

# **L'impatto dell'uropeizzazione sull'amministrazione e sullo stile di *policy* regionale: il caso delle Marche\***

di Andrea Prontera  
(Università di Macerata)

1. Introduzione, disegno e obiettivi della ricerca. – 2. Politiche di sviluppo nelle Marche e politiche di coesione: quale compatibilità? – 3. La programmazione europea nelle Marche: storia e risultati. – 4. L'impatto dell'uropeizzazione: strutture, personale e stile di *policy*. – 4.1. *Le innovazioni organizzative fra vecchie e nuove competenze*. – 4.2. *Pratiche di programmazione e concertazione: verso un nuovo stile di policy?* – 4.3. *Verso una diffusione dello stile di policy europeo?* – 5. Conclusioni.

## *1. Introduzione, disegno e obiettivi della ricerca*

Negli ultimi anni le regioni italiane hanno acquisito un peso crescente in settori di intervento da cui erano tradizionalmente escluse. Questo processo è il frutto di un insieme di diversi fattori politici e istituzionali, che hanno ridefinito il ruolo delle regioni nei processi di *policy* spingendole in alcuni casi a sperimentare modalità di governo innovative rispetto al passato. Nel campo delle politiche di sviluppo locale queste trasformazioni sono state influenzate, oltre che dalle riforme intraprese a livello nazionale e dall'affermarsi di paradigmi dello sviluppo che assegnano un ruolo maggiore all'attivismo degli attori territoriali, anche da una serie di politiche europee di cui quelle regionali sono sicuramente le più rilevanti. Queste hanno spinto diverse regioni a mettere in campo strumenti e pratiche amministrative nuove e ad assumere un ruolo spesso inedito di coordinamento e guida nella *governance* dello sviluppo locale.

Il ruolo dell'uropeizzazione come fattore di innovazione istituzionale per le regioni italiane è stato analizzato sia da un punto di vista teorico sia empirico (Graziano 2003; 2005; Piattoni 2003, Gualini 2005, Profeti 2005, Bolgherini 2006, Messina e Busatto 2006, Morlino *et al.* 2006). Le ricerche hanno evidenziato, in particolare, come si siano verificati tanto cambiamenti nelle strutture organizzative coinvolte nell'implementazione dei programmi europei, quanto processi di apprendimento della cultura e dello stile decisionale sottostante alle *policy* comunitarie. Questi

---

\* Paper preparato per il Convegno annuale della Società italiana di Scienza Politica (Sisp), Università Luiss, Roma 17-19 settembre. Sezione: Regionalismo e politiche locali. Panel: Politica e politiche nelle regioni. Si ringraziano Unioncamere Marche e la Banca delle Marche per aver contribuito alla presente ricerca.

cambiamenti non sono stati uniformi; come è noto, le pressioni adattive che provengono dalle politiche europee, illustrate dal meccanismo della *goodness of fit* (Cowles *et al.* 2001), possono avere diversi effetti a seconda del contesto istituzionale con cui si confrontano e a seconda dell'attivarsi o meno di una serie di fattori in grado di facilitare o inibire il cambiamento stesso.

L'impatto dell'europeizzazione non solamente produce risultati diversi in contesti regionali differenti, esso tende anche ad essere 'differenziato', cioè a produrre all'interno delle strutture che compongono la macchina amministrativa regionale gradi diversi di apprendimento e penetrazione delle logiche e dello stile amministrativo europeo. Questi processi sono dovuti anche all'attivarsi di un secondo meccanismo di impatto interno – lo *spillover multiplo* (Morlino *et. al* 2006) – che può produrre un insieme di effetti a cascata, ad esempio, favorendo il trasferimento di nuove norme, prassi e comportamenti dai settori in cui l'adattamento è imposto dalle regole europee ad altri settori non toccati direttamente da queste. Se in un primo momento l'impatto dell'europeizzazione può essere limitato ad un semplice adattamento delle strutture formali, o ad un parziale apprendimento delle logiche comunitarie, successivamente, con il passare del tempo e con le evoluzioni che possono avere luogo a livello locale, le innovazioni apprese possono contagiare anche settori ed ambiti di *policy* non direttamente colpiti dalle politiche europee. L'impatto dell'europeizzazione, tanto nel suo meccanismo legato alla *goodness of fit*, quanto in quelli connessi allo *spillover multiplo*, è, infatti, il frutto di una complessa interazione fra fattori esogeni ed endogeni di mutamento e deve essere analizzato, in una prospettiva diacronica, come un processo di coevoluzione fra politiche europee e politiche interne, che possono incontrarsi e rafforzarsi (o indebolirsi) a vicenda (Prontera 2008).

Il caso delle Marche risulta particolarmente interessante per analizzare le trasformazioni innescate da questi meccanismi. La regione si presenta inizialmente come distante (*misfit*) dalle logiche e dallo stile di *policy* insito nelle politiche dell'Ue. Le Marche sono così spinte ad un cambiamento per adeguarsi alle logiche comunitarie. Tuttavia, in un secondo momento, dalla fine degli anni '90, le politiche europee si confrontano con una evoluzione del contesto interno. Infatti, in questo periodo inizia un dibattito sulla trasformazione del modello di sviluppo, con la conseguente necessità di riformulare le modalità di intervento del governo regionale e le capacità e i modi di operare della pubblica amministrazione. Questo processo produce i primi risultati all'inizio del nuovo millennio, quando la Giunta regionale ha fatto proprie le proposte di una 'nuova stagione' della programmazione. Capire se e come l'europeizzazione abbia contribuito alla realizzazione di questo cambiamento risulta particolarmente interessante, sia per valutare appieno il potenziale di innovazione insito nelle politiche comunitarie al di là dei loro diretti settori di impatto, sia per

analizzare i complessi meccanismi di funzionamento collegati allo stesso processo di europeizzazione.

L'obiettivo di questo *paper* è analizzare l'impatto delle politiche di coesione europee sull'istituzione regionale delle Marche e sul suo stile di *policy*. Si tratta di valutare in che modo l'amministrazione regionale si è organizzata – dotandosi di nuove strutture e/o svolgendo nuove funzioni – per implementare e coordinare gli interventi finanziati dai fondi strutturali, e come questi abbiano contribuito a veicolare nuove competenze e capacità nell'apparato regionale, anche incentivando percorsi di formazione del personale, nuovi criteri di reclutamento, o grazie al semplice *learning by doing*. Inoltre, si tratta di valutare il cambiamento nelle modalità di *policy-making*, in termini di apprendimento di un nuovo *stile di policy* improntato ai principi sottostanti alle politiche regionali europee – con particolare attenzione alle pratiche di programmazione e concertazione – e la sua eventuale diffusione anche ad altri settori di *policy*<sup>1</sup>.

Fig. 1. Dimensioni di impatto dell'europeizzazione.

Amministrativa/organizzativa (dell'Ente Regione)		Stile di policy
Struttura amministrativa: - creazione di nuovi uffici - strutture di coordinamento - ecc. (tipo di risposta organizzativa)	Personale: - reclutamento - formazione - <i>learning by doing</i>	Livello di apprendimento dei principi e delle pratiche incorporate nei programmi comunitari: - <i>programmazione</i> - <i>partenariato</i> - <i>valutazione</i> - ecc.

Lo *stile di policy*, cioè lo stile decisionale prevalente con cui i governi regionali affrontano e gestiscono i problemi di *policy*, rappresenta una importante regola del gioco istituzionale, poiché si tratta di un modo di procedere condiviso dagli attori e stabilizzato nel tempo che contribuisce, da un lato, a regolare i comportamenti sociali riducendo l'incertezza e, dall'altro, a produrre valori simbolici ad essi collegati<sup>2</sup> (Messina e Busatto 2006, p. 9); per tale ragione i mutamenti indotti in questo ambito costituiscono un terreno di analisi privilegiato per lo studio dell'europeizzazione<sup>3</sup>. In particolare, nel contesto delle politiche di coesione sono più facilitate nell'apprendimento dello stile

<sup>1</sup> La ricerca, quindi, si concentra esclusivamente sulla fase discendente dell'europeizzazione, tralasciando le questioni relative alla partecipazione della regione come *attore* nelle arene comunitarie e nelle reti sovra-regionali, e la sua attivazione in ambito europeo (Profeti 2005, 2006, Morlino *et al.* 2006, Bolgherini 2006).

<sup>2</sup> Come è stato osservato, infatti, con *stile di policy* si può intendere l'insieme di caratteri, di *patterns* normativi e cognitivi ricorrenti nel processo di produzione, messa in opera, valutazione e trasformazione di decisioni collettivizzate (Capano e Giuliani 1996, p. 380).

<sup>3</sup> Il concetto di *stile di policy* presenta alcuni problemi – per una discussione si veda Capano e Giuliani (1996) – tuttavia riteniamo utile adottare questo strumento di analisi sia perché è radicato nella tradizione degli studi di *policy* (Richardson *et al.* 1982; Jordan e Richardson 1983) sia perché un suo corretto utilizzo consente di trattare in modo parsimonioso una serie di informazioni sui diversi aspetti che caratterizzano le possibili trasformazioni dovute all'europeizzazione per quanto riguarda le modalità di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche.

di *policy* europeo quelle Regioni che già attribuivano un ruolo rilevante all'attività di programmazione e alle pratiche di concertazione, poiché questi sono elementi compatibili con il modello europeo; viceversa, le Regioni che tradizionalmente hanno attribuito un peso minore alla programmazione e alle pratiche di coordinamento e concertazione come modalità di produzione delle politiche pubbliche saranno sottoposte a maggiori pressioni al cambiamento, e dovranno fare sforzi maggiori per adattarsi allo stile di *policy* europeo e per dotarsi di nuove capacità amministrative.

Nel paragrafo seguente verranno brevemente delineate le caratteristiche distintive delle politiche di coesione, evidenziandone le differenze rispetto alle modalità di *policy-making* radicate a livello regionale. Si presenterà, poi, l'evoluzione dell'intervento europeo nelle Marche, per poi valutare il progressivo adattamento ed eventuale apprendimento dovuto alle pressioni comunitarie. Infine, si valuteranno anche gli eventuali processi di diffusione delle innovazioni apprese in altri settori, analizzando i meccanismi di trasferimento e di rafforzamento fra politiche europee e evoluzioni endogene. A tal fine si focalizzerà l'attenzione sulle innovazioni organizzative - da cui dipende anche la possibilità di diffusione delle logiche europee nel contesto più ampio della macchina amministrativa regionale (Fargion 2006, 126) - e procedurali indotte dalle politiche di coesione a partire dagli anni '90 fino all'ultimo il ciclo di programmazione per il 2007-2013, che apre in modo più diretto alla possibilità di diffusione dello stile di *policy* europeo promuovendo un maggiore coordinamento fra fondi strutturali e risorse della politica regionale nazionale.

Per quanto riguarda i dati, questi provengono, oltre che dalla letteratura esistente sul caso delle Marche, dall'analisi dei documenti e da un insieme di 10 interviste in profondità effettuate a testimoni privilegiati (dirigenti e funzionari regionali, politici e rappresentanti delle associazioni di categoria) coinvolti direttamente ed indirettamente nell'implementazione delle politiche di coesione<sup>4</sup>.

