



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Pubblica Amministrazione

Programma di EMPOWERMENT delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno

DOSSIER PROVINCE E SVILUPPO LOCALE

Marzo 2006

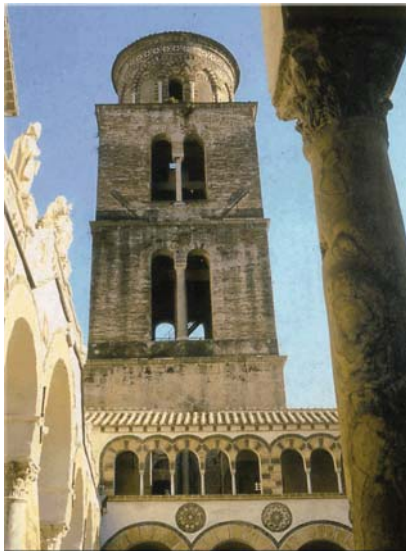
Formez

CENTRO DI COMPETENZA "POLITICHE E STRUMENTI
PER LO SVILUPPO LOCALE"



PROGETTO "RETI PER LO
SVILUPPO LOCALE"

Finanziato con fondi della Delibera CIPE 36 del 2002, il Programma di EMPOWERMENT delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno è a titolarità del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri e ha l'obiettivo di rendere più efficiente l'azione della Pubblica Amministrazione nell'attuazione delle politiche di sviluppo nelle aree del Mezzogiorno.



Indice

La Provincia nella complessità istituzionale contemporanea	4
Province e <i>Governance</i> dello Sviluppo Territoriale.....	7
Province e Sviluppo Locale.....	14
Le Province nella progettazione integrata territoriale delle Regioni del Centro Nord.....	22
Le Province raccontano	27
Rassegna normativa.....	70
Conclusioni.....	83
Spunti bibliografici.....	89

Questo Dossier è a cura di Cecilia Vedana

Hanno contribuito: Domenico Cersosimo, Raffaele Colaizzo, Carlo Ricci,

Paolo Urbani, Antonella Verro

La Provincia nella complessità istituzionale contemporanea

Viviamo un'epoca di poteri sfarinati. E' l'esito ineluttabile della modernità e dei suoi complicati addentellati istituzionali e sociali. Il mondo è diventato più complesso, meno lineare e più vischioso. La platea decisionale è oggi molto più affollata di una volta. Tanti soggetti nuovi, pubblici e privati, sono comparsi sulla scena. Tanti soggetti hanno cambiato pelle. La formazione della decisione pubblica è molto più elaborata. La complessità contemporanea genera sensazioni diffuse di disordine istituzionale, di impasse procedurale, di surplacc decisionale, di bulimia istituzionale. A volte affiora la voglia di un ritorno al passato, di semplificazione, di riduzione di soggetti e poteri frammentati. Dall'altro, emerge incessante la domanda per dosi aggiuntive di parcellizzazione di competenze e ruoli. Gli *outsider* ai processi decisionali tendono evidentemente ad entrare nel gioco; gli *insider* tendono altrettanto comprensibilmente ad accrescere il loro peso specifico. Il rischio è per l'appunto la paralisi, l'entropia istituzionale.

Forse dovremmo porci in modo proattivo alla complessità. Considerare come un esito fisiologico la moltiplicazione dei poteri. Imparare a vedere bene i vincoli della poliarchia più estrema ma anche le opportunità. Dribblare i rischi di stallo e valorizzare il portato democratico dell'ampliamento dell'arena decisionale. Non rassegnarsi alla deriva dei veti incrociati ma approfittare dell'opportunità dei vantaggi cumulati sottesi all'interazione strategica tra attori differenti. La soluzione, difficile ma possibile, sta nel trovare il mix tra regole pubbliche unilaterali e interazioni negoziali, tra rappresentanza e partecipazione, tra *government* e

governance. Serve cioè un disegno istituzionale. Un disegno coerente e chiaro sull'articolazione dei compiti e delle responsabilità.

Non contano i ruoli autoreferenziali. Contano i ruoli in connessione con altri ruoli. Conta il gioco cooperativo, la rete istituzionale che riunifica poteri dispersi, che mette al lavoro e ricompone la frammentazione. I singoli componenti sono importanti perché consentono la quadratura del puzzle.

La Provincia è una tessera di un mosaico istituzionale; un elemento di una filiera decisionale molto più ricca ed ampia. Un'istituzione complementare di una filiera orizzontale; un'istituzione cerniera di una filiera verticale. Per molti anni la Provincia è stata costretta al letargo, al ruolo di intrusa indesiderata nella triangolazione Stato-Regione-Comune. Nell'ultimo decennio è progressivamente riemersa. Per la nuova intonazione federalista nel dibattito pubblico nazionale; per la nuova politica regionale di sviluppo, che presuppone attivismo inedito per le istituzioni intermedie; per la riforma istituzionale che ricolloca la Provincia nello scacchiere costituzionale.

Il rischio odierno per la Provincia è la sua partecipazione al gioco a somma zero della spoliazione dello Stato. Dello smembramento e spezzettamento delle funzioni statali e della loro attribuzione *random* ai livelli istituzionali decentrati. Un pezzo ai Comuni, altri pezzi alla Regione, altri ancora alla Provincia, qualcosa anche alle autonomie funzionali e alle proliferanti *authorities*. Come se il problema fosse la semplice ricollocazione di ruoli, competenze e risorse dal centro alla periferia. Come se bastasse la banale riconfigurazione dell'architettura istituzionale *ex-ante*. Semmai con il corollario di crescente competizione e conflitto tra istituzioni locali per

dilatare a scapito di altri la propria porzione nel processo di redistribuzione del potere centrale.

La sfida è un'altra. Serve a poco la ricollocazione di scala dei poteri. Serve piuttosto un'altra dimensione statale, un'altra e più efficace architettura istituzionale, un'altra e più relazionale struttura della capacità decisionale. In una situazione di incompletezza contrattuale sono necessari interazioni dinamiche e flessibili tra i vari livelli di competenze. Magari fosse sufficiente stabilire in modo univoco e permanente ruoli e regole di interazione. Magari bastasse la definizione meccanica di un algoritmo. L'ossificazione istituzionale è di un'altra epoca storica. Oggi dobbiamo fare i conti con l'imprevedibilità e l'incertezza sistemica. Proprio per questo sono ancora più importanti le istituzioni e le reti istituzionali. Perché stabilizzano, riducono aleatorietà, strutturano relazioni. Dobbiamo rinunciare alle comode razionalità sinottiche e abituarci sempre più a fare i conti con razionalità riflessive. Con razionalità che si ridefiniscono continuamente nei processi, esplorando e praticando opportunità diverse, retroagendo con le premesse di partenza.

Non esistono scorciatoie. La Provincia deve attraversare la porta stretta della complessità.

Provinces e *Governance* dello Sviluppo Territoriale

La programmazione 2000-2006 ha messo in primo piano il territorio, le sue risorse ed i suoi attori. Dando attuazione ai principi del decentramento e della sussidiarietà, la nuova generazione di politiche di sviluppo sta producendo “sul campo” — pur fra molte difficoltà — avanzamenti istituzionali ed amministrativi rilevanti, che si esprimono fra l’altro nella crescita di ruolo e di competenze degli Enti Locali all’interno degli interventi per la coesione, nella loro maggiore propensione a formare coalizioni per lo sviluppo e a dotarle di organismi tecnici (come gli Uffici dei PIT), nella costruzione di nuove reti e filiere interistituzionali¹.

L’orientamento della programmazione per lo sviluppo verso le risorse e gli attori territoriali pone nuove esigenze di coordinamento fra politiche e fra istituzioni. Si tratta in particolare:

- di assicurare un efficace *governo delle intersezioni* fra una pluralità di piani, programmi e progetti che insistono sul territorio e che sono differenziati (ma spesso non coordinati) per livello delle competenze istituzionali ed amministrative, per scala territoriale, per natura degli obiettivi;
- di assicurare un più esteso ed efficace esercizio del principio di sussidiarietà nell’attuazione delle politiche di sviluppo;
- di garantire che, in un quadro di cooperazione fra istituzioni ed attori, le Amministrazioni più fragili sul piano delle competenze e della capacità tecnica ricevano supporti adeguati ed un buon accompagnamento.

¹ Cfr. MEF (2004), Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell’Obiettivo 1 (2000-2006). Versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo, paragrafo 3.10, Roma; FORMEZ – Progetto SPRINT (2006), Cooperazione fra attori e innovazione amministrativa: i risultati dei Progetti Integrati Territoriali nelle regioni Obiettivo 1. Tesi e dati essenziali, Roma.

All'interno di questo nuovo sistema di decentramento e cooperazione, imperniato sulla centralità del territorio e delle sue risorse, le Province hanno un ruolo di forte rilievo. In diversi contesti — diffusamente nel Centro Nord, meno nel Sud — l'esperienza dei Progetti Integrati ha permesso alle Amministrazioni provinciali di sperimentare o rafforzare funzioni di programmazione, coordinamento, animazione e gestione.

Da un'analisi dei Progetti Integrati delle regioni Obiettivo 1, effettuata utilizzando l'*Osservatorio PIT del Formez*, emerge come in 67 casi le Province facciano parte del partenariato dei Progetti Integrati². In particolare, in 13 casi le Province promuovono i PIT in veste di soggetti capofila (da sole, insieme ad altre Province o con altri Comuni)³.

In particolare, diverse Province (soprattutto nel Centro Nord⁴ ma con significative eccezioni nel Mezzogiorno) hanno lavorato come *cabine di regia* dei diversi strumenti di programmazione (Progetti Integrati, Patti, Contratti, Programmi Leader, ecc.) e pianificazione attuati nel proprio territorio. Oppure hanno assunto responsabilità dirette nell'attuazione degli strumenti per lo sviluppo territoriale, come è avvenuto per alcuni Progetti Integrati, ad esempio in Campania ed in Sicilia, e come sta avvenendo in Sardegna con la nuova fase di progettazione integrata. Oppure, ancora, hanno svolto un ruolo di comunicazione ed informazione sulle politiche di sviluppo locale e sui loro risultati, veicolando fiducia

² In Calabria, le Province sono presenti nel partenariato di nove dei 23 Progetti Integrati definiti in questa regione. In Campania, i Progetti Integrati a cui partecipano le Province sono 41 su 51; in dieci casi, esse sono soggetti proponenti (Agro Monti Picentini, Isole del Golfo, Itinerario Direttrice Monti Trebulani Matese, Penisola Amalfitana Sorrentina, Piana del Sele, Protofiliere Provinciali, Regio Tratturo Avellino, Regio Tratturo della Provincia di Benevento, Valle dell'Ofanto, Valle dell'Irno). In Sicilia, le Province sono presenti in sette Progetti come partner ed in tre come soggetti proponenti (Sinergie per competere, Enna Turismo tra archeologia e natura, Bio Valley).

⁴ Si veda il capitolo "Le Province nella progettazione integrata territoriale delle Regioni del Centro Nord"

sull'impegno delle istituzioni a perseguire il massimo dei risultati dagli interventi in corso.

