



PROVINCIA DI CROTONE

UFFICIO DI PRESIDENZA
CABINA DI REGIA PER LA PROGRAMMAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

FORUM PA

10 MAGGIO 2006

PROVINCIA DI CROTONE

IL SISTEMA DELLA

“GOVERNANCE”



METODOLOGIE DI INTERVENTO

Dr. Salvatore Barresi

sociologo economista

esperto dirigente

Cabina di Regia per lo Sviluppo Socio Economico della Provincia di Crotone



PROVINCIA DI CROTONE

UFFICIO DI PRESIDENZA

CABINA DI REGIA PER LA PROGRAMMAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

Premessa

Da circa un decennio il nostro Paese è alle prese con un'interessante e diffusa sperimentazione di nuove forme di regolazione dei processi di sviluppo a scala locale.

La caratterizzazione principale di queste nuove modalità regolative è quella di essere incentrata sul ruolo proattivo dei soggetti istituzionali locali, che sono chiamati ad un protagonismo progettuale e a prassi di governo radicalmente differenti rispetto al passato.

La recente esplosione di coalizioni locali per lo sviluppo, che interessa non soltanto il campo stretto dell'economia bensì l'intero spettro del governo territoriale, è l'esito non scontato sia di cambiamenti radicali avvenuti nel "modo di produzione" sia di cambiamenti intervenuti nel "modo di guardare il mondo" da parte degli scienziati sociali.

Cinque principi sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti proposti nel documento: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*.

Ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una *governance* più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità.

Essi rivestono particolare rilievo per la Provincia di Crotona, se essa vuole far fronte alle sfide dei prossimi decenni.

· **Apertura.** Le istituzioni locali devono operare in modo più aperto: devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa la Provincia e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini.

· **Partecipazione.** La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche della provincia dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche della provincia.

· **Responsabilità.** I ruoli all'interno dei processi con la istituzione regionale, nazionale e comunitaria vanno definiti con maggiore chiarezza.

· **Efficacia.** Le politiche della provincia devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.

· **Coerenza.** Le politiche e gli interventi della Provincia devono essere coerenti e di facile comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; il processo del trasferimento delle funzioni dalla Regione alle Province accentuerà le differenze; le forze istituzionali, sociali e economiche sono sempre più coinvolti nelle politiche di sviluppo locale. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.



PROVINCIA DI CROTONE

UFFICIO DI PRESIDENZA
CABINA DI REGIA PER LA PROGRAMMAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

Ciascuno di questi principi è importante di per se stesso. Ma nessuno di essi può essere conseguito con azioni separate. Non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche della Provincia senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione ed attuazione.

L'applicazione di questi cinque punti va a sostegno dei principi di **proporzionalità** e di **sussidiarietà**. Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente (a) se un'azione pubblica è veramente necessaria, (b) se il livello locale è quello più opportuno e (c) se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi.

1. LA LOGICA DI SISTEMA

La *multidisciplinarietà* dell'approccio è stata identificata quale metodologia di supporto all'azione politica dell'ente; attraverso questa si vuole garantire la sostenibilità dei diversi interventi, la loro coerenza e sequenzialità logica, sfruttando le loro vocazioni a fare rete e sistema.

Paradigmatiche al riguardo risultano le politiche a tutela dell'ambiente, a favore dell'occupazione, del terzo settore, del turismo.

E' impensabile pianificare nuove attività produttive senza preventivamente calcolare i costi e i benefici ambientali del territorio, al contempo nessuna ipotesi di sviluppo turistico integrato può prendere forma senza la preliminare identificazione e valorizzazione delle risorse naturali e storico-culturali, così come lo sviluppo delle politiche mediterranee dovrà essere accompagnato da un nuovo disegno delle mobilità, delle comunicazioni, delle intermodalità e della pianificazione territoriale.

Alla *scelta concertativa* espressa dal Programma "Governare per Crescere" viene assegnata la valenza di vero punto di snodo da affrontare per rendere operativo lo sviluppo sistemico dell'area, evidenziandosi al riguardo la necessità che, nei tempi più ravvicinati, si consolidi una forte e stabile *procedura di coinvolgimento* volta a stabilizzare e potenziare le scelte di politica economica e sociale .

Lo stesso Libro Bianco sulla governance europea, nel definire una maggiore responsabilità delle istituzioni locali dell'Unione per costruire una Europa più

democratica e aperta, rafforzando la democrazia rappresentativa, ha inteso prefigurare la *riforma della governance* come uno dei quattro obiettivi strategici dell'UE, incoraggiando la costruzione di *reti di cooperazione territoriale* che diano visibilità e rappresentatività ai differenti soggetti del partenariato istituzionale, economico e sociale.