## *2. Politiche di sviluppo nelle Marche e politiche di coesione: quale compatibilità?*

I principali elementi alla base della politica di coesione possono essere riassunti in base ai principi guida che sostengono ancora oggi l'intervento comunitario e che ne costituiscono la

---

<sup>4</sup> In particolare sono state svolte interviste a testimoni privilegiati presso: Regione Marche, Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie, P. F. Politiche comunitarie, Ancona, novembre 2008; Regione Marche, Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie, P. F. Programmazione e nucleo di valutazione, Ancona, giugno 2009; Regione Marche, Segreteria Generale, Ancona, febbraio 2009; Regione Marche, Servizio Formazione, istruzione e lavoro, Ancona, gennaio 2009; Regione Marche, Dirigente Servizio programmazione e politiche comunitarie anni '80-'90, Ancona, aprile 2009; Regione Marche, Servizio Industria e attività produttive, Ancona, aprile 2009; Consiglio regionale delle Marche, Presidenza Commissione politiche comunitarie, VIII legislatura, Ancona maggio 2009; Confindustria Marche, Ancona, giugno 2009; Confartigianato Marche, Ancona, giugno 2009; Cgil Marche, giugno 2009.

filosofia di fondo<sup>5</sup> (Graziano 2003, 2004; Profeti 2006). Il primo principio, attorno al quale ruotano tutti gli altri aspetti della *policy*, è quello della *programmazione*. Questo trova applicazione nella previsione di programmi pluriennali (quinquennali per il 1989-1993, per poi passare a cicli di sei nel 1994-1999 e di sette nei periodi 2000-2006 e 2007-2013) per il perseguimento degli obiettivi prioritari e per gli altri tipi di intervento, in modo da definire in anticipo le linee strutturali elaborando una vera e propria strategia di sviluppo. I programmi sono poi accompagnati da una pianificazione annuale delle risorse, siano esse nazionali, comunitarie o private. La valutazione sull'ammissibilità ai finanziamenti europei non riguarda il singolo progetto, ma il programma nel suo complesso. Gli interventi non devono essere dei semplici palliativi rispetto a singole criticità contingenti non collegate tra di loro, come nel caso dei tradizionali interventi 'a pioggia', ma devono perseguire la soluzione di criticità strutturali di determinate aree in un orizzonte temporale di medio e lungo periodo. A tal fine gli interventi devono essere inquadrati in una logica integrata e non settoriale. I fondi europei non solo non devono agire in maniera separata, ma ogni strumento per la coesione deve essere utilizzato a supporto degli altri e in modo coerente rispetto alle altre politiche dell'Ue. Anche il secondo principio, quello della *concentrazione* delle risorse, va nella direzione di una impostazione integrata dello sviluppo, che deve mirare a risolvere situazioni di disagio ben identificate perseguendo obiettivi ben definiti. Il terzo principio è quello dell'*addizionalità*, secondo il quale l'azione comunitaria si esplica in complementarità con le risorse nazionali e degli attori privati. Il quarto principio è quello del *partenariato*, secondo il quale la programmazione e l'implementazione degli interventi devono coinvolgere tanto i diversi livelli di governo (dimensione verticale) quanto i vari attori sociali ed economici (dimensione orizzontale) potenzialmente colpiti dai programmi. Infine, il processo di programmazione e implementazione deve essere accompagnato da un parallelo processo di *valutazione* (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*).

Presi in modo congiunto, questi elementi implicano una spinta a ridisegnare il ruolo, le funzioni, ed anche i *frame* culturali della macchina amministrativa regionale, che può essere costretta a rimettere in discussione il suo tradizionale modo di operare, dovendosi dotare di nuove capacità come quelle necessarie per la pianificazione strategica, il coordinamento, la valutazione e l'*accountability* (Profeti 2005; Messina e Busatto 2006; Bolgherini 2006). Le politiche di coesione non pongono solo sfide alla macchina amministrativa ed al suo modo di operare, ma presentano anche delle spinte all'innovazione per le pratiche di governo del territorio. L'intervento comunitario sottintende l'adozione di uno *stile di policy* basato su un approccio integrato e programmato ai

---

<sup>5</sup> Come è stato osservato (Profeti 2006, 63), i termini *politica di coesione*, *politica regionale europea* e *fondi strutturali*, sono spesso utilizzati in maniera equivalente; in effetti, la politica di coesione economica e sociale comprende la quasi totalità degli interventi dell'Unione europea in materia di sviluppo regionale, e i fondi regionali ne costituiscono il principale strumento.

problemi dello sviluppo, in cui le regioni svolgono un ruolo di coordinamento degli altri attori istituzionali e non istituzionali del territorio.

Se queste sono le caratteristiche che si affermano nel campo delle politiche di coesione a partire dagli anni '90, non è difficile cogliere la distanza rispetto alla situazione presente nelle Marche, e la sfida posta dallo stile di *policy* europeo al contesto consolidato a livello regionale. L'idea di una Regione in grado di guidare lo sviluppo economico e sociale attraverso strumenti di programmazione e grazie alla partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza e degli enti locali, ha un suo primo fondamento nello Statuto regionale del 1972. Lo statuto proponeva la programmazione come metodo, incardinata su uno Schema di sviluppo, a cui avrebbero dovuto seguire il Programma regionale di sviluppo (Prs), i piani di settore e i singoli progetti. Questa costruzione è rimasta, tuttavia, largamente disattesa e la Regione non è riuscita realmente ad incidere sulle dinamiche dello sviluppo locale (Mantovani 2000). Negli anni ottanta la programmazione è in gran parte abbandonata; dopo l'approvazione del primo piano sanitario e un tentativo di elaborazione del Prs, che si 'arenò' nel Consiglio regionale nella legislatura 1985-1990, gli atti definibili di programmazione si sono ridotti a quei pochi imposti dalla legislazione nazionale, come i piani paesistici, e ai progetti da sottoporre ai vari nuclei di valutazione governativi o della Comunità europea per l'approvazione ed il finanziamento. Storicamente, infatti, le Marche presentano una tradizione di regolazione dello sviluppo in cui, come in altri sistemi di piccola impresa del modello Nord-Est-Centro – modello Nec (Fuà e Zacchia 1983) – le istituzioni regionali hanno un ruolo marginale nella programmazione e nel coordinamento degli interventi sul territorio; si tratta essenzialmente di un modello di sviluppo 'non guidato'<sup>6</sup>.

Per collocare il caso delle Marche nella giusta prospettiva rispetto alle altre regioni, si deve poi ricordare che nella ricerca di Putnam (1993) questa regione (insieme al Lazio) presenta il peggior livello di rendimento istituzionale di tutto il centro-nord. Come suggerito da Fargion (2006), una prima spiegazione di questo risultato la possiamo trovare in Fedele (1990) e Tenti (2000). Fino alla prima metà degli anni '90 le turbolenti vicende politiche regionali hanno avuto delle ripercussioni sul funzionamento della Regione e della sua amministrazione. Nonostante la riconferma dello stesso presidente fra il 1978 ed il 1990, durante le prime quattro legislature le Marche hanno detenuto il primato per la durata delle crisi di giunta, trovandosi così ripetutamente e per lunghi periodi senza governo. Questi elementi sono il frutto di una dinamica politica particolarmente complessa che vede

---

<sup>6</sup> Per una discussione sul tradizionale modello di sviluppo delle Marche come modello 'non guidato' e sulle sue possibili traiettorie evolutive, si veda Lanzalaco (2009); sulle possibili trasformazioni del modello di sviluppo marchigiano, si veda anche Carboni (2005). Per una comparazione fra un sistema di sviluppo regionale non guidato (Veneto) ed uno guidato (Emilia Romagna), e per una più completa analisi sulla regolazione dello sviluppo locale, si veda Messina (2001).

il territorio caratterizzato da una pluralità di insediamenti partitici e subculture politiche, e da un sistema partitico fortemente frammentato<sup>7</sup> (Tenti 2000).

Ancora a metà degli anni '90, nonostante la nuova legge regionale del '92 lo prevedesse, la programmazione risultava largamente inapplicata<sup>8</sup>. Inoltre, mancavano pratiche di concertazione in grado di attivare un dialogo fruttuoso fra le istituzioni regionali e le associazioni di rappresentanza degli interessi. I meccanismi di regolazione dello sviluppo si basavano essenzialmente su una “modalità non mediata”, con “contatti bilaterali fra imprenditori individuali e singoli amministratori” e su una serie di “interventi a pioggia” (Capogrosso 1995). Le ricerche sulle politiche locali per lo sviluppo evidenziavano, infatti, proprio nella carenza delle pratiche di concertazione uno dei limiti principali del contesto marchigiano nell’ambito dell’evoluzione del modello Nec (Balloni, Cucculelli e Iacobucci 1998).

La frammentazione degli insediamenti politici, una presenza ed incidenza non decisiva delle organizzazioni di rappresentanza e le difficoltà dei governi regionali fanno così da sfondo ad uno stile di *policy* basato sostanzialmente su politiche distributive elaborate all’interno di un approccio reattivo e settoriale, e non pro-attivo e integrato, che avrebbe implicato una diversa capacità e modalità di lavoro da parte della pubblica amministrazione, con orizzonti temporali e strumenti differenti.

Lo stile decisionale sottostante alle politiche di coesione, si può considerare come caratterizzato da un “accostamento sinottico ai problemi”: i governi sviluppano una strategia decisionale di tipo anticipatorio, con una prevalenza di consultazioni e negoziazioni fra attori pubblici e gruppi di interesse. Viceversa il caso delle Marche, fino alla fine degli anni '90, si colloca nel quadrante opposto: scarso utilizzo degli strumenti di programmazione, accostamento reattivo e settoriale ai problemi e rapporti fra attori pubblici e privati, non improntati alla consultazione e negoziazione, ma prevalentemente “bilaterali” e “non mediati”<sup>9</sup> (fig. 2).

---

<sup>7</sup> Nel nord, nella Provincia di Pesaro e Urbino e in una parte di quella di Ancona, vi era una forte presenza del Pci e delle sue organizzazioni collaterali; nella provincia di Macerata ed in quella di Ascoli Piceno vi era, invece, una forte presenza della DC; infine vi erano alcuni comuni con un forte insediamento dei partiti minori, in particolare di Psi, Pri e Msi.

<sup>8</sup> Si tratta della Legge regionale n. 46 del 1992.

<sup>9</sup> Riprendendo qui, con alcune modifiche, la tipologia di Richardson *et al.* (1982). Richardson distingue fra accostamento ai problemi incrementale e sinottico e fra rapporti fra attori pubblici e privati di tipo negoziale ed impositivo. Incrociando le due dimensioni si può individuare: uno stile improntato alla *concertazione*, in cui ad un accostamento ai problemi sinottico e anticipatorio si affiancano modalità di ricerca del consenso tramite consultazioni e negoziazioni fra governo e gruppi di interesse; uno stile di *conservazione*, in cui si affianca il ricorso a rapporti negoziali ad un processo decisionale reattivo; e altri due stili rispettivamente di *attivazione e regolazione*, che implicano invece il ricorso a gradi diversi di imposizione –verticalità amministrativa e scarsa sensibilità per le consultazioni- con rispettivamente un approccio sinottico e incrementale ai problemi.

Fig. 2. Lo *stile di policy* delle politiche regionali europee (Ue) e quello delle Marche.