Le funzioni sperimentate nel corso dell'esperienza dei Progetti Integrati possono essere rilanciate e diffuse nel 2007-2013, soprattutto nel Sud, a fronte dell'esigenza:

- di dare alle nuove politiche per lo sviluppo territoriale un maggiore coordinamento e di garantire collegamenti adeguati tra le funzioni di grande impostazione strategica e l'attuazione delle politiche territoriali;
- di garantire l'integrazione "sul terreno" dei diversi fondi (aggiuntivi comunitari, aggiuntivi nazionali, ordinari) e dei diversi programmi per lo sviluppo e la trasformazione strutturale;
- di rafforzare la rappresentatività istituzionale e di accrescere la massa critica dei progetti locali di sviluppo;
- di garantire la fattibilità e di rafforzare la capacità di realizzazione e gestione delle operazioni programmate nei progetti di sviluppo territoriale;
- di promuovere la sussidiarietà orizzontale e di favorire l'accumulazione su scala locale di competenze per l'attuazione degli interventi di sviluppo territoriale.

Questo *Dossier*, realizzato nell'ambito del Progetto "Reti per lo Sviluppo" del Formez⁵, è dedicato ad una prima ricognizione su Province, Progetti

⁵ Finanziato con fondi della Delibera CIPE 36 del 2002, il Progetto "Reti per lo Sviluppo", a titolarità del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha l'obiettivo di rendere più efficiente l'azione della Pubblica Amministrazione nell'attuazione delle politiche di Sviluppo Locale nelle aree del Mezzogiorno. Quindi, il Progetto consolida e qualifica le iniziative di sviluppo locale in corso di attuazione, promuovendo l'integrazione progettuale fra strumenti diversi e la cooperazione fra territori; facilita la costituzione di reti e lo scambio di esperienze fra Amministrazioni ed attori impegnati, in contesti territoriali e di policy diversi, nell'attuazione di strumenti di sviluppo locale; promuove le competenze e l'interoperatività delle nuove risorse umane impegnate, con diverse funzioni ed a differenti livelli, nell'attuazione delle politiche di sviluppo locale.

Integrati e sviluppo locale. Su questo tema, vengono discusse e presentate riflessioni, articoli della Newsletter “Progettazione Integrata” del Formez, interviste a testimoni privilegiati, sintesi normative. Il Dossier va considerato come una elaborazione *in itinere* ed una prima guida per i destinatari del Progetto “Reti per lo Sviluppo”; esso verrà aggiornato ed approfondito mano a mano che saranno disponibili ulteriori riflessioni e materiali sul tema.

Il Dossier si apre con una riflessione di Paolo Urbani, professore ordinario di diritto amministrativo, sulle funzioni di governo del territorio di media area svolte dalle Province e sul loro rilievo — anche nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione — per l’attuazione delle strategie di ricomposizione e deframmentazione dell’azione delle amministrazioni locali.

Vengono quindi presentati e discussi diversi articoli sul ruolo delle Province nei PIT e nelle azioni di sviluppo locali pubblicati dalla Newsletter “Progettazione Integrata” del Formez. Gli articoli permettono di conoscere ed analizzare alcune (fra le diverse) esperienze in cui le Province si sono impegnate (nel Centro Nord e nel Mezzogiorno) a svolgere funzioni di *agente intermedio* o anche di attuatore diretto delle politiche di sviluppo territoriale.

Oltre alle interviste ad esperti e studiosi, il Dossier presenta alcune interviste a testimoni che operano all’interno delle Amministrazioni, anche per mettere a fuoco le possibili linee di intervento per il 2007-2013. Sempre con riferimento alla nuova fase di programmazione, vengono presentate alcune esperienze di partecipazione delle Province alla definizione dei nuovi quadri strategici regionali per le politiche di

sviluppo e coesione. Il lavoro è chiuso — almeno per adesso — da una breve rassegna normativa e da una bibliografia di documenti rilevanti.

Le rassegne che presentiamo in questo Dossier sono certamente parziali ma servono, a nostro avviso, a stimolare le riflessioni e a proporre spunti e proposte (ovviamente da proiettare nel futuro delle politiche di sviluppo territoriale) su come rafforzare, soprattutto nel Mezzogiorno, le funzioni della Provincia in quanto agente istituzionale intermedio delle politiche territoriali — funzioni di cui si avverte, a nostro avviso, una forte carenza nell'esperienza 2000-2006 della progettazione integrata. Un primo elenco di queste funzioni, pienamente coerenti con le competenze istituzionali ed il ruolo attuale delle Province⁶, potrebbe essere:

- promuovere il coordinamento degli strumenti di sviluppo locale con i programmi e le operazioni di valenza regionale e nazionale, che hanno incidenza sullo sviluppo locale;
- sostenere la formazione e l'attività dei partenariati locali, anche coinvolgendo i tavoli di concertazione che operano al livello provinciale;
- promuovere e facilitare l'adozione a livello locale di strumenti relativamente complessi per lo sviluppo territoriale, come la finanza di progetto e l'urbanistica consensuale;
- facilitare ed incoraggiare le aggregazioni sovracomunali per l'attuazione di iniziative di sviluppo locale o la gestione congiunta di servizi; offrire strumenti di rappresentazione georeferenziata del territorio e della sua progettualità, che orientino le scelte degli attori locali.

⁶ Come si dice nel "[Rapporto sulle Province italiane 2004](#)" dell'UPI: "Se si guarda alla catena delle funzioni concretamente esercitate dalle Province – ambiente, lavoro, formazione professionale, istruzione, infrastrutture, sviluppo locale, ... – si può verificare come le Province siano oggi il crocevia dei processi e dei progetti che disegnano lo sviluppo".

La discussione sul ruolo delle Province come agenti intermedi della prossima generazione di politiche territoriali si intreccia, naturalmente, con la costruzione del Quadro Strategico Nazionale e dei Quadri Regionali che concorrono alla definizione della strategia nazionale. Al centro della discussione c'è l'*approccio al territorio* delle nuove politiche di sviluppo e coesione, ovvero la considerazione del ruolo del territorio e dei suoi sistemi di risorse ed attori; e la definizione dei percorsi normativi ed istituzionali per proseguire lungo la strada del decentramento e della sussidiarietà.

Interessante, in questo contesto, è la posizione delle Regioni e del MEF, esposta nel Documento Strategico Mezzogiorno⁷, sul decentramento agli Enti locali delle funzioni di attuazione delle politiche, dei programmi o dei servizi. Al paragrafo 5.2.3, si dichiara che una delle condizioni per l'attuazione del decentramento, alla luce della riforma costituzionale, è una "ben più forte" determinazione degli Enti locali a coordinare le proprie strutture e a cooperare tra di loro. L'intenzione, in particolare, è di incentivare il coordinamento tra strutture dedicate alle politiche di sviluppo all'interno delle Province e delle grandi città, come pure la strutturazione di uffici unici per gli appalti da parte di associazioni di comuni. Quest'azione di incentivazione prevedrebbe anche la delega di funzioni di responsabilità nell'ambito delle politiche di sviluppo, come ad esempio l'attribuzione del ruolo di Organismo Intermedio⁸, in ambiti

⁷ MEF – Regioni Obiettivo 1 (2005), *Documento Strategico Mezzogiorno. Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013*, Roma.

⁸ La bozza del nuovo Regolamento Generale dei Fondi Strutturali definisce come *organismo intermedio* "qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni". Nell'ambito delle Sovvenzioni Globali (Sezione 3 della bozza del nuovo Regolamento), l'Organismo Intermedio viene delegato dall'autorità di gestione ad attuare una parte di un programma operativo. Possono essere Organismi Intermedi gli enti locali, gli organismi di sviluppo regionale o le organizzazioni non governative, che garantiscono la realizzazione di una o più operazioni secondo le modalità di un accordo concluso

specifici da definire in sede di programmazione. Questo ruolo è molto rilevante quando nel territorio di attuazione del progetto o programma di sviluppo agiscono molti beneficiari finali. Secondo il DSM, questo renderebbe le Amministrazioni più autorevoli (quali coordinatori delle forme di intervento delle politiche di sviluppo e coesione), ne aumenterebbe la *leadership* e la capacità effettiva di coordinamento, ne renderebbe più concreti e certi gli esiti degli interventi programmati – a patto, naturalmente, che la delega implichi l'adozione di precisi requisiti amministrativi e organizzativi, a difesa dei criteri di efficienza e di qualità dell'attuazione.

con l'autorità di gestione. L'organismo intermedio incaricato di gestire la sovvenzione globale deve offrire garanzie di solvibilità e competenza in materia di gestione amministrativa e finanziaria. Esso deve avere una sede o una rappresentanza nella regione coperta dal programma operativo al momento della sua designazione.

Province e Sviluppo Locale

Quali spazi per la Provincia ?

Fino ad un decennio fa se si fosse tentata una definizione della Provincia come ente di media area, la si sarebbe dovuta considerare una "cenerentola" tra le autonomie locali territoriali, essendo evanescente il suo ruolo di governo del territorio provinciale e assai carenti le funzioni di amministrazione attiva ad essa attribuite. E' pur vero che la legge 142/90 tenta di ridefinirne il ruolo e le funzioni ma l'individuazione delle competenze amministrative provinciali nei settori indicati oggi dall'art.19 del TU 267/2000⁹ è rimasta per più di un decennio sostanzialmente inattuata sia per la ritrosia regionale nell'attribuzione di specifiche competenze nei settori richiamati, sia per carenze strutturali dell'organizzazione amministrativa provinciale, sia infine perché anche nella terza regionalizzazione di cui al D.legisl.112/98, il legislatore statale ha conferito direttamente a livello provinciale ben poche funzioni amministrative.

Non è questa la sede per analizzare quante delle funzioni amministrative previste dai settori richiamati siano state attribuite effettivamente alle Province nei vari ordinamenti regionali: oggi il bilancio è certamente migliore degli anni passati e delinea un quadro che possiamo definire anche soddisfacente per quelle attività che già in precedenza la Provincia ha sempre svolto (istruzione scolastica secondaria, edilizia scolastica e servizi di igiene e profilassi) mentre in due settori (difesa del suolo,

⁹ Difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; tutela e valorizzazione delle risorse energetiche; valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; caccia e pesca nelle acque interne; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari di igiene e profilassi; istruzione secondaria compresa l'edilizia scolastica; raccolta ed elaborazione dati e assistenza agli enti locali.

smaltimento rifiuti, viabilità e trasporti) si può dire che ormai alle Province spettano le funzioni in tema di rilascio delle concessioni di piccola derivazione d'acqua pubblica, la localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento, l'attribuzione, a seguito della terza regionalizzazione che ha decentrato molte strade ex ANAS, della viabilità provinciale e dei trasporti d'interesse pubblico di rilievo provinciale. Si tratta tuttavia, a ben vedere, di amministrazione per servizi, mentre le altre attività relative ai settori dell'ambiente, beni culturali, inquinamento etc. configurano l'ente provinciale come ente di governo della sostenibilità, come si usa dire oggi con linguaggio comunitario: attività che in realtà non sembrano essere esercitate a pieno regime per mancanza di deleghe o attribuzioni specifiche da parte regionale.