Sempre il partenariato e il dialogo sociale sono indicati quali strumenti privilegiati per il raggiungimento degli obiettivi del Fondo Sociale Europeo: sviluppo locale, inclusione, *lifelong learning*, pari opportunità.

Attraverso la condivisione e partecipazione attiva della comunità provinciale deve essere individuato un assetto delle regole coerente, trasparente e che offra certezza dei processi decisionali individuati nel quadro programmatico e un elevato quanto diffuso livello di coesione sociale.

Le intese, i patti, le pratiche di partenariato innovative, la programmazione negoziata tra le istituzioni, le parti sociali e il mondo delle imprese, costituiranno lo strumento prioritario per



PROVINCIA DI CROTONE

UFFICIO DI PRESIDENZA
CABINA DI REGIA PER LA PROGRAMMAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

accreditare le proposte di sviluppo e per impegnare anche i diversi livelli di governo e di amministrazione interessati.

Il presente elaborato intende promuovere una prima azione di inquadramento strategico delle numerose questioni connesse allo sviluppo locale della nostra provincia, avviando l'articolato processo di approfondimento tematico e la messa a punto di un sistema operativo capace di stabilizzare nel tempo, e su tutto il territorio, metodologie e pratiche innovative di sviluppo locale.

L'adozione di moderne tecniche di governance permetterà al sistema di governo provinciale di garantire la responsabilità delle scelte, la coerenza degli strumenti e l'efficacia delle azioni.

Questo sistema di governance ha l'obiettivo di condividere nuovi modelli e strumenti di programmazione, bilancio e controllo e relative metodologie di implementazione, oltre che favorire la cooperazione tra le istituzioni ai diversi livelli per assicurare la congruenza delle politiche e dei programmi di intervento.

Questo perché le condizioni territoriali per lo sviluppo economico implicano l'esistenza di "risorse specifiche" non presenti e non trasferibili ad altri territori (si pensi alla variabile energetica o alla dotazione infrastrutturale portuale ed aeroportuale) e, soprattutto, l'esistenza di una "logica di sistema", vale a dire un modello organizzativo della produzione a forte base territoriale, con forti interrelazioni tra il sistema produttivo e il sistema socio-istituzionale locale.

La logica di sistema, con il fitto interscambio di informazioni nell'ambito del sistema produttivo e la riproduzione di specifiche competenze e di forme di regolazione locale, combina le caratteristiche di un modello produttivo (**dimensione economica**), di un modello spaziale (**dimensione territoriale**) e di un modello sociale (**dimensione istituzionale**) che non sono scindibili dato lo stretto intrecciarsi delle variabili e a causa della loro mutua interdipendenza.

2. IL RUOLO DELLA CABINA DI REGIA

Definito l'approccio sistemico, il processo di sviluppo, specie in presenza di una molteplicità di piccole imprese e di numerosi attori, pone un problema di coordinamento e un problema di governo del processo di trasformazione che implicano **governance**, regolazione del sistema socio-economico e, in ultimo, interventi che producano e riproducano economie esterne.

Da qui nascono le esigenze della creazione di Cabina di Regia, sorte negli ultimi anni in tutta Italia e tutte aventi la all'analisi delle opportunità di medesima caratteristica, vale a dire essere **orientata progetti di sviluppo**, alla **mobilitazione di risorse comunitarie**, regionali e locali e, in ultimo, alla **pianificazione economica**.

Nelle diverse realtà in cui operano, le Cabine di Regia hanno come carattere prevalente l'attività di raccordo e di costruzione di una rete di rapporti tra diversi attori e fattori locali (imprese, istituzioni e forze sociali).

E' dunque un'attività di **promozione dello sviluppo**.

Le attività delle Cabine di Regia, finalizzate a mettere a punto una strategia politica di sviluppo, si muovono per coinvolgere in un unicum attività di ricerca - marketing - formazione- accompagnamento- servizi.



PROVINCIA DI CROTONE

UFFICIO DI PRESIDENZA
CABINA DI REGIA PER LA PROGRAMMAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

L'obiettivo fondamentale è quello di cogliere i fabbisogni diffusi del sistema economico territoriale ed aiutare ad individuare soluzioni perseguibili (alla portata delle risorse umane e finanziarie del sistema locale), mobilitando tutte le risorse

disponibili e le conoscenze e le competenze "veicolabili" in progetti di sviluppo locale.

Due sono le questioni metodologiche da affrontare per l'efficacia delle Cabine di Regia:

- la **prima** riguarda la capacità di entrare, con un proprio piano d'area articolato, in relazione di fiducia con gli operatori locali per favorire l'esplicitazione dei fabbisogni che il sistema sociale e culturale, il mercato e le imprese non consentono di soddisfare;
- la **seconda** riguarda l'individuazione e la negoziazione delle risorse disponibili (comunitarie, nazionali, regionali e locali) da utilizzare appieno ed efficacemente al fine della realizzazione del piano medesimo.