		Rapporto fra attori pubblici e privati	
		Negoziali	Non Negoziali
Accostamento ai problemi	Sinottico	Ue	
	Incrementale		Marche

La fine degli anni '90, tuttavia, rappresentano un momento importante in cui vi è uno sforzo politico ed amministrativo per ripensare le modalità di intervento nel campo delle politiche di sviluppo, in un contesto in cui si inizia a stabilizzare anche il quadro politico con la vittoria alle elezioni del 1995 degli eredi del Pci. Fra il 1998 ed il 1999 comincia ad affermarsi l'idea che la Regione possa e debba ritagliarsi un ruolo diverso, attraverso una serie di innovazioni amministrative e procedurali ed instaurando, anche grazie ai nuovi strumenti di *policy* resi disponibili dalla legislazione nazionale, un rapporto costruttivo con gli attori locali. Questa stagione della 'nuova programmazione' declinata a livello regionale si pone espressamente come obiettivo quello di "individuare le modalità e le linee guida al fine di indirizzare i comportamenti della pubblica amministrazione e dei soggetti locali per migliorare la capacità di governo dello sviluppo regionale" (Alessandrini, Carboni e Clementi 1999). Si tratta, quindi, di "ridefinire l'organizzazione ed il modo di funzionamento dell'amministrazione regionale e di ripensare la cultura di governo del territorio, reimpostando i rapporti fra attori istituzionali e attori non istituzionali sulla base dei nuovi principi di programmazione e concertazione" (*ibidem.*). Concretamente il primo atto di questo percorso si ha nel 1998 con l'approvazione da parte del Consiglio regionale del Programma regionale di sviluppo<sup>10</sup> (Prs), il primo di cui si dota la Regione, anche se la normativa lo contemplava già da tempo, poi nel maggio del 1999 con l'approvazione da parte della Giunta del Piano di inquadramento territoriale (Pit). Questo passaggio ha consentito alla Regione di dotarsi di tutti gli strumenti generali di programmazione già previsti dalla legge del 1992 (Levi 1999).

Nel 1999 viene anche approvato dal Consiglio regionale il Patto programmatico per lo sviluppo sottoscritto dalle rappresentanze degli enti locali e dalle associazioni di rappresentanza<sup>11</sup>. Il Patto programmatico si basa esplicitamente su una "nuova cultura della programmazione sul piano nazionale ed europeo", che si esprime "nell'integrazione delle politiche per lo sviluppo territoriale e

<sup>10</sup> Regione Marche, *Programma regionale di sviluppo 2000*, in Bollettino Ufficiale della Regione Marche del 28/05/1998.

<sup>11</sup> Regione Marche, *Patto programmatico per lo sviluppo*, Bollettino Ufficiale della Regione Marche, 7/12/1999.

nella concertazione ed il coinvolgimento degli attori locali istituzionali e non istituzionali per la realizzazione degli obiettivi”<sup>12</sup>.

Se questa nuova stagione produce un grande attivismo nella produzione di documenti programmatici, intese ed accordi istituzionali, non mancano problemi che evidenziano la difficoltà di innescare un cambiamento sostanziale, e non solo formale, nello stile di *policy* regionale. Il Prs è, infatti, visto, da un osservatore privilegiato che partecipa alla sua costruzione, come un “apripista per cercare di iniziare a cambiare le cose nella strategia di governo regionale” più che come un processo in grado di incidere realmente sulle dinamiche radicate nel territorio (Carboni 1999). La sua formulazione si è, infatti, dovuta concretamente scontrare non solo “con la vischiosità di una struttura organizzativa dell’Ente estranea alla cultura della programmazione”, ma anche “con un’obiettiva inesperienza nella cultura di governo basata sulla programmazione” (Carboni 1999, p. 25). Questi elementi confermano una sostanziale incompatibilità fra lo stile di *policy* sancito dai principi cardine delle politiche europee e quello radicato a livello regionale. Tuttavia dalla fine degli anni ’90 la situazione nelle Marche comincia lentamente a cambiare, e si apre lo spazio per un incontro proficuo fra politiche le comunitarie e i tentativi di innovazione istituzionale intrapresi dagli attori locali.

### *3. La programmazione europea nelle Marche: storia e risultati*

La vicenda delle politiche regionali europee nelle Marche inizia fin dalla metà degli anni ’70, periodo in cui vi è il primo intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale (Curzi 2004). Il Fesr rimborsava spese pubbliche effettuate per progetti, essenzialmente di carattere infrastrutturale, realizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno in una parte della provincia di Ascoli Piceno. In questa forma l’intervento comunitario non poteva produrre effetti rilevanti per l’istituzione regionale, anche perché dal punto di vista finanziario i rimborsi effettuati dal Fesr non erano destinati alla Regione ma all’intervento straordinario nel suo complesso. Tuttavia, alcuni programmi pur non decisivi in termini di risorse disponibili e nei risultati conseguiti, consentirono alla Regione, che ne era la diretta titolare, di iniziare a sperimentare alcuni approcci innovativi nelle politiche di sviluppo. Soprattutto il Pim Marche cominciò ad introdurre delle innovazioni significative, come l’intervento integrato dei tre fondi strutturali, e l’utilizzo delle procedure di monitoraggio, controllo e valutazione. Questo non senza incontrare notevoli difficoltà di tipo amministrativo; infatti le autorità responsabili dei programmi avevano dovuto cercare di applicare procedure e regole di

---

<sup>12</sup>*Indirizzi per la nuova programmazione nella Regione Marche. Prime linee guida*, in Bollettino Ufficiale della Regione Marche, 7/12/1999.

comportamento ben lontane dalle tradizioni di governo locale e dalle prassi radicate nella pubblica amministrazione<sup>13</sup>.

Dopo la riforma dei fondi strutturali nel contesto della nuova politica economica e sociale introdotta nel Trattato Cee dall'Atto unico europeo, nella regione vengono individuati due obiettivi di intervento: la rivitalizzazione di zone industriali in declino (obiettivo 2), e lo sviluppo delle aree rurali (obiettivo 5b). Questi obiettivi comportano forme di assistenza a una parte considerevole del territorio (quasi la metà in termini di popolazione), e quindi da questo momento l'intervento europeo comincia ad assumere una certa rilevanza per l'intera regione. Nei primi cinque anni (1989-1993) le aree coinvolte dai programmi comunitari sono state:

- per l'obiettivo 2, il medesimo ambito territoriale interessato dal precedente programma di riconversione nelle zone interne della provincia di Pesaro-Urbino, corrispondente ad un insieme abbastanza omogeneo, che copriva circa il 10% della popolazione regionale;
- per l'obiettivo 5b, tutta la provincia di Ascoli Piceno e parti delle province di Macerata e Ancona, per una copertura di circa il 37% della popolazione regionale.

Le risorse comunitarie assegnate per i due obiettivi, comprensive delle risorse residue del Pim Marche, ammontavano a circa 140 milioni di ecu. Il processo di programmazione in questo periodo risultò particolarmente frammentato: per l'obiettivo 2 (suddiviso ulteriormente in due periodi, 1989-1991 e 1992-1993) vennero definiti due Quadri comunitari di sostegno (QCS) e vari Programmi operativi (PO); mentre per l'obiettivo 5b fu necessario un solo QCS ed un solo PO per l'intero periodo 1989-1993.

Nel cinquennio successivo (1994-1999) cambiò la definizione delle aree territoriali assistite; in particolare:

- l'obiettivo 2 riguardava due zone, un'area di 13 comuni nella provincia di Ascoli, ed una striscia continua di 11 comuni fra le province di Ancona e Macerata. In tutto la popolazione interessata era circa il 15% della regione;
- l'obiettivo 5b comprendeva tutta la fascia appenninica delle quattro province marchigiane per un totale di 152 comuni pari al 28% della popolazione regionale.

Le risorse economiche assegnate per i due obiettivi si aggiravano inizialmente intorno ai 120 milioni di ecu, ma con il trasferimento di risorse deciso a livello nazionale per facilitare la ricostruzione nelle aree colpite dal terremoto del 1997, i contributi comunitari complessivi assegnati alla regione superarono i 280 milioni di ecu. Anche in questo periodo di programmazione tutti e tre i fondi strutturali (Fesr, Fse e Feoga orientamento) intervenivano congiuntamente nell'obiettivo 5b, mentre nell'obiettivo 2 l'intervento riguardava solamente Fesr e Fse. Sebbene le procedure fossero

---

<sup>13</sup> Intervista a dirigente Servizio Programmazione e Politiche comunitarie anni '80-'90.

semplificate (veniva definito per ogni obiettivo un unico documento di programmazione che inglobava QCS e PO), permanevano alcune problematiche nella gestione dei fondi caratteristiche dei periodi passati. Anche se inizia a consolidarsi il processo di programmazione e cominciano a radicarsi una serie di competenze in materia di politiche europee, vi sono ancora difficoltà nel coordinamento orizzontale degli interventi e nell'utilizzo del partenariato (Curzi 2004). Anche i risultati sono largamente inferiori alle aspettative. Nella stessa autovalutazione fornita dalla regione si rileva la mancata attuazione di 4 misure su 15, il ridimensionamento di altre, che nel complesso hanno fatto slittare al periodo successivo addirittura il 41% delle risorse (Fargion 2006, p. 159).

In seguito all'ulteriore riforma dei fondi strutturali del 1999, la programmazione 2000-2006 vede nelle Marche:

- la definizione di un obiettivo unico (zone con problemi strutturali, obiettivo 2), che raggruppa i precedenti obiettivi 2 e 5b e coinvolge anche le aree interessate dalla crisi del settore della pesca;
- una concentrazione degli interventi in termini di popolazione assistita; l'obiettivo 2 per il periodo 2000-2006 riguarda il 23,9% della popolazione regionale.

A seguito della riforma, inoltre, è introdotto anche un periodo transitorio (*phasing-out*) per le zone precedentemente assistite e non più coperte dal nuovo obiettivo 2. La popolazione di queste zone corrisponde al 19,1% della Regione, così la percentuale totale interessata dalla programmazione 2000-2006 (43%) non si discosta da quella del precedente periodo di programmazione. Le risorse a disposizione ammontano a circa 125,3 milioni di euro, di cui 19,6 dedicati alle zone con sostegno temporaneo, ed il programma è monofondo (solo Fesr).

Tab. 1. Le politiche regionali europee nelle Marche: cicli di programmazione e ripartizione delle risorse.

	1989-1993 (a)	1994-1999 (b)	2000-2006 (c)
Popolazione aree assistite (in % della popolazione regionale)	47,8	42,6	43,0
Comuni totalmente o parzialmente coperti	181	176	190
Ripartizione delle risorse (%):			
- Fesr	50,6	58,3	100,0
- Feoga orientamento	33,3	25,9	-
- Fse	16,1	15,8	-

Note: (a): Obiettivi 2 e 5b; (b): Obiettivi 2 e 5b; (c): Nuovo Obiettivo 2 e zone con sostegno temporaneo.

Fonte: adattamento da Curzi (2004).

Infine, anche l'attuale periodo coperto dalla programmazione 2007-2013 è segnato da una riforma della politica europea con importanti implicazioni a livello regionale. Nell'ambito dei tre

nuovi obiettivi della politica di coesione le Marche rientrano nell'obiettivo 'Competitività regionale ed occupazione' ed in quello 'Cooperazione territoriale europea'. Il primo in particolare si concentra su poche priorità strettamente collegate alla Strategia di Lisbona i cui obiettivi a livello regionale vengono realizzati con due strumenti-fondi, il Fesr ed il Fse<sup>14</sup>.