Queste funzioni in realtà, come vedremo ora, possono trovare "esercizio indiretto" nell'attività di pianificazione territoriale provinciale per la prima volta attribuita espressamente alla Provincia fin dal 1990: funzione questa che è stata pienamente esercitata dalla gran parte delle Province e che costituisce, a mio avviso, l'elemento più qualificante della potestà provinciale nella cura degli interessi sovralocali di media area.

Il ruolo della Provincia e del PTCP?

Non pare si possa scindere l'attribuzione alla Provincia della competenza sul PTCP, dal complesso di poteri di amministrazione attiva di cui oggi essa potrebbe disporre, nel senso che i contenuti del piano provinciale previsti dall'art.20 TU 267/2000 ed oggi recepiti nella legislazione regionale (difesa idrogeologica, difesa ambientale, localizzazione delle infrastrutture e delle vie di comunicazione di rilievo provinciale, al paesaggio), corrispondono ad altrettante funzioni legate alla cura d'interessi provinciali quali la viabilità e i trasporti, la difesa del suolo e la

tutela delle risorse idriche, lo smaltimento dei rifiuti, la valorizzazione dei beni culturali. In sostanza esiste oggi, a seguito della terza regionalizzazione, un parallelismo tra funzioni di amministrazione attiva e contenuti della pianificazione provinciale, anche se come abbiamo già detto, tale parallelismo può variare da regione a regione.

Quanto ho appena detto significa che effettivamente la Provincia assume una funzione di governo del territorio di media area. Un ruolo, quello della Provincia, di supplenza alla mancata riduzione dei comuni polvere ed alla loro frammentazione amministrativa, cosicché anche lo strumento del piano provinciale ha espressa finalità di ridurre la dispersione nella localizzazione delle salvaguardie e delle attività di sviluppo mediante l'identificazione di macrofunzioni localizzate in modo territorialmente unitario (aree di tutela, aree produttive etc.).

Questo porta a rivedere in profondità i contenuti e gli effetti giuridici del PTCP che non hanno più alcun collegamento con la legge fondamentale del '42 ma trovano la sua fonte, più di cinquant'anni dopo, nel TU 267/2000 e nelle leggi regionali. Non è più possibile cioè concepire lo strumento come mero piano di direttive secondo l'art.5 della L.1150. Occorre sicuramente una riflessione, soprattutto tra i giuristi, sul significato oggi della pianificazione provinciale, ridefinendo, a mio avviso, quello che chiamerei un nuovo statuto del PTCP.

D'altronde la stessa Corte Cost.(27 luglio 2000 n.378) (anche se l'oggetto della pronuncia riguardava il piano paesistico regionale della regione Emilia Romagna) ha affermato più in generale che "quel sistema pianificatorio che riteneva i piani sovracomunali semplici piani di direttive è stato superato dalla legislazione successiva diretta soprattutto all'efficacia dei vincoli". Il livello sovracomunale, prosegue la Corte,

privilegia il livello più idoneo di pianificazione della protezione di alcuni assetti territoriali ed ambientali individuati.

Qualcuno ha posto il problema dell'autonomia comunale in rapporto al PTCP ma anche su questo la Corte (sent.286/97) ha affermato che "il rispetto delle autonomie locali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione d'interessi generali collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio" ribadendo che la pianificazione urbanistica comunale non ha carattere esaustivo. Non vi può essere cioè un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio come espressione dell'autonomia comunale, né una esclusività delle funzioni comunali in virtù di una stessa autonomia in campo urbanistico. Si pone qui con evidenza il problema della gerarchia degli interessi indipendentemente dalla gerarchia dei piani.

Certamente il piano provinciale incontra il limite derivante dal principio di sussidiarietà (che riguarda sia i comuni che le Province) relativo alla cura d'interessi sovracomunali (come ribadito da una sentenza del Consiglio di Stato (n.1493-2000 sez.IV rimasta però isolata) ma è altrettanto evidente che la cura di tali interessi non può limitarsi all'emanazione d'indirizzi o/e direttive ma deve trovare soddisfazione, se del caso, attraverso prescrizioni dirette (quindi conformative della proprietà) o indirette (conformative del territorio). Questo differente regime dipende dall'oggetto della prescrizione: nel primo caso questa può riguardare la tutela di determinati beni, nel secondo il pianificatore provinciale può ritenere che la prescrizione "indiretta" (ovvero non incidente direttamente sulla proprietà ma costituendo un vincolo per i comuni), rinvii all'esercizio di un'attività di pianificazione comunale di cui la Provincia ne può indicare le finalità ma in tal caso, per evitare di

vanificare il precetto, la disciplina deve prevedere l'emanazione di misure di salvaguardia in attesa dell'adeguamento comunale.

Il piano provinciale quindi come atto di ricognizione delle vocazioni territoriali di media area, ma anche piano d'indirizzo degli sviluppi sostenibili di quel territorio e in qualche caso anche prescrittivo nei confronti dei piani urbanistici comunali o direttamente vincolante a fini di tutela nei confronti delle proprietà.

La Provincia per lo sviluppo locale

Fin qui i profili attinenti alle funzioni di amministrazione attiva che trovano adeguata sistemazione all'interno della pianificazione territoriale provinciale.

Un ruolo che può essere identificato in quello di governo del territorio, ma che lascia in sospeso quello più rilevante di promozione dello sviluppo della comunità provinciale. In tema di sviluppo economico, tuttavia, la Provincia non sembra avere dirette funzioni di amministrazione attiva poiché il TU 267/2000 le attribuisce essenzialmente un ruolo "programmatorio". In questo senso il 2 co dell'art.19 recita che "la Provincia in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo commerciale e turistico". Non vi è attribuzione diretta di funzioni ma una clausola generale che configura la Provincia come ente "a competenza generale" ovvero di ente cui non è preclusa l'azione in questi settori, che raccoglie le proposte dei comuni ai fini della programmazione economica regionale e coordina quella programmatoria comunale. Nella stesso tempo la legge regionale fissa ai fini della programmazione regionale la cooperazione tra i comuni e

le Province e con la stessa regione al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al “servizio dello sviluppo economico”.

Sono tutte petizioni di principio che tuttavia vanno riempite di sostanza altrimenti rimangono prive di effettività. Resta però il fatto che esiste almeno potenzialmente l’esercizio di un ruolo che interpreti le esigenze della programmazione dello sviluppo sovracomunale. Come si vede un ruolo decisivo è attribuito alle legge regionale nel disciplinare le modalità delle politiche programmatiche verso l’alto e verso il basso. Ma nulla impedisce che anche in assenza di regole procedimentali, la Provincia non possa assumere funzione di coordinamento e di stimolo per politiche di sviluppo locale: sta alla classe politica Provinciale svolgere questo ruolo di cerniera tra regione ed enti locali.

Va tuttavia osservato che a seguito della riforma del Titolo V Cost. l’art.117 2 co. lett. p) spetta allo stato individuare le funzioni fondamentali di comuni, Province e città metropolitane. Per “fondamentali” s’intendono quelle funzioni che costituiscono il corpus amministrativo ineludibile di quegli enti. Già la legge La Loggia n.131/2003 ha previsto che con D.Legisl. si individuino queste funzioni che ripeto costituiscono lo zoccolo duro della potestà amministrativa in capo ai rispettivi enti; ora è in bozze lo schema di decreto per l’attuazione dell’art. 2 della l.131 dal titolo “Adeguamento del Testo Unico degli enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione” che esplicita – riprendendo l’elenco del TU 267 surrichiamato all’inizio – le funzioni amministrative che in questo caso diventano fondamentali, imponendo quindi alla legislazione regionale di operare con celerità il decentramento delle funzioni in parola, e rafforzando così il ruolo centrale della Provincia nella programmazione e pianificazione di media area.

Detto questo occorre entrare più nel merito delle questioni e mettere in evidenza che le politiche di programmazione richiedono una dimensione sovracomunale che può essere sia provinciale o regionale ma che comunque supera la visione ristretta della dimensione comunale. E la Provincia come ente di media area è naturalmente destinata a svolgere diverse funzioni promozionali quali quella di collante delle esigenze locali, di partenariato, d'indirizzo strategico delle nuove ipotesi di sviluppo. Non sono azioni che possono essere svolte isolatamente e per questo la legislazione parla di collaborazione con i comuni, di assistenza, di cooperazione nella realizzazione di strategie e politiche che individuano interventi ed opere che migliorino il contesto territoriale e accrescano le potenzialità dello sviluppo locale in modo unitario in rapporto alle specifiche vocazioni delle aree interessate.

Se colleghiamo queste politiche alla pianificazione provinciale otteniamo quello che è divenuto anche a livello comunitario un elemento imprescindibile: la territorialità della programmazione. D'altronde, l'esperienza della programmazione a livello locale mette in evidenza che questa ha possibilità di successo se i poteri pubblici che la promuovono dispongono anche di strumenti di pianificazione territoriale. Non è un caso che le politiche di programmazione nazionale dei fondi comunitari puntino sul sistema delle autonomie per l'attuazione concreta di tali politiche.

Pensiamo a tutte le regioni che intravedono nella provincia (Toscana, Emilia ad es.) un ruolo di sostegno allo sviluppo locale attraverso gli strumenti della programmazione negoziata. Nel caso della Toscana ad es. la legislazione regionale in materia di programmazione punta sulle autonomie locali e prevede la promozione di piani integrati di sviluppo

locale (PISL) che trovano nella Provincia l'ente di promozione ma anche il selezionatore dell'ammissibilità delle proposte sia con il quadro regionale sia con quello della pianificazione provinciale. La Provincia, quindi, come ente di media area si candida in futuro a ricoprire un ruolo sempre maggiore di parternariato e di collante delle politiche nazionali e locali. Nelle regioni meridionali forme analoghe di programmi di sviluppo locale sono rappresentati dai PIT che costituiscono anch'essi – anche se con modalità regionali assai diverse – il germe delle politiche locali di sviluppo, destinati a divenire modalità ordinarie di programmazione dello sviluppo locale, sempre che le scelte politiche regionali non mostrino cambiamenti di orientamento. In molti casi tuttavia i PIT prescindono dalle Province ed hanno dimensione troppo frammentata, marginalizzando quest'ultima cui non è stato riconosciuto alcun ruolo di parternariato da parte regionale: al contrario questa funzione avrebbe consolidato e rafforzato l'esperienza locale favorendo un maggior coordinamento delle iniziative locali in un quadro di maggiore verifica di compatibilità dell'iniziativa con le scelte di pianificazione provinciale. Va detto tuttavia che la Provincia "meridionale" è più in ritardo di altre nel mettere a fuoco le proprie potenzialità, vuoi per responsabilità regionali, vuoi anche per il ritardo con il quale ha provveduto alla redazione del piano territoriale di coordinamento provinciale che come abbiamo visto costituisce in molti casi il presupposto conoscitivo di livello territoriale per la previsione di politiche locali di media area. L'attuazione del Titolo V cost. e una maggiore consapevolezza del legislatore regionale della centralità della Provincia come ente di pianificazione e programmazione è l'unica strada per consolidare le politiche comunitarie tese ad uno sviluppo organico e non episodico del territorio.