3. LE FUNZIONI DEL PARTENARIATO ISTITUZIONALE E SOCIO-ECONOMICO

Poste queste premesse, le funzioni e le fasi in cui deve essere organizzato il partenariato sociale ed economico, al fine di negoziare un progressivo assetto di governance del sistema economico locale, dovranno essere le seguenti:

- **individuazione di tutte le risorse territoriali**, anche quelle "latenti", non utilizzate e/o non pienamente utilizzate dal sistema economico locale;
- **procedura di ascolto del sistema economico locale e delle forze sociali** al fine di stabilire un rapporto di fiducia reciproca, nel quadro della logica di concertazione;
- **"scouting"¹ dei fabbisogni** impliciti delle imprese (e delle altre organizzazioni, comprese le amministrazioni pubbliche) e la loro organizzazione in progetto;
- **individuazione delle competenze** disponibili all'interno e all'esterno dell'Area-Sistema.

Queste funzioni di scopo ed organizzative costituiscono i presupposti per una nuova e diversa capacità di progettazione locale tali da consentire e incidere sui seguenti nodi strutturali dell'Area-Sistema:

- mettere in rete le competenze e le professionalità;
- collegare le conoscenze esterne ed internalizzare le stesse nella rete delle competenze locali;
- realizzare una diagnosi del sistema produttivo locale;
- definire gli scenari evolutivi generali;
- individuare gli obiettivi strategici;
- costruire piani di sviluppo;
- individuare e selezionare gli strumenti di intervento e gli strumenti di supporto.

¹ Ricognizione di risorse. Setaccio di risorse per una missione.



PROVINCIA DI CROTONE

UFFICIO DI PRESIDENZA
CABINA DI REGIA PER LA PROGRAMMAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

4. LE FINALITA' E LE FASI DELLA CONCERTAZIONE

Una volta avviato questo primario meccanismo di apprendimento della “**governance**”, la Cabina di Regia potrà aiutare il sistema economico locale ad individuare obiettivi strategici per il rafforzamento delle potenzialità di sviluppo dell'economia territoriale e per l'individuazione di un corretto posizionamento strategico dell' Area-Sistema nel contesto nazionale e internazionale.

La cabina di regia sarà dunque una finestra sul mondo esterno per comprendere i processi in atto nel sistema economico esterno e nella relazione locale/globale.

Al contempo la Giunta ed il Consiglio Provinciale dovranno rimarcare lo spirito di concertazione con gli attori locali al fine di stabilire subitaneamente finalità, strumenti e modalità di attuazione delle linee strategiche a cui la cabina di regia dovrà dare piena attuazione.

Si tratta di intervenire per allestire e far funzionare la rete degli attori locali con l'obiettivo di:

- favorire luoghi e modalità attraverso i quali ideare, progettare e realizzare azioni di sviluppo sistemiche;
- valorizzare tutte le possibili sinergie tra gli attori locali.

Nell'ottica di definire un coerente progetto di intervento da parte dell'Amministrazione Provinciale, appare utile impostare il ragionamento distinguendo tra le diverse funzioni che occorre attivare per realizzare efficaci politiche di sviluppo locale:

- la **concertazione**;
- la **programmazione**;
- l'**attuazione**;
- la **valutazione ed il monitoraggio**;
- **Documento Strategico d'Area Provinciale**.

Si tratta di funzioni diverse, con obiettivi diversi, che sollecitano l'intervento di differenti soggetti e l'attivazione di differenti soluzioni organizzative.

5. LA FUNZIONE DELLA CONCERTAZIONE

La funzione di concertazione ha l'obiettivo di **definire le linee guida dello sviluppo economico locale** e deve vedere la presenza e la partecipazione dei diversi livelli istituzionali attivi nel territorio e delle differenti espressioni delle forze sociali.

Si avverte la necessità a questo livello di individuare una sede permanente di confronto e di elaborazione – che potrà valersi anche del supporto tecnico della cabina di regia – tra le autonomie locali e le forze sociali, che possa definire, attivandosi sul livello provinciale, quelli interventi di sistema capaci di valorizzare i progetti di sviluppo elaborati sul territorio provinciale, segnatamente i Contratti di Programma, i distretti, il Contratto d'Area, i PIT e altre risorse finanziarie da attivare.

E' questa una funzione di “**definizione di scenari**”, che deve trovare una risposta al livello dell'articolazione istituzionale.