Le novità non riguardano solo gli obiettivi, in quanto sono introdotte misure volte a favorire una semplificazione nella gestione dei fondi (Viesti e Prota 2006). Nella fase di programmazione vengono previsti, oltre al documento di strategia politica complessiva su scala regionale, solo i Programmi Operativi, mentre non sono più richiesti i "Complementi di programmazione". I programmi operativi, poi, possono essere finanziati solo da un fondo (a livello regionale Fesr o Fse). Inoltre, per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" viene superato il sistema della "zonizzazione" (cioè l'identificazione di quei territori ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali in base a criteri condivisi su scala comunitaria) caratteristico dei precedenti cicli di programmazione. Nel 2007-2013 sono le stesse regioni a decidere come concentrare gli investimenti su specifici territori in base alle priorità tematiche previste dai regolamenti. In Italia, poi, con le "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (Qsn) per la politica di coesione 2007-2013" si è scelto di rendere unitario il processo di programmazione dell'intera politica regionale di coesione attraverso un coordinamento fra la componente nazionale, realizzata con il Fondo aree sottoutilizzate (Fas), e la componente comunitaria. In questo modo si è optato per un sistema *allineato*: i sistemi decisionali per l'assegnazione delle risorse Ue e quelli per l'attribuzione delle risorse nazionali sono separati, ma operano in parallelo o in maniera coordinata<sup>15</sup>. I *sistemi allineati* hanno la possibilità di produrre una maggiore coerenza strategica fra politiche regionali nazionali e comunitarie, e presentano maggiori opportunità di scambio di esperienze e diffusione di pratiche.

A livello regionale alla fine del 2006 è stato, quindi, approvato dal Consiglio il *Documento Strategico Regionale – I fondi europei 2007/13 e le politiche di sviluppo regionale*, in cui gli obiettivi prioritari per la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 sono fissati nel quadro

---

<sup>14</sup> Per quanto riguarda gli obiettivi attinenti lo sviluppo rurale e la ristrutturazione del settore della pesca, i precedenti fondi (Feoga e Sfop) sono sostituiti dal Fesr e dal Fep, la cui base giuridica tuttavia non è più la politica di coesione per il 2007-2013.

<sup>15</sup> I vari sistemi amministrativi possono essere classificati in tre categorie, in base alla relazione fra i sistemi decisionali utilizzati per i programmi cofinanziati e quelli relativi ai programmi nazionali (*Turning strategies into projects: the implementation of 2007-2013 Structural Funds programmes*, IQ-Net Thematic Paper N 20/2, 2007). Oltre ai sistemi *allineati*, vi sono i *sistemi integrati* e i *sistemi differenziati*. Nei *sistemi integrati* le decisioni sulle attribuzioni finanziarie dei programmi Ue e di quelli nazionali sono prese in modo congiunto, all'interno di un unico processo decisionale: la maggior parte delle risorse Ue sono così assegnate tramite i canali dell'amministrazione ordinaria. Nei *sistemi differenziati*, invece, le procedure decisionali per l'assegnazione delle risorse Ue sono distinte da quelle dei programmi nazionali (ad esempio il caso della Scozia o della Svezia). Infine, vi sono i *sistemi allineati*, fra cui rientra il caso italiano (ma anche quello inglese), che si situano in una posizione intermedia fra quelli integrati e quelli differenziati.

complessivo degli indirizzi strategici di sviluppo regionale sostenuti dai Fondi comunitari, strutturali e non, e dal cofinanziamento nazionale del Fas. Le linee strategiche sono state poi declinate nei singoli Por cofinanziati dai fondi interessati. Infine, nel 2008, il Documento unico di programmazione (Dup), ha stabilito anche la programmazione operativa del Fas. Le risorse comunitarie disponibili per i vari fondi non si discostano molto da quelle relative al periodo precedente. Queste ammontano rispettivamente a circa 112 milioni di euro per il Fesr e 111 per il Fse, mentre le risorse per il Fas sono circa 170 milioni di euro.

#### *4. L'impatto dell'europizzazione: strutture, personale e stile di policy*

##### *4.1. Le innovazioni organizzative fra vecchie e nuove competenze*

Sotto il profilo organizzativo le regioni possono rispondere alle politiche regionali europee seguendo distinti percorsi di adattamento delle strutture amministrative (fig. 3)<sup>16</sup>. Il primo percorso rientra nel tipo 'esternalizzazione funzionale': le regioni tendono a far svolgere molte funzioni ad esperti esterni all'amministrazione, che hanno particolari competenze in merito alle politiche europee. Il secondo può essere, invece, di 'specializzazione strutturale': la scelta organizzativa ricade sulla creazione di una struttura *ad hoc* che si occupa dei fondi strutturali, spesso incardinata presso la presidenza o presso l'ufficio incaricato della programmazione. Questa struttura specializzata accentra su di sé la maggior parte dei compiti e delle funzioni inerenti la formulazione e l'implementazione delle politiche comunitarie. La scelta organizzativa può ricadere, poi, su una più equa ripartizione delle competenze fra diverse strutture. In questo caso, che potremmo chiamare di 'frammentazione funzionale', si cerca di coinvolgere fin dalla fase della programmazione tutti i settori interessati, dando vita a modalità di lavoro e a strutture di raccordo in grado di spaziare dalle attività produttive all'ambiente, dal turismo alla formazione, ecc. Infine, la scelta può ricadere su una 'esternalizzazione strutturale', cioè si possono delegare diversi compiti ad agenzie o strutture esterne alla macchina amministrativa regionale.

Nelle Marche si è imboccata la via di una 'specializzazione strutturale'. Tuttavia questo percorso è stato portato avanti attraverso alcuni passaggi discontinui, che per almeno gran parte degli anni '90 minarono il consolidamento organizzativo delle nuove strutture create (Fargion 2006). Nel 1990 fu istituito il servizio Politiche comunitarie incardinato presso la Presidenza. Il servizio si occupava sia dell'implementazione dei programmi comunitari sia di gestire i rapporti con le istituzioni europee, anche mediante un apposito ufficio della regione a Bruxelles. Nel 1996 il

---

<sup>16</sup> Per questa tipologia mi baso, con alcune modifiche, su Fargion (2006).

servizio viene spostato sotto l'assessorato alla Programmazione, per essere ricondotto di nuovo presso la Presidenza l'anno seguente. Nel 2000 il Servizio Politiche comunitarie è spostato nuovamente, questa volta nell'ambito dell'Assessorato alle Politiche comunitarie, turismo e lavori pubblici. Oltre a questi frequenti cambiamenti di guida politica il servizio è soggetto a diversi avvicendamenti nella dirigenza, che hanno ulteriormente ritardato il processo di consolidamento organizzativo<sup>17</sup>.

Fig. 3. Le possibili risposte organizzative all'europeizzazione

	Interne	Esterne
Strutture	<i>Specializzazione strutturale</i>	<i>Esternalizzazione strutturale</i>
Funzioni	<i>Frammentazione funzionale</i>	<i>Esternalizzazione funzionale</i>

In seguito, nel 2005, con la nuova legislatura si è assistito ad una riorganizzazione dell'assetto amministrativo della Giunta Regionale nel suo complesso. Sono stati istituiti 14 servizi che si occupano di gruppi di materie omogenee, e nell'ambito del Servizio Programmazione, Bilancio e Politiche Comunitarie è stata creata la struttura denominata Posizione di Funzione (P. F.) Politiche Comunitarie, a cui sono stati affidati i seguenti compiti: coordinamento dei rapporti funzionali tra le Autorità di gestione (AdG) del Fesr, Fse, Feasr e Fep; coordinamento delle attività svolte dai servizi e dai soggetti regionali competenti per l'utilizzo dei bandi comunitari; AdG del Fesr, per il supporto alle strutture incaricate dell'attuazione delle diverse misure e per il monitoraggio e la rendicontazione delle misure stesse<sup>18</sup>. Questo processo ha portato anche ad una divisione del Fesr dagli altri fondi, le cui Autorità di gestione sono state incardinate negli altri servizi che seguono i fondi settoriali (Fse, Feasr, Fep).

Le innovazioni organizzative sono proseguite l'anno seguente con l'istituzione di una Cabina di regia regionale per le politiche comunitarie presso il Gabinetto di Presidenza<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Con il presidente Vito D'Ambrosio, tuttavia, si inaugura una tradizione di forte attivismo della regione sul fronte 'esterno', sia in ambito nazionale dove le Marche ottengono la responsabilità per il coordinamento delle politiche comunitarie nell'ambito della Conferenza dei presidenti delle regioni, sia in quello internazionale, in particolare all'interno delle iniziative rivolte sul versante adriatico della cooperazione europea. Questa tradizione rimarrà una caratteristica anche durante il secondo mandato di D'Ambrosio e nella successiva legislatura con il Governatore Spacca.

<sup>18</sup> Delibera della Giunta regionale n. 1341 del 3 novembre 2005.

<sup>19</sup> All'interno della P. F. Relazioni internazionali e comunitarie (Delibera della Giunta regionale n. 653 del 5 giugno 2006).

Formalmente la Cabina di regia nasce con l'obiettivo di coordinare gli interventi dei fondi europei sul territorio, ma in realtà questo nuovo organo non ha svolto appieno questo compito ritagliandosi un ruolo nella proiezione esterna del governo regionale. Il coordinamento interno è rimasto affidato alla P. F. Politiche comunitarie, ad un livello quindi maggiormente tecnico ed informale, svolto anche tramite i gruppi di lavoro promossi da quella stessa struttura. Nei primi mesi del 2009, infatti, i compiti di Cabina di regia vengono nuovamente ricondotti al Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie<sup>20</sup>.

Come dimostrano le vicende della Cabina di regia, l'instabilità organizzativa, tipica di buona parte degli anni '90, viene solo in parte superata con la riorganizzazione del 2005. In generale, infatti, è la riorganizzazione nel suo complesso che dimostra una incerta attenzione politica che viene data alle esigenze delle politiche europee<sup>21</sup>, anche se con la nuova legislatura il Consiglio Regionale si è dotato di una Commissione permanente competente per le politiche europee<sup>22</sup> (VI Commissione Consiliare Permanente, Politiche europee e cooperazione allo sviluppo).

Quando si inizia, infine, a discutere della nuova programmazione 2007-2013 emerge l'esigenza, nell'ambito del Qsn, di un maggior coordinamento per il perseguimento di una Politica regionale unitaria (Pru). A tal fine nel 2008 nasce il 'Comitato di coordinamento della politica regionale unitaria', presso la Segreteria generale. Composto dai dirigenti responsabili per i vari programmi comunitari (Fesr, Fse, Fears, Fep) e da altri dirigenti coinvolti nella programmazione regionale (come il responsabile del Fas), il Comitato si avvale anche di una segreteria tecnica, e dalla fine del 2008 è stato integrato con la partecipazione di due dirigenti del Consiglio regionale. Il Comitato si è riunito dalle sue istituzioni solo quattro volte; tre volte nel corso del 2008, mentre fino al giugno 2009 si è svolta solamente una riunione. La sua capacità di porsi come luogo effettivo di coordinamento di una politica regionale unitaria è ancora bassa, ed esso svolge un ruolo marginale nel processo di produzione delle politiche comunitarie<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> A seguito di questo percorso presso la Presidenza è rimasta incardinata la P. F. Relazioni internazionali e comunitarie, che si occupa della cooperazione territoriale europea (transnazionale, transfrontaliera ed interregionale) e che tiene i contatti con l'Ufficio regionale a Bruxelles, creato nel 1999 all'interno di una struttura unitaria che raggruppa le regioni del centro Italia. Si tratta della 'Sede Comune di Bruxelles Regioni Centro Italia', che con l'ausilio della società Recis, fornisce servizi alle Marche, all'Abruzzo, al Lazio, all'Umbria e alla Toscana. Dal 2007 il ruolo prima svolto dalla Recis è stato affidato alla Svim Sviluppo Marche Spa.