Le Province nella progettazione integrata territoriale delle Regioni del Centro Nord

Come è noto, nella maggior parte delle regioni del Centro-Nord sono stati adottati modelli affini a quello dei PIT per l'attuazione dei DocUP ob.2. Tra questi si possono identificare quattro casi in cui le Regioni, nel delineare i quadri di programmazione, hanno assegnato un ruolo specifico alle Province¹⁰:

- i Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL) in Toscana;
- i Programmi di Sviluppo Locale (PSL) in Emilia Romagna;
- i Progetti Integrati di Area (PIA) in Piemonte;
- i Progetti Integrati Territoriali (PIT) in Abruzzo.

In **Toscana**, ove le amministrazioni provinciali curano, su delega della Regione, la programmazione e la gestione del Fondo Sociale Europeo, a livello regionale si è cercato di mettere a punto un modello che consentisse di introdurre delle prassi di programmazione concertata con i livelli territoriali come modalità di attuazione e gestione del DocUP, permettendo di integrare gli interventi e le politiche promosse dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale. La Provincia è stata perciò individuata come uno snodo privilegiato del processo di partnership verticale tra le Regione e gli Enti locali: si tratta del soggetto coordinatore dei PISL che rappresenta in modo unitario gli interessi dei sottoscrittori, (compresi i beneficiari delle operazioni), presso la Regione e gli organismi intermedi. Le Province hanno il compito di convocare e presiedere le Conferenze di Concertazione (composte da Enti

¹⁰ I Dossier regionali a cui si fa riferimento sono stati elaborati nell'ambito del Progetto "*Sostegno alla Progettazione Integrata nelle Regioni del Centro – Nord*" del Formez.

locali, autonomie funzionali, altri soggetti pubblici operanti al livello provinciale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessati, soggetti associativi espressione di interessi diffusi) che definiscono le priorità programmatiche e settoriali di carattere territoriale ed approvano il progetto di PISL. Oltre a questo sono previsti ruoli di informazione e monitoraggio sull'avanzamento delle operazioni. Complessivamente il parco progetti per ciascuna Misura e Sottomisura del DocUP è stato costruito con un forte coinvolgimento delle Province che, assieme ai Responsabili di Misura, hanno coordinato la raccolta dei progetti.

Scarica il dossier regionale

Anche in **Emilia Romagna** la gestione dell'Obiettivo 2 ha visto una forte integrazione strategica ed operativa tra la Regione e le nove Province che sono state individuate come soggetti attuatori dei Programmi di Sviluppo Locale. Esse curano la predisposizione dei PISL verificandone i contenuti con i rispettivi partenariati locali attraverso Conferenze di Programma a scala provinciale alle quali partecipano soggetti pubblici e privati indicati dalla Regione. I progetti vengono raccolti e predisposti sulla base di un'attività di concertazione a livello provinciale con gli Enti locali e altri potenziali beneficiari, utilizzando una scheda fornita dall'Autorità di Gestione. Quest'ultima potrà procedere all'individuazione dei progetti prioritari che poi dovranno essere approvati dalle Conferenze di Programma. Successivamente all'approvazione si provvede alla sottoscrizione della convenzione tra l'Autorità di Gestione e la Provincia per l'attuazione del PSL e dei relativi progetti. A sua volta la Provincia provvede alla stipula di convenzioni con i beneficiari, responsabili della realizzazione dei progetti approvati. Questo significa che il modello non

prevede rapporti diretti tra la Regione ed i beneficiari dei contributi (Enti pubblici territoriali e consorzi o società d'area), che viceversa sono curati dalla Provincia.

Questo modello ha permesso una crescita significativa del ruolo delle Province e, in generale, un nuovo protagonismo degli Enti locali. La Provincia, avendo fornito loro supporto in forma di stimolo, accompagnamento ed assistenza tecnica, si è "avvicinata" agli Enti locali. La filiera istituzionale Regione-Provincia-Comuni è stata rafforzata. In particolare la Regione e la Provincia sono state percepite dai territori come un unico livello, l'uno a integrazione dell'altro: la Regione prende le decisioni, la Provincia le attua.

Scarica il dossier regionale

In **Piemonte** la Regione ha coinvolto le Province nel rapporto con i rispettivi territori, all'interno del quadro di programmazione regionale. I PIA si presentano infatti come progetti a regia regionale attuati mediante il coordinamento delle Province e tramite convenzioni con le amministrazioni pubbliche capofila (che spesso coincidono con la Provincia) previo assenso e adesione dei soggetti pubblici e privati coinvolti. La procedura per la presentazione dei PIA è stata da subito impostata in base a criteri concertativi con le Province e con i soggetti tecnici (agenzie di sviluppo). Le Province in particolare: hanno individuato le aree omogenee di PIA secondo i criteri regionali cercando di evitare un eccessivo frazionamento, hanno invitato gli Enti capofila a predisporre i PIA ed hanno operato una prima valutazione sulla loro coerenza rispetto ai propri indirizzi, al quadro regionale e agli altri strumenti di programmazione in atto. Sono delegati alle Province tutti gli aspetti che riguardano il rapporto diretto con il territorio: ad esse viene

affidato un ruolo di impulso, di indirizzo, di coordinamento, di assistenza, di monitoraggio e di controllo sia nella fase di definizione che in quella di attuazione dei PIA. Nella fase di valutazione e di ammissione al finanziamento, il PIA viene presentato dal soggetto capofila e dalla Provincia alla Regione che procede alla valutazione ai fini dell'ammissione al finanziamento. Dopo l'approvazione, il soggetto capofila e la Provincia vigilano sullo stato di avanzamento con monitoraggi trimestrali.

Scarica il dossier regionale

Nel modello concepito dalla Regione **Abruzzo**, al ruolo di coordinamento operativo e di rappresentanza istituzionale affidato alla Provincia, si affianca quello altrettanto forte del Partenariato come soggetto decisionale a livello locale.

Le linee guida forniscono un elenco non esaustivo dei soggetti che hanno interesse allo sviluppo dell'ambito territoriale interessato e che possono prendere parte al partenariato locale: amministrazioni locali interessate quali Comuni, Comunità montane, Province, Camere di Commercio Industria e Artigianato, Comunità del Parco, enti pubblici economici, rappresentanti di interessi diffusi quali Associazioni di categoria, culturali, Istituti finanziari, Centri di ricerca, Gruppi di Azione Locale Leader. Il partenariato interviene soprattutto nella fase di predisposizione dei Progetti Integrati Territoriali, esercitando un forte potere decisionale. A livello regionale non sono state stabilite regole per il suo funzionamento, ma si richiede che queste (regolamento di funzionamento, cronogramma delle attività, modalità del processo di concertazione, impegni e gli obblighi per l'attuazione) siano esplicitate in sede di predisposizione del Documento Informativo da inviare alla Regione nel corso della fase di definizione del PIT.

La Provincia svolge funzioni di assistenza tecnica locale (a tale scopo è finanziata dalla Regione) creando le condizioni per far operare il partenariato agendo come interfaccia tra il livello regionale e quello locale. In sostanza questo si concretizza, oltre che con il coordinamento istituzionale, mettendo a disposizione di ciascun PIT un piccolo team tecnico guidato dal Project Manager (che ha la responsabilità di verificare lo sviluppo e l'avanzamento del PIT in tutte le sue componenti) e promuovendo azioni di sensibilizzazione sul territorio. In fase attuativa viene inoltre istituito un Comitato di Vigilanza che, oltre a svolgere una funzione di costante verifica dell'avanzamento del PIT, si configura anche come luogo di incontro del livello regionale con quello territoriale e quindi delle diverse istanze durante la fase di attuazione. Esso deve dedicare particolare attenzione non solo al supporto tecnico per l'attuazione e la verifica del dell'avanzamento, ma anche all'animazione, all'autovalutazione e alla divulgazione dei risultati.

[Scarica il dossier regionale](#)

Le Province raccontano

“Guida” alla lettura degli articoli

Dal marzo 2004 la [*“Newsletter Progettazione Integrata”*](#) si è soffermata periodicamente sul ruolo delle Province per lo Sviluppo Locale e sulla loro esperienza in tema di Progettazione Integrata.

Dalla lettura dei sedici articoli pubblicati nella Newsletter e delle interviste “strutturate” realizzate in Sicilia sul tema della nuova programmazione (Provincia di Agrigento, Provincia di Ragusa e Regione Siciliana), proponiamo qui una “guida” alla lettura.

Di seguito sono presentate alcune questioni che ci paiono maggiormente significative.

Le Province ed il coordinamento degli interventi per lo sviluppo territoriale

In vista della nuova programmazione delle politiche di coesione 2007–2013, appare importante andare verso la riduzione della “frammentazione” (degli ambiti territoriali, delle opzioni strategiche e delle singole operazioni previste dai PIT) che ha, in diversi casi, caratterizzato l’esperienza della progettazione integrata. Le Province hanno ruolo e posizione per “compattare” i Progetti di sviluppo locale e porli in una più forte logica di sistema. In molti casi *“i PIT prescindono dalle Province ed hanno una dimensione troppo frammentata [...]: al contrario, [dare più ruolo alle Province] avrebbe consolidato e rafforzato l’esperienza locale favorendo un maggior coordinamento delle iniziative territoriali in un quadro di maggiore verifica di compatibilità dei progetti con le scelte di pianificazione provinciale”* (si veda [*“Intervista a Paolo Urbani”*](#) apparsa nella [*Newsletter*](#)

Progettazione Integrata del 20 luglio 2005 a pagina 8). Urbani sostiene inoltre che: *“L’esperienza della programmazione a livello locale mette in evidenza che questa ha possibilità di successo se i poteri pubblici che la promuovono dispongono anche di strumenti di pianificazione territoriale [...] La Provincia, come ente di media area, si candida in futuro a ricoprire un ruolo sempre maggiore di partenariato e di collante delle politiche nazionali e locali”*.

La frammentazione degli interventi sul territorio viene avvertita come elemento di debolezza anche nell’articolo “La valutazione dei PIT e le politiche di sviluppo locale e territoriale nel 2007 – 2013” di Raffaele Colaizzo, nella Newsletter del 31 gennaio 2006; a pagina 1 e a pagina 12, si legge relativamente ad uno dei *quattro avanzamenti* che dovrebbero caratterizzare i PIT nella prossima generazione: *“I Progetti vanno collegati ed integrati a scale programmatiche diverse ed in primo luogo ai quadri generali di programmazione regionale e di settore. Questo deve permettere di governare le intersezioni fra piani e programmi diversi per lo sviluppo e la coesione. L’incremento delle connessioni “di scala” dei Progetti Territoriali dovrebbe avere un risvolto importante anche sul piano della governance: ad esempio, enti intermedi come le Province potrebbero giocare un ruolo più forte, rispetto ad oggi, per il coordinamento ed il supporto delle azioni locali”*.