PROVINCIA DI CROTONE

UFFICIO DI PRESIDENZA
CABINA DI REGIA PER LA PROGRAMMAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

6. LA FUNZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE

La **funzione di programmazione** ha invece l'obiettivo di definire in maniera più articolata e dettagliata quegli interventi necessari a consolidare il sistema degli attori dello sviluppo locale ed a sviluppare sinergie tra le loro azioni.

E' una funzione di pianificazione in senso stretto che, in quanto tale, non può che essere nelle competenze primarie dell'ente Provincia, cui spetta l'approvazione e l'adozione di piani e programmi di intervento, nonché la loro candidatura al finanziamento – laddove questo sia possibile e la cui sede sarà la Cabina di Regia.

E' questa una funzione il cui efficace presidio sollecita un'azione di ammodernamento organizzativo e gestionale dell'intero Ente.

7. LA FUNZIONE DI ATTUAZIONE

La **funzione di attuazione** deve necessariamente vedere la presenza di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, specializzati nell'attuazione di singole linee d'azione e di specifici interventi settoriali.

Da questo punto di vista l'ambiente economico ed istituzionale è ricco di attori che operano nella fase di attuazione delle politiche di sviluppo locale, ragion per cui la cabina di regia dovrà essere pensata in un modo tale che, senza duplicare attività già esistenti, possa invece arricchire il panorama delle competenze presenti sul territorio, assolvendo ad alcune funzioni strategiche oggi non adeguatamente presidiate e di interesse di tutto il territorio provinciale, in qualche modo trasversali rispetto alle aggregazioni costituite dalla programmazione negoziata, dal Contratto d'Area ai PIT.

La cabina di regia costituirà inoltre il terminale operativo dell'Amministrazione Provinciale (e degli altri attori locali coinvolti) per la realizzazione di progetti e programmi di intervento che possano in futuro essere definiti e finanziati.

8. LA FUNZIONE DI CONTROLLO E MONITORAGGIO

Per ciò che attiene alle **funzioni di valutazione e monitoraggio**, è da rimarcare che allo stato è carente la capacità di monitorare le dinamiche complessive di sviluppo territoriale, al fine di ricavare elementi conoscitivi utili a definire e ridefinire gli strumenti della programmazione.

Si tratta in altri termini di attivare quello che il D.lg. 286/99 definisce come "valutazione e controllo strategico, una funzione di *internal audit*² che può essere assolta da un'unità specializzata della cabina di regia e che deve essere visto come un momento di un ciclo integrato di programmazione – monitoraggio - valutazione.

La funzione di monitoraggio, delicata e prioritaria, dovrà essere strutturata su due livelli, istituzionale ed operativa. Nel primo caso, in sede di Comitato di Indirizzo e Sorveglianza e in sede COPEL gli attori istituzionali e socio-economici verificheranno a grandi linee l'attuazione e l'esecuzione dei vari aspetti specifici del Piano d'Area, anche nei termini di corrispondenza in merito agli effetti occupazionali, limitando il più possibile nebulose discrezionalità fonte di un keynesismo delinquenziale, declinato in ricatti, furberie e lavoro nero, che contraddistinguono il territorio da decenni.

² Sistema di revisione, verifica, controllo e monitoraggio di processi decisionali.



PROVINCIA DI CROTONE

UFFICIO DI PRESIDENZA
CABINA DI REGIA PER LA PROGRAMMAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

9. STRUMENTI OPERATIVI A SOSTEGNO DELLA CONCERTAZIONE

Risulterà essenziale al riguardo l'apporto di professionalità e di trasparenza, nei termini dell'informazione e dei processi decisionali (mediante un sito internet appositamente elaborato), che dovrà caratterizzare l'unità specializzata nel monitoraggio del Piano d'Area, una struttura ad hoc che affiancherà le attività della Cabina di Regia e che risponderà direttamente con la Presidenza della Giunta, il Comitato di Indirizzo e Sorveglianza e il COPEL.

La Cabina di Regia ha avviato la messa a punto di una **piattaforma telematica** che svolgerà funzioni di supporto operativo ed informativo alla redazione, attuazione e monitoraggio del Piano Strategico di Sviluppo.

L'infrastruttura ICT, la cui architettura è ormai definita, consentirà in particolare di sviluppare azioni di partecipazione e partenariato attivo degli attori locali così come dei singoli cittadini, favorirà il monitoraggio permanente delle singole azioni poste in essere e la loro analisi sul piano dell'impatto territoriale, puntando a divenire un vero e proprio ambiente operativo delle politiche di marketing territoriale.

Quello che segue è una ipotesi di modello operativo della governance provinciale articolato in organismi, sistemi di governo, documenti da sottoscrivere e metodologie di lavoro.