<sup>21</sup> Come risulta dalle interviste effettuate presso i singoli Servizi della Regione competenti per la programmazione dei fondi strutturali.

<sup>22</sup> La Commissione si è in seguito ulteriormente rafforzata grazie alla Legge regionale 2 ottobre 2006 n. 14, *Disposizioni sulla partecipazione della regione marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie*.

<sup>23</sup> Come risulta dalle interviste effettuate presso i singoli Servizi della Regione competenti per la programmazione dei fondi strutturali.

Tab. 2. Alcune tappe significative nell'evoluzione delle strutture per le politiche regionali europee.

Anno	Avvenimento
1990	Viene istituito il servizio Politiche comunitarie presso la Presidenza.
1996	Il servizio politiche comunitarie viene spostato sotto l'assessorato alla Programmazione.
1997	Il servizio politiche comunitarie viene ricondotto presso la Presidenza.
2000	Il servizio Politiche comunitarie è spostato nell'ambito dell'assessorato alle Politiche comunitarie, turismo e lavori pubblici.
2005	Viene creata la P. F. Politiche comunitarie, componente del Servizio Programmazione, Bilancio e politiche comunitarie con compiti di coordinamento fra le Autorità di gestione dei fondi europei e fra i servizi coinvolti nei programmi comunitari.
2006	Viene istituita una 'Cabina di regia regionale per le politiche comunitarie' presso la Presidenza, per coordinare gli interventi comunitari e per dare un 'supporto tecnico' alla Giunta in questi ambiti.
2008	Nasce il Comitato di coordinamento della politica regionale unitaria -PRU- (presso la Segreteria generale). Il Comitato è composto dai dirigenti responsabili per i vari programmi comunitari.
2009	I compiti di Cabina di regia per le politiche comunitarie vengono nuovamente ricondotti interamente al Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie ed in particolare alla P. F. Politiche comunitarie.

La sempre più accentuata divisione per fondi ha consentito una elevata specializzazione dei singoli servizi, ma ha reso il problema del loro coordinamento di non semplice soluzione. Questa situazione sembra creare una tensione difficilmente eliminabile fra la specializzazione acquisita e i tentativi di adottare un approccio maggiormente unitario ai problemi. La visione integrata si scontra, inoltre, con una pratica della gestione amministrativa che resta molto parcellizzata, con i singoli servizi che tendono a difendere le proprie sfere di intervento, e con ulteriori spinte alla frammentazione che provengono dalle deleghe assessoriali<sup>24</sup>. Un segnale che, tuttavia, indica un tentativo di arginare questa tendenza è la scelta della Giunta di assegnare nella VIII legislatura la delega alle Politiche comunitarie al Vice Presidente della regione, il quale detiene anche la delega per le politiche agricole, che nel periodo 2007-2013 sono quelle maggiormente interessate all'intervento comunitario con il Feasr. Inoltre a livello amministrativo sono stati avviati diversi tentativi per ottenere una maggiore integrazione degli interventi sia sul fronte interno della gestione e del monitoraggio, sia su quello esterno della comunicazione.

Al di là delle strutture che si occupano in modo più diretto delle politiche comunitarie (quelle cioè che gestiscono i principali fondi) è innegabile che le necessità di programmare e implementare i vari interventi ha avuto un impatto molto ampio su tutta la macchina amministrativa regionale coinvolgendo un'ampia schiera di personale. In 11 dei 14 servizi in cui è organizzata la giunta, vi sono una o più Posizioni di Funzione, che fra i vari compiti annoverano quelli connessi all'implementazione dei programmi comunitari.

Per quanto riguarda il personale, un cambiamento poteva seguire tre distinti canali: il reclutamento di una nuova classe di dirigenti e funzionari, espressamente rivolto al campo delle politiche europee; un forte investimento nella formazione del personale già operante

<sup>24</sup> Intervista presso il Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie.

nell'amministrazione regionale; e infine l'apprendimento frutto dei processi di *learning by doing*. Come osservato, una serie di competenze in materia di politiche europee iniziano a radicarsi all'interno dell'amministrazione nella seconda parte degli anni '90 grazie ai processi di *learning by doing*, che hanno coinvolto funzionari e i dirigenti a diretto contatto con i programmi comunitari. Questo senza che vi fosse un consistente investimento da parte della Giunta regionale attraverso la formazione o con apposite politiche di reclutamento<sup>25</sup>. Alla fine degli anni '90 vengono istituiti alcuni corsi di formazione *ad hoc* nel campo della gestione e rendicontazione dei fondi strutturali, e nel 2001 la Giunta bandisce un concorso per reclutare 17 unità a tempo indeterminato, rivolto a personale "esperto in politiche comunitarie".

Mentre nel periodo di programmazione 1994-1999 la stesura dei Docup aveva visto il significativo coinvolgimento di soggetti esterni, in particolare l'Istao e Nomisma, per la valutazione *ex-ante*, per il ciclo 2000-2006 il lavoro è stato largamente ricondotto all'interno del Servizio politiche comunitarie, che a quel punto contava oltre una ventina di persone; si è così utilizzato in modo virtuoso (anche se solo in via temporanea) personale appositamente formato, assunto con i fondi europei per l'assistenza tecnica. Nonostante le incertezze organizzative, con il nuovo millennio si iniziano così a radicare una serie di competenze, frutto anche di una stabilità in alcune cariche chiave come ad esempio quella del dirigente della P. F. Politiche comunitarie. Permangono però alcune debolezze del periodo precedente. Ancora nel 2007 una quota significativa di risorse previste per l'assistenza tecnica continua ad essere destinata all'acquisizione di personale aggiuntivo – sia mediante contratti a tempo determinato, sia con distacchi di personale dipendente – chiamato a rafforzare le strutture regionali coinvolte nella gestione, sorveglianza e verifica del programma<sup>26</sup>. Infatti, nonostante i cambiamenti registrati nell'assetto amministrativo e organizzativo regionale, permane un sottodimensionamento delle risorse umane competenti in materia di fondi strutturali<sup>27</sup>. Inoltre, più ci si allontana dalle strutture in prima linea nella gestione dei programmi, più emergono le difficoltà nell'utilizzare gli strumenti previsti dalla normativa comunitaria. La gestione dei vari fondi ruota, così, intorno ad alcune figure-chiave, che detengono la maggior parte delle competenze nel proprio ambito di azione, e che fungono da referenti sia per i politici sia per gli attori che partecipano alla concertazione. La particolare risposta organizzativa

---

<sup>25</sup> Soprattutto all'inizio la scelta di confrontarsi con la programmazione comunitaria è stata abbastanza 'casuale', dovuta o a particolari storie personali di singoli dirigenti o alla volontà di impegnarsi su materie nuove e stimolanti (Intervista ad ex dirigente Servizio Programmazione e politiche comunitarie).

<sup>26</sup> *Rapporto annuale di esecuzione Docup Obiettivo 2 2000-2006*, Ancona, maggio 2008.

<sup>27</sup> Questo elemento si riscontra sia nelle strutture chiave nella gestione e nel coordinamento dei fondi comunitari, come nel caso della P. F. Politiche Comunitarie nella quale dei 27 dipendenti 7 sono assunti con contratti a tempo determinato, sia nei singoli servizi che devono implementare le misure previste dai programmi.

adottata e la prevalenza del *learning by doing* hanno favorito una forma di apprendimento individuale piuttosto che dell'apparato amministrativo nel suo complesso<sup>28</sup>.

Se, quindi, si è assistito con l'inizio del nuovo millennio ad una maggiore stabilità organizzativa, confermata nell'ultima legislatura da una continuità nella guida amministrativa e politica alle politiche comunitarie, permangono alcuni problemi del passato. I tentativi di coordinamento, al fine di adottare un approccio maggiormente unitario, si scontrano con le tradizionali tendenze alla frammentazione amministrativa, e la non adeguata attenzione politica alle politiche comunitarie viene solo in parte superata; permane, infatti, in questo settore una bassa propensione all'investimento (innanzitutto nel personale), che incide negativamente sulla possibilità di consolidamento organizzativo e sulla diffusione delle logiche europee nella macchina amministrativa regionale<sup>29</sup>.

#### *4.2. Pratiche di programmazione e concertazione: verso un nuovo stile di policy?*

Le politiche regionali europee hanno acquisito una rilevanza crescente nelle Marche a partire dalla seconda metà degli anni '90. Le innovative modalità di gestione dei fondi strutturali hanno inizialmente creato diverse difficoltà amministrative – tanto che le Marche si sono a lungo collocate per capacità di spesa al di sotto anche di alcune regioni del Mezzogiorno, come Basilicata, Molise e Abruzzo (Profeti 2005) – difficoltà risolte solo nel susseguirsi dei cicli di programmazione<sup>30</sup>. Ancora alla metà del ciclo 2000-2006 le Marche risultano in ritardo rispetto ad altre regioni del centro-nord. Nel 2004 la responsabilità del Docup viene affidata ad un nuovo dirigente, e da quel momento la Regione inizia a recuperare il tempo perduto e si avvia alla chiusura del programma migliorando la propria capacità di spesa<sup>31</sup>. In modo incrementale, imparando dalle lezioni del periodo precedente, si afferma così una più efficiente modalità di gestione.

Nella programmazione 2000-2006 permangono tuttavia alcuni problemi sia per quanto riguarda l'implementazione dei programmi sia per quanto riguarda il contenuto delle politiche. Nel primo caso si riscontrano alcuni ritardi nelle procedure di emanazione dei bandi e nella definizione delle modalità di partecipazione, ed in generale si sconta una difficoltà della pubblica

---

<sup>28</sup> Sulla differenza fra apprendimento individuale ed apprendimento organizzativo si vedano le rassegne critiche di: Merlino M. e R. Del Santo, *Apprendimento individuale e apprendimento organizzativo*, in "Sviluppo e Organizzazione", n. 156, 1996, pp. 37-51; Gherardi S. e D. Nicolini, *Apprendimento e Conoscenza nelle organizzazioni*, Roma, Carocci, 2004.

<sup>29</sup> Questo risultato è in linea con quello di Fargion (2006), che colloca le Marche fra le regioni "reattive ma non troppo" nei confronti delle sfide poste dall'europeizzazione.

<sup>30</sup> Come risulta dalle interviste presso i Servizi responsabili per la gestione dei programmi comunitari, all'inizio i problemi riguardavano anche aspetti prettamente operativi. Ad esempio il passaggio verso il trattamento informatico dei dati, necessario per effettuare il monitoraggio, ha comportato non poche difficoltà.

<sup>31</sup> Si veda, *Monitoraggio interventi comunitari Ob. 2 2000-2006. Attuazione finanziaria al 31/12/2008*, IGRUE, Ministero dell'economia e delle finanze.

amministrazione regionale nell'operare seguendo la logica integrata – orizzontalmente e verticalmente – dei fondi strutturali (Stacchiotti 2004). Inoltre, gli interventi risultano eccessivamente disarticolati sul territorio, senza che emerga una chiara strategia regionale più ampia, e in gran parte sono interventi infrastrutturali “a pioggia” (Curzi 2004, p. 94). Questa valutazione è in linea con quella contenuta negli stessi documenti ufficiali della regione, nei quali si sottolinea l'eccessiva frammentazione degli interventi a favore dei beneficiari privati e di quelli pubblici, ed una ‘spalmatura’ delle risorse non coerente con le esigenze di sviluppo del territorio<sup>32</sup>.