Nell’intervista “Sulla risorsa Progettazione Integrata” a Tiziana Arista – già Autorità di Gestione del POR Campania, apparsa nella Newsletter del 20 giugno 2005 a pagina 2, viene sottolineato come le Province, quando sono intervenute nella progettazione integrata (come in Campania), hanno svolto un ruolo importante di accompagnamento per assicurare un maggiore coordinamento fra le politiche in atto nel territorio. Si legge infatti: *“Con la progettazione integrata le comunità locali hanno soprattutto*

imparato a lavorare insieme e ad essere valutati e le Province hanno svolto un ruolo di accompagnamento importante per assicurare un efficace governo delle intersezioni fra una pluralità di piani, programmi e progetti che insistono sul territorio e che sono differenziati (ma spesso non coordinati) per livello delle competenze istituzionali ed amministrative, per scala territoriale, per natura degli obiettivi.”.

Un esempio interessante è dato, sempre in Campania, dalla Provincia di Salerno, che ha puntato su uno sviluppo coordinato dei suoi sub ambiti provinciali individuati dal Piano Territoriale di Coordinamento Territoriale. Partendo da questi, la Provincia ha definito i quattro Progetti Integrati di cui è capofila: “PI Piana del Sele”, “PI Agro e Monti Picentini”, “PI Penisola Amalfitana” e “PI Valle dell’Irno” (le schede sono consultabili all’indirizzo dell’[Osservatorio PIT del Formez](#)). Nell’articolo “L’esperienza della Progettazione Integrata nella Provincia di Salerno” di Domenico Ranesi nella [Newsletter dell’8 ottobre 2004](#), a pagina 12 e 13 si legge infatti: *“in qualità di soggetto capofila dei PI la Provincia è stata impegnata nel processo di identificazione e costruzione dei PI, un’attività complessa ma strategica per uno sviluppo coordinato dei diversi sub ambiti provinciali così come individuati dal Piano Territoriale di Coordinamento provinciale”.*

L’opportunità della progettazione integrata per assicurare il coordinamento delle iniziative locali di sviluppo è stata colta anche nelle regioni del Centro Nord. Nell’articolo “Province e Progetti Integrati: il caso del PISL Basso Mantovano” nella [Newsletter del 30 settembre 2005](#) alle pagine undici e dodici, dichiara ad esempio Giovanni Urbani,

dirigente dell'Area Sviluppo socioeconomico della Provincia di Mantova: *"Il territorio ha riconosciuto nel PISL [Progetto Integrato di Sviluppo Locale] un modello di programmazione di riferimento per l'intera area, favorendo un processo di progressivo apprendimento e consolidando all'interno la capacità programmatoria"*. La Provincia di Mantova ha creato al proprio interno una Cabina di Regia, costituita da funzionari provinciali, dalla Camera di Commercio, da società di consulenza e dalla sede territoriale della Regione Lombardia.

La costruzione di nuove filiere istituzionali fra Regioni ed Enti Locali

Un esempio che testimonia l'evoluzione del rapporto tra Regione, Provincia e territorio per lo sviluppo locale è dato dal caso Sardegna. Qui la Regione e le Province, per ovviare ad una passata stagione di progettazione integrata non soddisfacente (si veda a tale proposito *"Provincia di Nuoro: i PIT, un sogno da difendere"* di Nicola Corria - Provincia di Nuoro della [Newsletter del 17 dicembre 2004](#) a pagina 8), hanno proposto al territorio un modello innovativo di concertazione e definizione di priorità locali di sviluppo per la costruzione partecipata di nuovi PIT attraverso la realizzazione di forum e laboratori provinciali.

Si tratta di un originale modello di apprendimento istituzionale ed amministrativo che vede protagonisti i diversi livelli di governo (Regione, Province, Comuni e attori locali) in un percorso partecipato (si veda, nella [Newsletter del 20 giugno 2005](#), l'articolo a pagine quattro e cinque *"Al via i laboratori per la definizione dei nuovi progetti integrati in Sardegna"* e nella [Newsletter del 30 settembre 2005](#) gli articoli *"Le potenzialità dei forum provinciali"*, *"Verso una programmazione responsabile"*, *"L'esperienza del laboratorio nella Provincia di Nuoro"*, *"Il forum*

provinciale in Sardegna”). In particolare nell’Intervista a Roberto Deriu, Presidente della Provincia di Nuoro, dal titolo “Verso una programmazione responsabile”, si legge: *“Poiché la Regione dovrebbe riuscire a fare sintesi delle diverse istanze territoriali, il suo ruolo si interseca con quello delle Province”*; seguendo questo approccio, la Regione ha organizzato insieme alle Province sarde i nuovi laboratori per la progettazione integrata, riconoscendo la capacità della Provincia di garantire *“una stretta collaborazione tra i territori e le esigenze locali”* che rende possibile elaborare progetti di sviluppo di qualità. Come emerge dall’articolo “Al via i laboratori per la definizione dei nuovi progetti integrati in Sardegna” la necessità della Sardegna di gestire efficacemente la transizione dall’Obiettivo 1 al regime di *Phasing in*¹¹ conduce a percepire l’attività dei tavoli partenariali e dei laboratori provinciali e regionali *“come un investimento di medio periodo che darà i suoi frutti anche per la programmazione 2007 – 2013”*.

Ancora rispetto al tema del rapporto delle Province con la Regione, nell’“Intervista a Gino Scavuzzo” della Provincia Regionale di Enna, uscita nella [Newsletter del 20 luglio 2005](#) alle pagine 6 e 7, la Provincia di Enna lancia la proposta della costituzione di un’Agenzia regionale di sviluppo, a cui tutte le Province potrebbero collegarsi per realizzare in modo più efficace e coordinato l’attività di progettazione. Si intravede in questa idea la necessità di un momento comune di progettualità, di sintesi tra le

¹¹ Rispetto alla definizione dell’obiettivo Convergenza per la nuova programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013, per l’Italia la situazione resta la stessa per quanto riguarda Campania, Puglia, Calabria e Sicilia che rimangono al di sotto del 75% del Pil e faranno parte del gruppo di regioni che beneficeranno anche nel prossimo periodo di programmazione dei fondi strutturali dell’ex obiettivo 1. Tra le regioni colpite da effetto statistico (phasing out), dopo l’ingresso dei nuovi dieci stati membri, resta la Basilicata con un 77,54%, mentre la Sardegna con l’82,65% del Pil fa parte di quelle regioni in “phasing in” che escono dall’ex Obiettivo 1 per entrare nel nuovo Obiettivo 2.

Province e di dialogo tecnico con la Regione. Infatti, come dichiara Scavuzzo, *“il problema è sì di programmazione ma soprattutto di progettualità. La progettualità non si può inventare temporaneamente solo quando escono i bandi, quando le risorse sono disponibili e ci sono i finanziamenti”*.

Un altro elemento di interesse è il rapporto delle Province con i Comuni, ai quali a volte può mancare l'apporto tecnico e progettuale necessario per l'attuazione degli interventi programmati.

Nel caso della Provincia di Enna, se da un lato l'azione di programmazione e definizione delle idee forza dei PIT *“Sinergie per competere”* e *“Enna, Turismo tra archeologia e natura”* (le schede sono consultabili all'indirizzo dell'[Osservatorio PIT del Formezz](#)) è stata condotta con i Comuni in sintonia e in cooperazione, passando alla fase della progettazione e realizzazione i Comuni hanno scontato un *deficit* di capacità e risorse progettuali, rallentando la fase dell'attuazione dei progetti stessi. La costituzione di un'Agenzia regionale, di cui si è accennato sopra, viene vista anche come una possibilità per risolvere questo problema.

Un esempio importante di azione attiva della Amministrazione provinciale per accrescere la capacità dei Comuni di progettare ed attuare interventi di sviluppo è rappresentato dalla Provincia di Mantova, che pone tra gli obiettivi del suo PISL quello di favorire l'innovazione all'interno degli enti locali. Nell'articolo *“Province e Progetti Integrati: il caso del PISL Basso Mantovano”* nella [Newsletter del 30 settembre 2005](#) a pagine undici e dodici, si legge infatti *“ Gli EELL hanno risposto positivamente alle opportunità dell'obiettivo 2, impegnando, grazie all'esperienza*

maturata in precedenza con il Patto Territoriale, una quota significativa di risorse. Inoltre, la presenza all'interno del territorio di molteplici strumenti di programmazione rende necessario sia supportare gli stessi Enti Locali, sia garantire un alto grado di coordinamento di tutte queste attività programmatiche sul territorio".

Tra le azioni messe in campo per supportare i Comuni nella definizione di progettualità per il PISL vi è l'adozione di una metodologia di valutazione, elaborata dalla Cabina di Regia provinciale del PISL, che prevede l'applicazione di apposite griglie di valutazione dei progetti candidati dai Comuni. Analogamente, viene previsto il supporto tecnico per i Comuni dello stesso PISL da parte della Provincia, al fine di concorrere al processo di avanzamento amministrativo ed implementazione di capacità progettuali.

L'esperienza del PISL Basso Mantovano testimonia anche come in una Regione come la Lombardia, in cui non era ben definito il ruolo delle Province nella progettazione integrata, la Provincia di Mantova abbia messo in campo strumenti nuovi ed originali, sia nella definizione, sia nella gestione della fase di programmazione ed inserimento dei progetti costituenti lo stesso PISL. La Provincia si è posta di fatto come regista sul territorio spingendo e supportando i Comuni nella loro progettualità.

Le Province e la gestione dei Progetti Integrati

In alcuni casi, le Province hanno avuto un ruolo diretto nella gestione dei Progetti Integrati. Ad esempio, presso la Provincia di Salerno sono stati istituiti gli Uffici Comuni deputati a seguire l'attuazione e la gestione unitaria dei PI; questi Uffici, presieduti ed organizzati dal Coordinatore Territoriale, hanno operato in luogo e per conto delle Amministrazioni

componenti il Tavolo di Concertazione. Come dice Domenico Ranesi nell'intervista già citata in precedenza, i Progetti Integrati nella Provincia di Salerno hanno costituito "un metodo attraverso il quale programmare la progettazione, intendendo con questo termine non solo l'organizzazione nel tempo delle opere infrastrutturali, ma anche degli aiuti e delle attività di formazione e di servizio al territorio".

Un ruolo importante nella attuazione dei PIT è anche quello svolto, anche se indirettamente, dalla Provincia di Enna, che si è avvalsa — come racconta Michele Sabatino nell'articolo della [Newsletter del 17 dicembre 2004](#): "[Enna: un'Agenzia di Sviluppo per i PIT](#)" — dell'Agenzia di Sviluppo Locale CESIS. Quest'Agenzia è stata infatti incaricata dalla Provincia Regionale di Enna di svolgere il coordinamento, la gestione, il monitoraggio e controllo, nonché le attività di informazione, promozione e animazione, dei Progetti Integrati Territoriali "Sinergie per competere" e "Turismo tra natura e archeologia".

