse (come le esperienze pregresse di agenzie di sviluppo locale) bensì organicamente inserite nei contesti istituzionali esistenti (anche se con apporti specialistici esterni)

avvio di un processo incrementale di innovazione amministrativa, organizzativa e procedurale nelle pubbliche amministrazioni locali non in astratto bensì all'interno ed in stretta interazione con la gestione di un processo programmatico complesso ed, almeno in parte, inedito

acculturazione progressiva e diffusiva sul territorio delle regole e dei vincoli della programmazione comunitaria (partenariato, addizionalità, concentrazione, integrazione, valutazione, sorveglianza, controllo, monitoraggio, ecc.)

criticità

passaggio dalla 'straordinarietà', in larga parte eterodiretta, del modello P.I.T. all'ordinarietà di tale prassi nell'impostazione delle politiche di sviluppo locale da parte dei poteri pubblici ai vari livelli di governo

congruenza delle condizioni di accesso alle risorse comunitarie rispetto alla domanda di sviluppo proveniente dai territori (il progetto integrato come modalità particolare di attuazione delle misure è una griglia troppo rigida per impostare itinerari di sviluppo locale)

impermeabilità dell'attuale assetto delle funzioni amministrativo-contabili degli Enti locali alla gestione di programmi complessi ispirati a principi ordinatori in larga parte estranei alle prassi ordinarie (con evidenti cortocircuiti fra le dinamiche negoziali esterne e le regole di funzionamento interno alla pubblica amministrazione)

interazione fra l'assetto amministrativo- istituzionale della PLS e le singole Amministrazioni locali partecipi della stessa (in particolare fra gli uffici comuni di scopo, preposti alla gestione/attuazione del progetto, e le strutture ordinarie degli enti interessati e le rispettive logiche di funzionamento)