La preoccupazione di legare la programmazione al territorio, è una costante fin dalla fine degli anni '90. Il timore era quello di effettuare interventi non in linea con la realtà locale e con le esigenze peculiari del tessuto produttivo. Anche per questi motivi, la scelta degli interventi non è ricaduta su tipologie particolarmente innovative, ed ha seguito le più tradizionali logiche settoriali e distributive, che si incontrano anche nella programmazione 2000-2006. Nel ciclo 2000-2006, anche grazie al consolidamento delle procedure di concertazione, hanno, comunque, iniziato ad affacciarsi interventi innovativi, come la programmazione integrata.

Le prime esperienze di partenariato nel campo delle politiche europee furono realizzate nel corso della programmazione ed implementazione dei Docup Obiettivo 2 e 5b del periodo 1994-1999. In questa fase, anche se non esisteva ancora una sede istituzionale di confronto, si iniziano a delineare le caratteristiche principali delle pratiche di concertazione che si confermeranno anche nei successivi cicli di programmazione. Per quanto riguarda la concertazione verticale, invece, si deve sottolineare che già dalla metà degli anni '90 le province erano delegate a gestire localmente le politiche formative cofinanziate dall'Ue (obiettivo 3) mediante la l. r. 2/96, la quale riprendeva e sviluppava l'esperienza dei *Comitati regionali di concertazione*; tuttavia nelle politiche regionali di sviluppo il contributo delle Province restò scarso<sup>33</sup>.

Dalla fine degli anni '90 gli strumenti di concertazione iniziano a consolidarsi anche in risposta alla normativa di origine nazionale, che viene recepita nel 1999<sup>34</sup>. Da allora la concertazione è organizzata intorno a tavoli molto istituzionalizzati (a livello provinciale) con una partecipazione selezionata ed organizzata, un alto numero di incontri, e con un ruolo di integrazione delle proposte dei partecipanti da parte della Giunta (Lippi 2006). A questa modalità organizzativa

---

<sup>32</sup> *Por Fesr 2007-2013*, Regione Marche; *Piano regionale per le politiche attive del lavoro 2007-2009*, Bollettino Ufficiale della Regione Marche, 08/11/2007.

<sup>33</sup> Intervista ad ex dirigente Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie.

<sup>34</sup> In particolare l'istituzione secondo legge regionale di modalità di concertazione per la programmazione dell'Obiettivo 2 è una conseguenza della delibera Cipe del 14 dicembre 1998, la quale disciplina le forme e i tempi di realizzazione del partenariato. Nelle Marche, in un'ottica di continuità con il Patto programmatico per lo Sviluppo, sottoscritto alla fine del 1999, si è deciso di ricorrere come sede di incontro al tavolo di concertazione costituito per la stesura del Patto. Questo tavolo, con deliberazione di Giunta Regionale n. 2067 del 2.8.99 è stato integrato, così come previsto dalla delibera Cipe del 22.12.98, con rappresentanti della Conferenza delle Autonomie locali, della Commissione Pari Opportunità, delle Associazioni ambientaliste e di volontariato.

si accompagna una pratica concreta di concertazione, basata su negoziazioni che si svolgono prevalentemente in modo informale, piuttosto che ai tavoli, e che vedono come protagonisti del processo un ristretto gruppo di dirigenti regionali.

Nel corso dell'attuazione del Docup 2000-2006 lo stabilizzarsi di queste procedure è una premessa importante per la sperimentazione della progettazione integrata all'interno di un nuovo strumento regionale, le Arstel<sup>35</sup> (Agende regionali strategiche di sviluppo territoriale locale). Le Arstel, il cui coordinamento è affidato al livello provinciale, sono finanziate, oltre che da risorse regionali, con le risorse comunitarie derivanti dalla premialità del Docup Ob. 2. Nonostante alcune difficoltà procedurali, l'esperienza della progettazione integrata è riconfermata anche nella programmazione del Fesr 2007-2013 per gli interventi relativi all'asse V (Valorizzazione dei territori). In questo ambito le proposte sono costruite secondo una logica di programmazione dal basso, con le province incaricate di svolgere un ruolo di coordinamento fra la regione e gli enti locali.

La capacità di coordinamento della Regione nei confronti delle Province si conferma anche nel campo della programmazione delle politiche attive per il lavoro. Per il ciclo 2007-2013, nella struttura di *governance* del Fse è previsto che le Province svolgano il ruolo di Organismi intermedi con la Regione che funziona da guida assumendo i compiti di Autorità di gestione del programma. Questo ha permesso di continuare a delegare funzioni e risorse alle Province, ma al tempo stesso di assicurare alla regione la responsabilità e l'ultima parola sui singoli progetti presentati<sup>36</sup>.

Nella fase 2007-2013, il cambiamento delle regole del gioco – superamento del sistema della 'zonizzazione' – comporta solo una parziale trasformazione nelle modalità di concertazione. I tavoli a livello provinciale sono riproposti per l'Asse relativo alla Valorizzazione dei territori, e si conferma un sistema basato su un alto numero di incontri, con integrazione delle proposte da parte della Giunta. Anche la dimensione informale rimane un elemento caratteristico nelle pratiche di negoziazione<sup>37</sup>. Questo ha favorito la nascita di una rete di persone esperte nel campo delle politiche europee, ma ha indebolito il processo stesso di concertazione e la possibilità di condividere una visione strategica e di lungo periodo dello sviluppo. I tavoli di concertazione vengono spesso visti come passaggi rituali, con un'elevata valenza simbolica, piuttosto che arene in cui condividere un insieme coerente di interventi. Come afferma, in tono non privo di uno spunto polemico, un rappresentante di un'importante associazione di categoria: “la regione ci manda il giorno prima degli incontri un gran numero di documenti per posta elettronica, non facciamo neanche in tempo a

---

<sup>35</sup> Le Arstel sono state avviate con la legge regionale n. 19/2003, con l'obiettivo di coordinare una serie di interventi integrati per lo sviluppo a carattere strutturale o infrastrutturale (infrastrutture materiali e immateriali).

<sup>36</sup> Intervista presso il Servizio Formazione, istruzione e lavoro.

<sup>37</sup> Come risulta dalle interviste svolte presso le associazioni di rappresentanza regionali.

leggerli, inoltre molte cose non ci interessano”<sup>38</sup>. Di conseguenza le negoziazioni si spostano spesso nella fase di implementazione, e si traducono in contatti bilaterali fra dirigenti regionali, o assessori, e singole associazioni. Questa prassi favorisce una negoziazione per “singola misura” con il rischio concreto di riproporre una logica distributiva. A volte si assiste a richieste di interventi scollegati dalla fase di programmazione o non in linea con le prescrizioni europee, tanto da risultare inammissibili, e quindi bloccati dai ‘paletti’ posti dalla Commissione<sup>39</sup>.

Nell’ultimo ciclo di programmazione, tuttavia, inizia ad affermarsi un’idea più strategica dello sviluppo, in cui si cerca di promuovere un approccio per ambiti territoriali (distretti industriali, reti di imprese, ecc.) più selettivo rispetto alle azioni genericamente applicate a tutto il territorio dell’Obiettivo 2 nel precedente periodo. Inoltre, i principi e i modi innovativi di pensare e promuovere lo sviluppo locale, sembrano farsi strada anche tra gli attori privati e gli enti locali. Dai tavoli di concertazione verticale ed orizzontale emerge infatti la richiesta di elaborare criteri che premiano forme di progettazione integrata. A questo si affianca la scelta di destinare la maggior parte delle risorse del Fesr ad interventi innovativi come quelli dell’Asse 1 ‘Innovazione ed economia della conoscenza’, attraverso un criterio di concentrazione tematica che ha come obiettivo principale quello di “fare massa critica”. L’obiettivo di una maggiore concentrazione degli interventi è espressamente ricercato anche nel campo delle politiche attive per il lavoro, anche se questo si scontra con un sistema molto frammentato ereditato dal passato, e con la volontà di effettuare trasformazioni graduali e non eccessivamente traumatiche<sup>40</sup>. Il risultato di questi processi è che accanto alle esperienze e alle pratiche più innovative vi è una persistenza delle più tradizionali logiche distributive, che sembrano caratterizzare ancora una parte consistente degli interventi, come viene sottolineato da diversi osservatori privilegiati<sup>41</sup>. La logica integrata della programmazione europea stenta, così, a farsi strada nel più ampio contesto politico, economico ed istituzionale della regione. La risposta alle pressioni europee si è dapprima tradotta in un processo di adattamento, e i segnali di un più ampio apprendimento dei nuovi principi di *policy* sembrano ancora contrastanti, come dimostrano anche le difficoltà di diffusione dello stile di *policy* europeo.

---

<sup>38</sup> Questi elementi risultano anche dalle altre interviste effettuate presso le associazioni di rappresentanza regionali.

<sup>39</sup> I dirigenti regionali lamentano spesso una non adeguata conoscenza da parte degli attori politici, economici e sociali dei programmi comunitari. Per quanto riguarda le associazioni di rappresentanza, si deve osservare che anche quelle più importanti non hanno costituito uffici specifici per le politiche comunitarie, anche se per loro stessa ammissione la grande maggioranza di interventi a cui partecipano sono finanziati dai fondi europei.

<sup>40</sup> Intervista presso il Servizio Formazione, istruzione e lavoro.

<sup>41</sup> Questo elemento risulta dalle interviste svolte presso i Servizi regionali e presso la presidenza della Commissione politiche Comunitarie del Consiglio regionale; inoltre è ulteriormente confermato anche dalle interviste svolte presso le associazioni di categoria.

### 4.3. Verso una diffusione dello stile di policy europeo?

Se progressivamente si sono osservate delle innovazioni nei settori di diretto intervento dei fondi strutturali, la scarsa attenzione riservata alle politiche europee e le modalità di apprendimento prevalenti non hanno favorito, fino alla fine degli anni '90, una più ampia diffusione delle logiche comunitarie. All'inizio del nuovo millennio i tempi sembrano, tuttavia, maturi per un più proficuo incontro fra la programmazione comunitaria e i tentativi di rilancio della programmazione regionale. Si tratta, infatti, di “integrare le scelte maturate nella predisposizione dei programmi comunitari (Ob. 2 e 3, sviluppo rurale, programmi di interesse comunitario quali Interreg e Leader), nell'impostazione e nell'attuazione del Patto per lo sviluppo”<sup>42</sup>, e di integrare il tavolo di concertazione regionale con la concertazione per i programmi comunitari.

Concretamente questo incontro presenta diverse difficoltà. Da una parte permangono alcuni problemi nella stessa integrazione dei vari interventi finanziati con i fondi comunitari, dall'altra le logiche di funzionamento delle politiche comunitarie non sembrano essere facilmente assimilabili dalla macchina amministrativa nel suo complesso. Rispetto agli altri canali di intervento i programmi europei sono considerati eccessivamente rigidi ed onerosi da un punto di vista procedurale. Inoltre, non sempre c'è un'adeguata conoscenza delle possibilità di intervento sia da parte della pubblica amministrazione sia da parte dei soggetti privati<sup>43</sup>. A questo si aggiunge la difficoltà che ha incontrato la programmazione regionale, visto che il Prs non è riuscito ad incidere concretamente sulle tradizionali modalità di *policy-making*. Inoltre, il fatto che sia stato formulato alla fine della legislatura sottolinea la sua natura di esperimento, più che di documento strategico su cui investire risorse politiche di governo. L'esperienza del Prs, infatti, non viene ripresa dopo la legislatura che si chiude nel 2000, rimanendo un caso isolato nella storia del governo regionale.