Le Province e la costruzione di reti

Nella [Newsletter del 15 marzo 2004](#) a pagina 6, l'articolo "[Il progetto - Uffici di collegamento PIT provinciali](#)" di Bianca Rende della *task force* SPRINT in Calabria illustra uno studio elaborato dal Formez nel quale si ipotizza — sulla base di quanto previsto nelle [Linee guida dei PIT della Regione Calabria](#) — una rete di Uffici provinciali dei PIT in cui raccordare i diversi livelli istituzionali coinvolti nell'attuazione dei PIT, nonché le aree PIT provinciali e regionali. Questi uffici avrebbero dovuto avere sede o nelle Province di riferimento dei PIT o presso le Agenzie di sviluppo da esse partecipate. Tra gli obiettivi vi era quello di implementare la capacità

di pianificazione e programmazione provinciale, creando una rete di supporto, accompagnamento, formazione e assistenza alla progettazione integrata.

Dall'intervista a Mariano Meloni della Provincia di Nuoro "Le potenzialità dei forum provinciali" della Newsletter del 30 settembre 2005 a pagina dieci, emerge la percezione che l'esperienza dei nuovi laboratori di progettazione integrata in Sardegna e la metodologia da questi adottata potrebbero costituire, grazie al loro alto valore innovativo, la base per la creazione di *"centri provinciali di programmazione"*. Si legge infatti: *"Rispetto a quanto si è visto nel passato è la prima volta che la Progettazione Integrata è supportata da una serie di azioni con le quali si cerca di dar voce a tutto il territorio,... . Vi è un totale coinvolgimento delle Province per le quali i Laboratori potrebbero rappresentare l'embrione dei "centri provinciali di programmazione" che attualmente sono completamente assenti nella realtà sarda"*.

Province, concertazione ed animazione territoriale

Le Province agiscono sul territorio anche attraverso azioni di supporto, di animazione e comunicazione tese alla definizione di programmi e progetti per lo sviluppo.

Un esempio interessante della capacità di coinvolgimento del territorio attraverso una studiata azione di comunicazione è quello dato dalla Provincia di Avellino (si veda l'intervista a Luisa Boccero "I simboli dell'Irpinia rivivono nei PIT" - Newsletter 30 aprile 2004 alle pagine quattro e cinque).

La Provincia, individuando le idee forza dei “PIT Valle dell’Ofanto” e “Regio Tratturo” (le schede sono consultabili all’indirizzo dell’[Osservatorio PIT del Formez](#)), ha identificato un filo conduttore comune, capace di legare i due territori, simili per la storia millenaria ma anche molto diversi, ad una stessa “origine culturale”. Attraverso l’individuazione di simboli e marchi nei quali gli stessi cittadini potessero ritrovarsi, infatti, si è inteso giungere ad una condivisione delle idee forza e degli obiettivi dei PIT facendoli percepire come patrimonio di tutto il territorio, la cui realizzazione fosse condizione per esprimere le proprie potenzialità.

L’animazione territoriale è legata anche alla capacità delle Province di tener vivo il partenariato locale istituzionale e non. Come si legge nella [“Intervista ad Achille Mughini e Domenico Ranesi”](#) della Provincia di Salerno, apparsa nella [Newsletter del 20 luglio 2005](#), nell’attuale programmazione le Province hanno *“svolto un ruolo di agente intermedio tra il centro (la Regione) e le periferie (il territorio) ...la Provincia ha potuto rappresentare un efficace camera di compensazione delle istanze del territorio: essa è stata al tempo stesso un luogo di attenzione delle istanze territoriali e di sintesi delle stesse, aprendo i protagonisti locali, secondo i dettami di un approccio non più gerarchico, bensì cooperativo”*.

Il PISL Basso Mantovano ha fatto dell’esperienza della progettazione integrata un punto di forza della propria capacità di animazione territoriale tanto che il territorio stesso ha riconosciuto nel PISL un *“modello di programmazione e di riferimento per l’area, favorendo un processo di progressivo apprendimento e consolidando all’interno del territorio la capacità*

programmatoria” (si veda “Province e progetti Integrati: il caso del PISL Basso mantovano” della *Newsletter del 30 settembre 2005*). La Provincia ha quindi applicato la modalità concertativa utilizzata per il PISL giungendo all’approvazione del Piano per le Attività produttive, che rappresenta il risultato di un vasto processo partenariale per la definizione di una politica industriale innovativa per sostenere la competitività delle PMI mantovane.

Articoli sul tema dalla Newsletter Progettazione Integrata del Formez

- Newsletter SPRINT 15 marzo 2004, sesta pagina "Il progetto Uffici di collegamento PIT provinciali" di Bianca Rende, task force SPRINT in Calabria;
- Newsletter SPRINT 8 ottobre 2004, dodicesima pagina L'esperienza della progettazione integrata nella Provincia di Salerno di Domenico Ranesi, Provincia di Salerno;
- Newsletter SPRINT 30 aprile 2004, quarta pagina I simboli dell'Irpinia rivivono nei PIT Intervista a Luisa Bocciero, Provincia di Avellino;
- Newsletter Progettazione Integrata 17 dicembre 2004, quarta pagina Enna: un'Agenzia di Sviluppo per i PIT di Michele Sabatino, Agenzia di Sviluppo Locale CESIS;
- Newsletter Progettazione Integrata 17 dicembre 2004, ottava pagina Provincia di Nuoro: i PIT, un sogno da difendere di Nicola Corria, Provincia di Nuoro;
- Newsletter Progettazione Integrata del 20 giugno 2005, seconda pagina Intervista a Tiziana Arista, AdG POR Campania;
- Newsletter del 20 giugno 2005, pagine quattro e cinque "Al via i laboratori per la definizione dei nuovi progetti integrati in Sardegna";
- Newsletter Progettazione Integrata del 20 luglio 2005, quinta pagina Intervista a Achille Mughini e Domenico Ranesi, Provincia di Salerno;

- Newsletter Progettazione Integrata del 20 luglio 2005, sesta e settima pagina; Intervista a Gino Scavuzzo Provincia Regionale di Enna;
- Newsletter Progettazione Integrata del 20 luglio 2005, ottava pagina: Intervista a Paolo Urbani – rete esperti SPRINT;
- Newsletter Progettazione Integrata del 30 settembre 2005, settima pagina Il Forum provinciale in Sardegna: uno strumento partecipativo per facilitare lo sviluppo locale, di Serenella Paci- Formez;
- Newsletter Progettazione Integrata del 30 settembre 2005, ottava pagina L'esperienza del laboratorio per la progettazione integrata della Provincia di Nuoro, di Anna Pireddu, Provincia di Nuoro;
- Newsletter Progettazione Integrata del 30 settembre 2005, nona pagina Verso una Programmazione responsabile - Intervista a Roberto Deriu Presidente della Provincia di Nuoro;
- Newsletter Progettazione Integrata del 30 settembre 2005, decima pagina Le potenzialità dei forum provinciali – Intervista a Mariano Meloni, Provincia di Nuoro;
- Newsletter Progettazione integrata del 30 settembre, undicesima pagina Province e Progetti integrati: il caso del PISL Basso Mantovano Intervista a Giovanni Urbani - Provincia di Mantova.
- Newsletter del 31 gennaio 2006 , prima pagina La valutazione dei PIT e le politiche di sviluppo locale e territoriale nel 2007 – 2013” di Raffaele Colaizzo

Interviste “strutturate”

In questo paragrafo del Dossier presentiamo alcune interviste dedicate alle Province scelte fra quelle che hanno dimostrato una maggiore presenza, sia per quanto riguarda la partecipazione alla progettazione integrata, sia per quanto riguarda la capacità di proiettarsi verso la nuova programmazione delle politiche europee di coesione 2007- 2013:

- intervista a Mauro Hamel della Provincia di Agrigento
- intervista a Salvatore Mallia della Provincia di Ragusa
- intervista a Giuseppe Scorciapino della Regione Siciliana

Gli elementi che attraverso queste interviste si è inteso investigare sono da un lato l’esperienza delle Province nella Progettazione Integrata e l’eventuale acquisizione di maggiori competenze per il coordinamento dello sviluppo locale; dall’altro la loro capacità di definizione delle priorità di sviluppo per la prossima programmazione.

In relazione alla necessità di un coordinamento tra gli strumenti di sviluppo territoriale, illustrata nel paragrafo 2.1, la Provincia di Agrigento ha avviato, sin dalla fine degli anni ’90, un processo coordinato di concertazione e programmazione, integrando i diversi programmi per lo sviluppo locale presenti sul suo territorio.

Si è trattato di un’attività che ha lasciato in eredità una importante *“capacità di concertazione del territorio”*, che ha influenzato la definizione delle successive iniziative per lo sviluppo territoriale.

Tramite l'accordo Provinciale sui PIT del 15 giugno 2001, la Provincia ha mirato a garantire *“un buon dialogo tra gli enti locali coinvolti”* cercando di far dialogare le rappresentanze locali, le quali tendevano a mettersi in un atteggiamento di competizione più che di collaborazione. Attraverso l'istituzione di una cabina di Regia, la Provincia ha assunto il coordinamento dei quattro PIT *“Aquae Labodes”, “Demetra”, “Magazzolo Platani”* e *“Valle dei Templi”* (le cui schede sono consultabili all'indirizzo dell'[Osservatorio PIT del Formez](#)); si legge però nell'intervista ad Hamel: *“Questa forma di coordinamento, perché privo di efficaci strumenti sanzionatori e di controllo, si è rivelato però inefficace, producendo l'assoluta conduzione in autonomia dei processi di sviluppo da parte delle costituenti Unità di Gestione dei PIT.”*

In vista della nuova programmazione delle politiche di coesione 2007-2013, la Provincia ha riavviato il processo di concertazione attraverso l'istituzione della la Cabina di Regia Provinciale per lo Sviluppo locale.

Sempre relativamente al tema del coordinamento dei programmi sul territorio, la Provincia Regionale di Ragusa, che è ente promotore del PIT *“Quattro città e un parco per vivere gli Iblei”* (la cui scheda è consultabile all'indirizzo dell'[Osservatorio PIT del Formez](#)), ha interpretato il Progetto come uno strumento il cui compito è *“quello di raccordare e completare le azioni previste nei vari piani/programmi predisposti negli anni affinché il programma diventi momento di sintesi di tutta la programmazione esistente e l'occasione per la promozione integrata del “sistema locale”.*

La Provincia, inoltre, ha avuto un ruolo determinante di coordinamento del territorio nella definizione della coalizione territoriale, nel coordinamento del partenariato e nella presentazione alla Regione del

Progetto pilota da candidare al PIR “ Reti per lo sviluppo”. In relazione alla prossima programmazione 2007-2013, la Provincia ha intrapreso un percorso attraverso il quale, tramite l’attivazione di Tavoli di Concertazione, ha animato e supportato il partenariato istituzionale e socio-economico, puntando così all’identificazione delle priorità locali di sviluppo e di elaborazione di *“relative proposte progettuali in coerenza con gli obiettivi della Programmazione provinciale e regionale in una logica di integrazione”*.

La Provincia di Agrigento per lo Sviluppo Locale

Mauro Antonio Hamel è responsabile dell’Ufficio Programmazione, politiche comunitarie e di sviluppo locale della Provincia di Agrigento. Dall’intervista emerge come la Provincia di Agrigento nel tempo, attraverso l’adozione di vari strumenti di programmazione (come i Patti, PIT ecc) abbia maturato competenze per lo sviluppo.

D: Come nasce nella Provincia di Agrigento il processo di concertazione e programmazione che ha condotto negli anni alla definizione e attuazione di progetti per lo sviluppo locale?

R: L’8 febbraio 1999, quindici Comuni della Provincia di Agrigento, consapevoli dell’importanza di realizzare a livello locale il metodo concertativo del “Patto sociale” del 22 dicembre 1998, già operante a livello nazionale tra Governo e Partecipazioni Statali, intraprendevano un’iniziativa avente per oggetto l’occupazione e lo sviluppo, sottoscrivendo un “P

Protocollo di intesa” per la redazione di una proposta concertativa contenente il “Patto Sociale” e il “Patto per l’Occupazione”.

Si avviava così in Provincia di Agrigento un virtuoso processo di concertazione e programmazione, coordinato dalla Provincia Regionale di Agrigento, che quale primo passo portava alla firma del Patto Sociale per lo sviluppo e l’occupazione “Territori dell’agrigentino” del 1 giugno 1999. Il Patto comportava, tra l’altro, impegni ed obblighi puntuali da parte dei soggetti sottoscrittori, tra i quali la Regione Siciliana, la Prefettura di Agrigento, l’ANCI Sicilia, la Provincia di Agrigento, 42 su 43 comuni della Provincia, i sindacati confederali, le associazioni datoriali dell’industria, dell’artigianato, dell’agricoltura e del commercio, il cooperativismo, la sovrintendenza ai BB. CC. E AA. e la C. C. I. A. A. di Agrigento, Lega Ambiente e WWF.

D: Qual è stata l’anima e il principio ispiratore del Patto Sociale per lo sviluppo e l’occupazione “Territori dell’agrigentino”?

R: Il documento, poi sancito dall’Accordo di Programma del 16 luglio 1999, partiva dal presupposto che, poiché le politiche occupazionali nazionali, seppure efficaci, non sono sufficienti a risolvere il problema endemico della disoccupazione, occorre agire in sede livello locale e regionale per la creazione di nuovi posti di lavoro.

Ed è proprio nello sviluppo territoriale che si attribuiva agli Enti locali un ruolo importante da svolgere: quello di programmare e realizzare, di concerto con tutte le forze sociali presenti sul territorio, condizioni localizzate particolarmente favorevoli per ottenere gli investimenti, anche dall’estero, ed accelerare il processo di crescita economica.

Il documento individuava le strategie generali per la ripresa dell'occupazione e dello sviluppo nell'area integrata dell'agrigentino tramite due distinti ma collegati documenti quali il Patto Sociale ed il Patto per l'Occupazione.

Il Patto Sociale assumeva la concertazione ed i tavoli concertativi quali metodo guida per l'attuazione delle strategie individuate e l'adozione delle conseguenti decisioni amministrative in materia di politiche del lavoro e dello sviluppo; snellimento della burocrazia amministrativa; adozione degli strumenti attuativi di governo; incentivi alla ripresa economica; qualità nell'azione amministrativa; riordino dei servizi di pubblica utilità.

Il Piano per l'occupazione avrebbe costituito un vero e proprio Piano di Azione Locale (PAL), strumento di programmazione dal basso (*bottom-up*), frutto di una concertazione locale permanente tra le Amministrazioni e le parti sociali, e successivamente proposto e negoziato con le Amministrazioni centrali.

D: Si può dire che l'esperienza del Patto Sociale per lo Sviluppo ha assicurato alla Provincia un riconoscimento da parte dei Comuni del ruolo di ente coordinatore sul territorio?

R: L'esperienza del Patto Sociale per lo Sviluppo e l'Occupazione, seppure in larga parte inattuato, ha effettivamente spiegato effetti positivi sul versante della capacità concertativa e di dialogo del territorio ed è confluito poco più in là nel complesso processo avviato dalla programmazione regionale sui fondi strutturali per il periodo 2000/2006 (maggio-ottobre 1999).

Da un lato l'attitudine al dialogo ed al confronto è aumentata in tutti gli ambiti interessati dalla concertazione regionale ed anche la capacità di coordinamento da parte della Provincia è continuata nella sua spinta positiva. Il ruolo della Provincia di Agrigento, infatti, è stato riconosciuto dagli altri attori locali quale soggetto guida dello sviluppo provinciale, superando di fatto tradizionali localismi e protagonismi. Dall'altro, i contenuti del Patto sono stati riportati all'interno dei rapporti provinciali prodotti alla Direzione Regionale alla Programmazione facendoli risultare tra i migliori elaborati dai territori provinciali.

In data 29 maggio 2000 è stato approvato dal forum provinciale degli interessi il PAL, elaborato dalla costituita Agenzia Territoriale provinciale per lo Sviluppo Agrigentino (A.T.P.S.A.).

D: Qual è stato il ruolo della Provincia nella definizione dei Progetti Integrati Territoriali?

R: L'avviso pubblico sui Progetti Integrati Territoriali (PIT), strumento attuativo del Complemento di Programmazione Regionale, faceva riemergere conflitti e contraddizioni tra i territori, che la Provincia riusciva a mitigare fino a giungere alla stipula dell'accordo provinciale sui PIT del 15 giugno 2001. Ciò se, da un lato, comprimeva lo spirito competitivo dei territori, conseguentemente producendo limitati risultati in termini di validità delle idee forza di sviluppo elaborate e attenuandone così gli effetti moltiplicatori, dall'altro evitava laceranti competizioni tra poveri e consentiva di mantenere un buon dialogo tra gli enti locali coinvolti.

Questo avveniva però a discapito del ruolo trainante del partenariato economico e sociale che era stato uno dei punti di forza del Patto Sociale e dell'elaborazione dei Rapporti provinciali.

D: Quali sono stati gli strumenti innovativi che la Provincia ha adottato?

Superata la fase iniziale e dopo che tutti i quattro PIT della Provincia sono stati finanziati (4 novembre 2002), la Provincia Regionale ha istituzionalizzato la Cabina di Regia provinciale sui PIT assumendone il coordinamento.

Questa forma di coordinamento, perché privo di efficaci strumenti sanzionatori e di controllo, si è rivelato però inefficace, producendo l'assoluta conduzione in autonomia dei processi di sviluppo da parte delle costituenti Unità di Gestione dei PIT. In tale modo si è forse perso il filo conduttore comune e si è scollegato il nuovo strumento dall'azione della programmazione negoziata attiva in Provincia, la quale ha perso impulso e si è avviata al ruolo di semplice gestore delle singole iniziative finanziate.

I quattro PIT ("Aquaie Labodes", "Demetra", "Magazzolo Platani" e "Valle dei Templi") hanno quindi scelto la strada dell'assoluta indipendenza nell'unico obiettivo perseguito di attuare il finanziato ed avendo quali unici riferimenti i "propri sindaci".

D: La Cabina di Regia dei PIT rappresenta però il risultato di un certo apprendimento istituzionale ed amministrativo che la stessa Provincia ha compiuto; questa esperienza vi è stata comunque utile anche nella successiva programmazione per il territorio?

R: Una nuova spinta è venuta dall'avvio da parte della Direzione Regionale alla Programmazione del processo di valutazione *ex ante* di contesto, in vista della nuova programmazione dei fondi strutturali comunitari per il periodo 2007/2013. Il coordinamento territoriale di questo processo, con nota del Presidente della Regione Sicilia del 17 ottobre 2003, veniva espressamente affidato alle Province Regionali. Si tratta di un'iniziativa del tutto innovativa perché a differenza della precedente programmazione, il ruolo della Provincia viene di fatto sancito da scelte regionali. La Provincia ha così riavviato il processo di concertazione istituendo la Cabina di Regia provinciale per lo Sviluppo locale, approvata dall'assemblea del partenariato il 18 febbraio 2004 e riconvocando forum ed incontri al fine di predisporre la suddetta valutazione *ex ante*.

A causa di limiti nelle risorse di supporto (umane, finanziarie e logistiche) la Cabina si è per ora limitata ad avviare la fase organizzativa della concertazione.

D: Come si inserisce l'esperienza dei PIT nel Progetto Integrato Regionale (P.I.R.) "Reti per lo Sviluppo Locale"?

R: Un ulteriore impulso alla indiscussa necessità di programmare e coordinare le azioni di sviluppo locale attivate sul territorio è venuto dal Progetto Integrato Regionale (P.I.R.) "Reti per lo Sviluppo Locale", che rappresenta un riferimento programmatico e operativo delle politiche regionali per lo sviluppo locale, ai fini della valorizzazione, rafforzamento e razionalizzazione delle risorse territoriali, dei modelli gestionali e di rete

per lo sviluppo locale e che dovrebbe consentire di soddisfare le esigenze di concentrazione delle risorse finanziarie, di integrazione e di raccordo tra i diversi livelli istituzionali coinvolti.

Con l'Avviso pubblico per l'attuazione dell'Azione B.1 "Coordinamento della programmazione locale" del PIR "Reti per lo Sviluppo Locale" del 7 gennaio 2005 si prevedeva, infatti, la possibilità di finanziare progetti pilota, costituiti da interventi infrastrutturali materiali e immateriali, regimi di aiuto e azioni pubbliche, per la realizzazione di iniziative volte a rafforzare la qualità e l'efficacia degli interventi di sviluppo locale in corso di realizzazione, ovvero la loro capacità di produrre impatti socio-economici e produttivi nei territori di riferimento.

La Provincia di Agrigento dinnanzi a questo bando si è mossa verso un coordinamento territoriale unitario in grado di valorizzare il patrimonio esistente e mettere in sinergia gli strumenti di programmazione attivati dal territorio, cercando così di accrescere la capacità di progettazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo locale.

Parallelamente avveniva la presa di coscienza da parte dei rappresentanti dei 4 PIT, ritenuti dall'Avviso in questione elementi indispensabili per la costituzione della coalizione, i quali hanno riconosciuto la necessità di dialogare, pianificare e crescere insieme.

Si giunge, quindi, grazie anche all'abnegazione ed all'entusiasmo di amministratori e tecnici provinciali, alla sottoscrizione del protocollo d'intesa del 2 maggio 2005, il quale sancisce la volontà di costituire la coalizione "Provincia Regionale di Agrigento" al fine di presentare alla Regione Siciliana uno o più progetti pilota che rilanciassero le prospettive di un cammino comune verso condivisi obiettivi di sviluppo provinciale.