La programmazione dei fondi europei sembra così marciare in modo parallelo a quella regionale, con logiche e modalità di intervento dettate dalle regole comunitarie. Non mancano, tuttavia, esperienze di incontro proficue durante la VII legislatura. Il caso delle Arstel, istituite con legge regionale e finanziate con i fondi del Docup Ob. 2, costituisce un buon esempio di integrazione fra le politiche di sviluppo regionale e la programmazione comunitaria; lo stesso vale per la programmazione regionale nel campo delle attività produttive – Piano regionale per le attività produttive 2003-2005 – in cui confluiscono molte misure del Docup Ob. 2. In questi anni, infatti, la regione si dota di altri strumenti di programmazione di settore e di concertazione. Nel 2003 il Testo unico sulle attività produttive (Legge regionale n. 20 del 28 ottobre 2003) istituisce, oltre alla programmazione triennale, un Comitato di concertazione per la politica industriale e artigiana

---

<sup>42</sup> Documento di programmazione al patto per lo sviluppo, in Bollettino Ufficiale della Regione Marche, 7/12/1999.

<sup>43</sup> Intervista ad ex dirigente Servizio Programmazione e politiche comunitarie.

presso il Servizio Industria e attività produttive. Nel 2005 la Legge regionale n. 2 del 25 gennaio 2005 disciplina la programmazione triennale per le politiche attive per il lavoro, inclusi gli indirizzi per i piani comunitari, ed istituisce come sede di concertazione la Commissione regionale per il lavoro. Con il nuovo statuto regionale, approvato nel 2005, è istituito il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (Crel) ed il Consiglio delle autonomie locali (Cal) come sedi di confronto e consultazione per la normativa e gli atti di programmazione, compresa quella dei fondi europei.

Nonostante i nuovi strumenti, le difficoltà incontrate nella programmazione regionale sono confermate all'avvio della VIII legislatura, che vede nuovamente al governo la precedente maggioranza di centro-sinistra. Come si può leggere nelle *Linee guida della VIII legislatura regionale*: “La vera sfida che abbiamo innanzi è passare da una concertazione ‘formale’ ed omnicomprensiva ad una selezionata ed impegnativa con una autentica condivisione progettuale, sia a livello regionale che locale in cui ogni soggetto vitale della comunità è disposto a rischiare e mettersi in gioco su obiettivi e progetti comuni”. Questa analisi conferma la volontà della Giunta di proseguire sulla strada dell'innovazione delle pratiche di governo ed individua le difficoltà incontrate nel passato. Nella prima parte della legislatura vengono resi operativi diversi strumenti programmatici, ed accanto ai documenti di bilancio e ai piani di settore, sono approvati, oltre ai documenti richiesti per la programmazione comunitaria, anche alcuni programmi regionali per lo sviluppo (tab. 3). Fra questi, oltre alle Arstel, vi è l'Intesa di Programma per lo Sviluppo, che in modo significativo ha come sottotitolo: “Un nuovo percorso di concertazione”.

Tab. 3. Gli strumenti di programmazione adottati nella VIII legislatura.

Livello Politico
Programmazione politica: -Programma di governo
Livello Politico-Tecnico
Programmazione generale: - Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale (DPEFR) - Documento strategico regionale (DSR) - Documento strategico territoriale (DST)
Programmazione strategico-operativa: - Bilancio di previsione pluriennale ed annuale - Piani di settore (Piano energetico-ambientale regionale, Piano attività produttive, ecc.) - Programmi operativi dei fondi comunitari (Por Fse; Por Fesr); Documenti di programmazione Fesr (Psr) e Fep - Documento di programmazione unitaria (Dup) - Documento di programmazione Fas (Par-Fas) - Intesa istituzionale di programma e Accordi di programma quadro - Intesa di programma per lo sviluppo - Agende regionali strategiche per lo sviluppo territoriale locale (Arstel)

Fonte: Adattamento da Damiani (2007).

L'Intesa per lo sviluppo, prevista dal Dpefr 2006-2008 ed approvata dal Consiglio regionale ad inizio legislatura nell'ottobre del 2006, è stata sottoscritta da parte di tutte le principali associazioni di rappresentanza. Tuttavia, il processo di concertazione che ne sta alla base non è avvenuto senza difficoltà. Questo si è svolto in modo prevalentemente informale, intorno a tavoli poco istituzionalizzati, ed ha avuto una natura molto conflittuale. Le negoziazioni si sono svolte principalmente con incontri 'bilaterali' fra le associazioni di categoria ed il governo regionale, che ha dovuto mediare fra le parti. In assenza di un'idea condivisa di sviluppo, la logica è stata quella più tradizionale di tipo settoriale.

Quando si analizza il documento programmatico, l'influenza delle politiche europee è comunque ben visibile. Nell'Intesa per lo sviluppo le varie direttrici e gli strumenti dell'intervento regionale sono ricondotti ai tre obiettivi fondamentali della programmazione comunitaria 2007-2013 (competitività, occupazione, cooperazione territoriale). Il documento si articola in strategie per le quali si individuano le risorse disponibili (in tutto sono stanziati 43, 8 milioni di euro); ed anche se l'Intesa non è corredata da una valutazione *ex-ante*, è seguita da un processo di monitoraggio.

Se l'Intesa rappresenta un tentativo di rinnovare le pratiche di sviluppo locale, abbastanza flessibile e non molto rilevante in termini di risorse, è il Documento Strategico regionale, in assenza di un Programma regionale di Sviluppo, il Documento che si è posto l'ambizioso compito di definire in via preliminare le linee strategiche che ispirano la programmazione regionale del settennio 2007-2013 nel suo complesso, sia quella cofinanziata dai Fondi comunitari sia quella sostenuta dal Fas.

Un'ulteriore spinta verso la diffusione dello *stile di policy* europeo è arrivata, infatti, in modo più diretto dal nuovo contesto della programmazione dei fondi strutturali. Nel caso delle Marche il *sistema allineato*, definito a partire dal Qsn, si concretizza sul versante programmatico nella realizzazione di un Documento unico di programmazione (Dup) e del Programma attuativo regionale del Fas (Par-Fas 2007-2013), e sul versante organizzativo nell'individuazione della struttura responsabile della gestione del fondo di derivazione nazionale. Partendo dalla dimensione organizzativa, si può osservare come la realizzazione del sistema allineato prenda corpo con l'assegnazione delle funzioni di Organismi di gestione del Fas alla P. F. Programmazione e nucleo di valutazione che si pone in parallelo alla P.F Politiche comunitarie all'interno del Servizio Programmazione Bilancio e politiche comunitarie<sup>44</sup>. La scelta fatta dall'amministrazione è stata quella di utilizzare la struttura organizzativa messa in piedi per la gestione dei fondi strutturali, almeno per alcuni importanti funzioni, come ad esempio quelle relative alla certificazione e quelle di audit per le quali si utilizzano le stesse strutture previste per il Fesr e il Fse. Questa scelta è

---

<sup>44</sup> Le modalità di *governance* dei programmi attuativi della strategia di politica regionale unitaria sono stabiliti dalle disposizioni della delibera Cipe n. 166/2007.

dettata dalla volontà di non “sprecare risorse” e di non sovraccaricare di compiti la struttura coinvolta nell’implementazione, che si trova a gestire un aumento delle proprie attività di programmazione senza un corrispettivo aumento di personale<sup>45</sup>. Il processo, infatti, è ricondotto completamente all’interno dell’amministrazione regionale. Tuttavia, in generale, è tutta l’esperienza maturata con la gestione del Fesr e del Fse che viene presa a riferimento, sia per riprendere gli elementi virtuosi sia per evitare gli errori evidenziati da quelle stesse esperienze.

Per quanto riguarda la dimensione programmatica, formalmente Par-Fas si pone in modo coordinato alla programmazione comunitaria all’interno della politica regionale di sviluppo formalizzata nel Dup<sup>46</sup>. All’inizio il Dup è impostato intorno ad una programmazione per fondi, per poi passare ad una più innovativa programmazione per indirizzo strategico, in cui oltre alle politiche previste dal Qsn, sono inserite anche altre aree come quella socio-sanitaria e quella relativa all’inclusione sociale. Il Dup individua sei indirizzi strategici della politica regionale nel suo complesso e stabilisce un sistema di indicatori per il raggiungimento degli obiettivi nell’ambito della valutazione *ex-ante*, ispirandosi espressamente alle linee guida previste dalla Commissione europea per gli interventi cofinanziati dai fondi comunitari.

In realtà, le logiche di funzionamento della programmazione unitaria sono differenti. Per quanto riguarda il Fas, sebbene la programmazione sia estesa per un intero settennio, l’incertezza sulle dotazioni finanziarie fa sì che gli interventi seguano un approccio essenzialmente reattivo ai problemi. L’attività di programmazione deve fare concretamente i conti con uno scollamento fra programmi e risorse finanziarie, e con la scelta politica di non vincolare troppo i fondi per avere una maggiore libertà di manovra. Permane la difficoltà a perseguire in modo coerente una strategia ben definita e di medio periodo; in questa “navigazione a vista” il criterio-guida degli interventi è piuttosto quello di garantire la copertura a singoli progetti a seconda delle necessità del momento<sup>47</sup>. La difficoltà di collegare la programmazione ad una effettiva ed adeguata disponibilità di risorse finanziarie è un limite espressamente riconosciuto nei documenti della Regione per la programmazione unitaria nel suo complesso, a cui si accompagnano i problemi nella predisposizione dell’attività di valutazione: “Un elemento di criticità risiede nel fatto che la mole degli interventi programmati e la portata degli obiettivi perseguiti non appare sempre congruente con l’entità delle risorse stanziare per le stesse finalità. Tale dubbio investe, di fatto, l’intera programmazione, ma la valutazione in dettaglio della congruenza tra risorse stanziare e obiettivi programmati è stata possibile solo con riferimento agli interventi inseriti nell’ambito del IV

---

<sup>45</sup> Intervista presso Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie.

<sup>46</sup> Il Dup, approvato nel luglio del 2008 (con deliberazione Assemblea Legislativa Regionale n. 99 del 29 Luglio 2008), è un documento di programmazione strategico-operativa territoriale e di coordinamento tecnico delle diverse componenti della politica regionale unitaria

<sup>47</sup> Intervista presso Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie.

indirizzo strategico in quanto solo relativamente a tale indirizzo sono stati esplicitati in modo piuttosto preciso i risultati attesi”<sup>48</sup>. A questo si aggiunge la difficoltà ad effettuare il monitoraggio e la valutazione, dovuta anche alle esigue risorse amministrative impiegate in questo ambito<sup>49</sup>. Come sottolinea un dirigente regionale dell’area programmazione e valutazione: “Le Marche sono una regione piccola, le risorse investite nell’attività di programmazione non sono mai state molte, così dobbiamo scegliere che cosa governare”. E’ evidente che questo si scontra con un programmazione che formalmente si vuole unitaria ed estesa a tutti gli ambiti del governo regionale.

Vi sono, tuttavia, almeno due elementi che vanno nella direzione di un’ulteriore integrazione fra fondi strutturali e interventi finanziati con risorse regionali e nazionali. Il primo è il progetto di un sistema locale di monitoraggio unitario della Regione Marche (Progetto Omnia), per la gestione e la valutazione degli interventi e delle risorse Fas, Fesr, Fse, Fep, Feasr e degli altri interventi finanziati con risorse nazionali o regionali, monitoraggio che prevede anche degli indicatori di risultato e impatto sul territorio. Il secondo riguarda la realizzazione di un sistema informatico unitario per il monitoraggio e la gestione del Fas e del Fesr (Progetto Sigfrido). Questi progetti mirano a realizzare una base conoscitiva comune a tutta l’amministrazione per seguire l’andamento dei vari programmi, facilitare l’integrazione dei progetti ed evitare duplicazioni negli interventi finanziati. Si tratta, quindi, di “iniziare a costruire quegli strumenti senza i quali qualunque seria attività di programmazione e valutazione rischia di rimanere un esercizio scollegato dalla realtà”<sup>50</sup>.

## 5. Conclusioni

Per analizzare appieno l’impatto delle politiche di coesione sull’amministrazione regionale e sul suo stile di *policy* è necessario adottare una prospettiva diacronica, valutando le innovazioni introdotte dai fondi strutturali nel più ampio contesto dei processi che parallelamente si realizzano a livello regionale. I cambiamenti organizzativi e nelle modalità di *policy-making* vanno visti, quindi, in una prospettiva evolutiva, che tiene conto sia delle pressioni all’adattamento che provengono dal livello comunitario sia dei tentativi di riforma intrapresi dagli attori locali. E’ l’incontro fra questi fattori a spiegare le trasformazioni che si manifestano in modo crescente dalla fine degli anni ’90.

Nei primi anni in cui l’intervento comunitario ha fatto la sua comparsa la difficoltà di adeguarsi ai nuovi strumenti e alle nuove logiche amministrative era evidente. Lo stile di *policy* radicato a livello locale e le capacità amministrative erano distanti da quelle richieste per la

---

<sup>48</sup> *Rapporto di valutazione ex-ante del Documento unitario di programmazione*, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Regione Marche, 2008.

<sup>49</sup> Le difficoltà nella diffusione delle pratiche di valutazione non riguardano solamente la programmazione strategica della regione nel suo complesso, ma anche quella di settore. Come, ad esempio, nel caso della programmazione relativa alle attività produttive (Intervista presso Servizio industria e attività produttive).

<sup>50</sup> Intervista presso Servizio Programmazione, bilancio e politiche comunitarie.

formulazione e l'implementazione dei programmi europei. Progressivamente, mano a mano che le politiche di coesione accrescono il loro peso, in termini di risorse e territori coinvolti, si assiste ad un graduale miglioramento nelle capacità di gestione, grazie al superamento di alcune resistenze iniziali. La Regione è diventata la responsabile diretta dei programmi cofinanziati, e ha iniziato a dotarsi delle capacità amministrative necessarie alla loro realizzazione.

Le politiche europee hanno sicuramente favorito un parziale cambiamento dello stile di *policy* regionale. In un contesto, in cui le pratiche di programmazione e di concertazione erano poco sviluppate, la necessità di formulare e implementare i programmi comunitari ha introdotto diversi elementi di innovazione. Per buona parte degli anni '90 gli unici documenti di programmazione nell'ambito dello sviluppo locale sono quelli richiesti per i fondi strutturali. Dalla fine degli anni '90 cominciano a consolidarsi anche le procedure di concertazione, e si afferma una visione dello sviluppo meno settoriale con gli esperimenti di progettazione integrata. Inoltre, i 'paletti' stabiliti dalla Commissione, fungono da parziale deterrente nei confronti delle tradizionali logiche di distribuzione a pioggia dei contributi. Anche nei confronti degli enti locali la Regione ha accresciuto la sua capacità di coordinamento e di *accountability*, detenendo la titolarità dei programmi cofinanziati, ma delegando funzioni e concedendo risorse alle Province.

Non mancano, tuttavia, diversi elementi che suggeriscono una trasformazione meno netta. Anche se la Regione si è lentamente attrezzata per utilizzare appieno le risorse comunitarie, adottando tutti gli strumenti di *policy* richiesti, permangono molti aspetti caratteristici del tradizionale stile di *policy*. Il risultato è uno stile *ibrido*, in cui aspetti nuovi e tradizionali convivono. L'affermarsi delle pratiche di negoziazione, favorita dalle concomitanti riforme intraprese a livello nazionale e regionale, si combina con una visione settoriale degli interventi; la prevalenza di contatti bilaterali fra associazioni e governo regionale accresce il ruolo di queste ultime, ma mina la possibilità di condividere all'interno dei tavoli di concertazione una visione più ampia degli interventi, favorendo così le più consolidate logiche distributive. Più che verso uno stile improntato alla concertazione, il passaggio sembra essersi verificato verso uno stile decisionale di conservazione (Richardson *et al.* 1982), con una presenza maggiore delle pratiche di negoziazione ma all'interno di un approccio selettivo e incrementale ai problemi (fig. 2).

I meccanismi di regolazione dello sviluppo radicati sul territorio informano ancora le pratiche di governo, sebbene dalla fine degli anni novanta le Giunte regionali si siano impegnate per una loro riforma. Le Marche si sono così incamminate verso il nuovo stile decisionale, adattandosi alle richieste europee piuttosto che attraverso un processo di apprendimento, come risulta anche dalle difficoltà che incontrano le nuove logiche a diffondersi negli altri settori di intervento.

In una prospettiva di lungo periodo risulta chiaro che le politiche di coesione hanno contribuito a diffondere una cultura della programmazione, della concertazione e della valutazione. Fino alla seconda metà degli anni '90, seguendo la logica della *goodness of fit*, le pressioni all'adattamento hanno spinto la Regione ad assumere un ruolo inedito di coordinamento degli attori locali, e a sperimentare pratiche di governo innovative adottando gli strumenti di *policy* previsti dalla normativa comunitaria. L'adattamento è stato facilitato dall'attivismo di alcuni dirigenti regionali – confermando così l'importanza di questo tipo di imprenditoria di *policy* (Morlino *et al.* 2006) – che hanno svolto, e svolgono tuttora, un ruolo-chiave nella gestione dei fondi e nelle pratiche di programmazione e concertazione. Con l'inizio del nuovo millennio, e con la conferma di un più stabile quadro politico a livello regionale, le preferenze di *policy* della Giunta sono esplicitamente orientate a una riforma in linea con le prescrizioni suggerite dalle politiche regionali europee. Questo si concretizza in un ampio ricorso agli strumenti di programmazione e concertazione, e in una maggiore integrazione dei fondi strutturali con le politiche formulate a livello regionale (come nel caso delle Arstel). Le difficoltà non mancano. Lo scarso collegamento fra attività di programmazione e risorse di bilancio, l'insufficiente investimento organizzativo nell'attività di monitoraggio e valutazione, la tendenza alla frammentazione amministrativa, difficile da superare, e un processo di concertazione ancora incerto ostacolano i tentativi di innovazione, favorendo la persistenza dei più tradizionali meccanismi di regolazione dello sviluppo.

Questo, tuttavia, non ha impedito una parziale diffusione delle innovazioni acquisite nel campo dei fondi strutturali. Anche in questo caso il trasferimento è stato facilitato dalla necessità di integrare la programmazione comunitaria con quella regionale, ma soprattutto dal fatto che per i dirigenti che operano nelle strutture dedicate alla programmazione gli standard a cui fare riferimento sono quelli 'europei'. Attraverso questo meccanismo più *soft* – di *framing integration* (Knill e Lehmkuhl 2002) – la logica comunitaria (programmazione per indirizzi strategici piuttosto che per fondi, monitoraggio e valutazione di impatto, programmazione integrata, ecc.) si sta lentamente facendo strada nelle pratiche amministrative della regione.

## Bibliografia

- Alessandrini P., C. Carboni e A. Clementi (1999), *Indirizzi per la nuova programmazione nella Regione Marche. Prime linee guida*, in “Economia Marche”, n. 3, pp. 17-25.
- Balloni V., M. Cucculelli e D. Iacobucci (1998), *Le politiche del governo locale nel modello NEC*, in “Economia Marche”, n. 2, pp. 9-119.
- Bolgherini S. (2006), *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino.
- Capano G. e Giuliani M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis.
- Capogrosso D. (1995), *Gli interessi sociali organizzati nelle Marche*, in “Economia Marche”, n. 2, pp. 193-221.
- Carboni C. (1999), *Programmazione, Istituzioni e Sviluppo regionale*, in “Economia Marche”, n. 3, pp. 25-43.
- Carboni C. (2005), *Un nuovo marchingegno. Declino o svolta del modello marchigiano di sviluppo*, Ancona, Affinità Elettive.
- Cowles M., J. Caporaso e T. Risse (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press.
- Curzi V. (2004), *Le Marche e la politica regionale europea*, in “Economia Marche”, n. 1, pp. 83-99.
- Damiani F. (2007), *Gli strumenti di programmazione nella regione Marche: verso la revisione normativa*, in P. Boldi, A. Bruzzo e A. Peretto (a cura di), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Irpet, 2007.
- Fabbrini S. (a cura di), (2003) *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma, Laterza.
- Fargion V. (2006), *I fondi strutturali fra politica ed amministrazione nelle regioni del centro-nord*, in (a cura di) L. Morlino et al., *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Fedele M. (1990), *La forma di governo regionale*, Camera dei Deputati, X Legislatura, Rapporto di ricerca n. 416.
- Fuà G. e C. Zacchia (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna.
- Graziano P. (2005), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino.

- Gualini E. (2005), *L'uropeizzazione delle politiche regionali: mutamento di policy e innovazione istituzionale nel caso italiano*, in "Stato e Mercato", n. 75, pp. 487-517.
- Jordan A. e J. J. Richardson (1983), *Policy communities: the British and European style*, in "Policy Studies Journal", n. 11, pp- 603-61
- Knill C. e D. Lehmkuhl (2002), *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*, in "European Journal of Political Research", vol. 41, n. 2, pp. 255-280.
- Lanzalaco L. (2009), *Percorsi di sviluppo locale e istituzioni*, in "Quaderni C.C.I.A.A. di Macerata", n. 12, pp. 6-10.
- Levi D. (1999), *Gli strumenti di programmazione regionale*, in "Economia Marche", n. 3, pp. 7-17.
- Lippi A. (2006), *Partenariato e rappresentanza nelle regioni del centro-nord*, in (a cura di) L. Morlino *et al.*, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Mantovani S. (2000), *Alcune considerazioni sulla programmazione regionale delle Marche*, in "Economia Marche", n. 1, pp. 161-171.
- March J.G., Olsen J.P. (1992), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino.
- Messina P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET.
- Messina P. e C. Busatto (2006), *L'impatto dell'uropeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Paper presentato al Convegno Sisp, Bologna 12-14 settembre, 2006.
- Morlino L., V. Fargion e S. Profeti (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Piattoni S. (2003), *Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali*, Fabbrini S. (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari Laterza, pp. 108-138.
- Profeti S. (2005), *Le regioni italiane alla prova delle politiche di coesione: quattro casi a confronto*, WP 1/2005, Cires.
- Profeti S. (2006), *La politica di coesione in Europa*, in (a cura di) L. Morlino *et al.*, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.

- Prontera A. (2008), *L'europizzazione della politica energetica in Francia e Italia*, in "Stato e Mercato", n. 1, pp. 111-141.
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- Richardson *et al.* (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Allen & Unwin, London.
- Stacchiotti M. (2004), *Il FESR e le Marche*, in "Economia Marche", n. 1, pp. 71-89.
- Tenti G. (2000), *Marche. Terra di confine*, in *Elezioni, assemblee e governi regionali 1947-2000*, a cura di G. Baldini e S. Vassallo, numero monografico di "Le istituzioni del federalismo", 2000, n. 3-4, pp. 715-727.
- Viesti G. e F. Prota (2006), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.