Il PIR veniva individuato dal territorio quale utile strumento per la messa a sistema ed in rete dei numerosi strumenti di programmazione negoziata, progettazione integrata e sviluppo locale implementati sul territorio.

La Provincia, d'intesa con i quattro PIT, ha rilanciato allora gli organismi della cabina di regia, dando luogo ad un'intensa attività di coinvolgimento del partenariato, in relazione alle tematiche progettuali individuate quali possibili motori della messa in rete del sistema Provincia di Agrigento; tramite incontri, riunioni, dibattiti, essa è riuscita a giungere alla costituzione dell'ampia coalizione territoriale "Provincia Regionale di Agrigento" ed alla definizione dei due progetti pilota, tra i quali quello finanziato in data 4 agosto 2005 denominato "Agrigento: il Gusto della Cultura".

Appare quindi indubbio come la positiva esperienza del PIR rilancia le prospettive del buon funzionamento della Cabina di Regia per lo sviluppo locale, e conseguentemente anche quelle del ruolo di coordinamento della Provincia Regionale.

Il caso PIR testimonia infatti che quando la Provincia, adottando criteri di trasparenza, informazione e condivisione, si muove con decisione e riesce ad assumere un ruolo guida, senza la necessità di esoinvestiture.

D: Quali sono le funzioni su cui può contare la Provincia per essere realmente indispensabile al territorio?

R: L'adozione di metodologie concertative standardizzate, se perseguite con assiduità, può appunto destare l'interesse e la costruttività del partenariato locale.

Invero, gli interessi delle singole componenti delle aggregazioni territoriali già costituite non sono sempre tra di loro coincidenti ed il compito della Provincia è quello di rappresentarli tutti, sintetizzarli e negoziarne l'attuazione con gli organi centrali di governo.

In questa ottica vanno ottimizzate le esperienze e le competenze maturate nel passato (Patto Sociale, Accordo PIT, Cabina di Regia), eliminandone o limandone le incrostazioni, consentendo così alla Provincia di assumere un ruolo guida nella raccolta delle attuali istanze territoriali e rappresentarle alla Regione sotto forma di priorità provinciale per la nuova programmazione 2007/2013.

Ma, al fine di evitare che si tratti di una proposta preconfezionata e tecnica, e quindi l'ennesima occasione persa, occorre proseguire l'azione di accreditamento verso i territori, rilanciando l'azione della Cabina di Regia per lo sviluppo locale ed utilizzandola nella realizzazione della complessiva programmazione provinciale del territorio.

Provincia Regionale di Ragusa per Lo Sviluppo Locale

Salvatore Mallia è Vicepresidente della Provincia di Ragusa e Assessore al Settore Programmazione e Politiche Comunitarie. Con lui parliamo di come la Provincia di Ragusa abbia avviato un processo di maturazione e di rafforzamento del proprio ruolo, contribuendo alla definizione e attuazione di progetti di sviluppo locale che hanno visto impegnati i diversi attori del territorio. Inoltre l'esperienza dei PIT e della partecipazione al PIR regionale ha dato ulteriore impulso al suo ruolo di coordinamento e ottimizzazione delle istanze territoriali, sino ad arrivare alla definizione del piano di sviluppo provinciale in vista della programmazione 2007-2013.

**D: Quale ritiene sia il ruolo della Provincia per lo sviluppo locale?
Quali sono le competenze da mettere in campo?**

R: La Provincia riveste senza dubbio un ruolo importante e decisivo per l'attivazione delle politiche e delle strategie a favore dello sviluppo locale, ponendo notevole attenzione alla concertazione territoriale per il migliore utilizzo degli strumenti di Programmazione negoziata. Si è cercato di far capire che solo "facendo squadra" e mettendo insieme tutti gli attori dello sviluppo si possono ottenere buoni risultati e mirare agli obiettivi di rilancio e crescita del territorio ibleo.

E' indispensabile utilizzare tutte le competenze esistenti sul territorio per beneficiare dell'apporto che ciascuno è in grado di offrire per gli obiettivi comuni, cercando di integrare il più possibile le azioni dirette e le esigenze locali.

D: Che cosa ha rappresentato per la Provincia l'esperienza dei PIT? Qual è stato lo sforzo compiuto?

R: L'esperienza del PIT ha introdotto e rafforzato un nuovo metodo di lavoro basato sulla concertazione e sulla condivisione degli obiettivi. Questo è stato possibile grazie allo sforzo e alla volontà dei soggetti attivi locali. Tale metodo ha, inoltre, favorito un'analisi del territorio che ha messo in evidenza le ricchezze e le potenzialità dell'ambito preso in esame, specie in termini di risorse naturali, storiche e produttive, evidenziando al contempo la necessità di favorire una maggiore integrazione tra queste risorse, e tra gli investimenti pubblici (realizzati o progettati all'interno del PIT e non solo) e quelli privati.

D: Qual è il ruolo della Provincia nel partenariato del PIT?

R: Il Progetto Integrato Territoriale "Quattro città e un parco per vivere gli Iblei" ha identificato cinque soggetti promotori, quali il Comune di Ragusa (ente capofila, rappresentante dei soggetti promotori), il Comune di Chiaramonte Gulfi, il Comune di Monterosso Almo, il Comune di Giarratana e la Provincia Regionale di Ragusa. Il partenariato attivo vede la partecipazione di otto enti pubblici e di ventitre soggetti privati. Compito del PIT è anche quello di raccordare e completare le azioni previste nei vari piani/programmi predisposti negli anni affinché il programma diventi momento di sintesi di tutta la programmazione esistente e l'occasione per la promozione integrata del "sistema locale".

D: Come ha concorso la Provincia alla definizione della coalizione territoriale provinciale per il PIR?

R: La Provincia Regionale di Ragusa, nella qualità di Soggetto Rappresentante della Coalizione Istituzionale e Socio-economica iblea, ha rivestito un ruolo determinante nella definizione della coalizione, coordinando l'iter di definizione del partenariato fino alla presentazione alla Regione del Progetto pilota. La Provincia si è fatta quindi promotrice di un partenariato "forte" che vede partecipare i dodici Comuni iblei, le Associazioni di categoria, gli attori socio-economici del territorio e tutti i Soggetti della Programmazione negoziata, ossia PIT, PIOS e Patti Territoriali. Questi si sono ritrovati a condividere idee, progetti e programmi a beneficio del territorio provinciale anche grazie alla "regia" e al coordinamento dell'Ente Provincia.

Il progetto presentato intende costituire una rete integrata di soggetti economici che metta a sistema le peculiarità e le potenzialità turistiche del territorio, integrandone lo sviluppo con quello di altre filiere produttive correlate, quali, in particolare, quella artigianale e quella agroalimentare. Tra gli obiettivi del progetto vi sono la promozione in ambito internazionale di un marchio in grado di caratterizzare le bellezze naturali, architettoniche e culturali coniugandoli ai prodotti artigianali ed agroalimentari locali.

D: Partecipare con successo al PIR può considerarsi il risultato di un processo di apprendimento istituzionale le cui tappe sono state caratterizzate anche dall'esperienza della progettazione integrata territoriale?

R: Certamente: i risultati che abbiamo raggiunto in termini di concertazione possono definirsi soddisfacenti. Abbiamo rispettato le direttive europee sin dall'inizio del nostro mandato, abbiamo cercato il dialogo costruttivo non solo con le altre Istituzioni ma anche con gli attori socio-economici locali, con lo scopo precipuo di mettere in campo una strategia comune di sviluppo e di promozione della Provincia di Ragusa imperniata sulle sue peculiarità e sui suoi punti di forza. Ed è importante sottolineare che questi risultati sono frutto di un percorso acquisito e maturato in questi ultimi anni, un apprendimento che le Istituzioni ed i soggetti attivi stanno finalmente metabolizzando, e che è partito con l'avvio dei PIT.

D: Che cosa significa per la Provincia riuscire a “compattare” il territorio verso un comune obiettivo di sviluppo?

Compattare il territorio è stata per noi una “missione” che oggi possiamo definire andata a buon fine. La nuova metodologia avviata secondo i dettami di Agenda 2000, relativamente alla definizione dell'utilizzo degli strumenti di finanza negoziata, ha posto in essere una nuova prospettiva di analisi del contesto territoriale ed inaugurato un nuovo modo di dialogare tra i soggetti Istituzionali e non, che hanno pian piano assunto lo stesso “linguaggio” e condiviso gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del territorio ibleo. Dopo la fase di “rodaggio” avviata con i PIT ed i Patti Territoriali, abbiamo adottato la stessa tecnica per il PIR ed altri momenti progettuali, come ad esempio per l'E-Governament e il S.U.A.P. , ed i risultati positivi hanno premiato lo sforzo fatto da tutti noi, da tutto il territorio.

D: Come sono state individuate le priorità provinciali in vista della programmazione 2007 2013?

In linea con il contesto normativo e con gli indirizzi di programma regionale, la Provincia Regionale ha avviato un percorso che ha visto un ampio coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico del territorio. Con l'attivazione di Tavoli di Concertazione è stato possibile raccogliere e coordinare le istanze provenienti dal "basso", identificando e valorizzando le opportunità locali ed elaborando le relative proposte progettuali in coerenza con gli obiettivi della Programmazione provinciale e regionale, in una logica di integrazione. Il Documento programmatico della Provincia, che peraltro si può visionare *on-line* sul sito istituzionale della Provincia Regionale di Ragusa, è il frutto di una intensa concertazione, di un fattivo confronto e di una condivisione unanime dei partner istituzionali e socio-economici locali che hanno individuato quali sono gli obiettivi prioritari da raggiungere per favorire il decollo dell'economia iblea .

Gli "obiettivi specifici prioritari" delineati dal Tavolo partenariale si basano sulle specificità del territorio ragusano alla luce di un "sistema integrato di sviluppo" e riguardano il settore agricolo, il settore turistico-culturale, le micro e piccole medie imprese artigianali, industriali e dei servizi, e le infrastrutture.

La strategia d'intervento è stata orientata verso l'implementazione della dimensione globale dello sviluppo sostenibile basato sul capitale ambientale, fisico, umano e sociale di questa Provincia.

Allo stato attuale la Regione, dopo avere acquisito tutti i Documenti provinciali, sta elaborando il Documento strategico regionale, mentre va avanti il negoziato nazionale a livello comunitario. Ogni Provincia, e quindi anche la Provincia di Ragusa, ha riletto intanto il proprio Documento Strategico alla luce degli "Orientamenti strategici comunitari" che si basano sulla domanda di sviluppo economico e crescita occupazionale che la Strategia di Lisbona e Goteborg collocano come pilastri della programmazione 2007-2013.

Intervista a Giuseppe Scorciapino, Regione Siciliana, Dipartimento Programmazione -Area Coordinamento e Assistenza Tecnica.

Giuseppe Scorciapino è Dirigente dell' Area Coordinamento e Assistenza Tecnica del Dipartimento Programmazione della Regione Siciliana. Ha seguito l'iter per la definizione del Documento Strategico Regionale Preliminare (DSRP 2007 – 2013) della Regione Siciliana ed il relativo rapporto con le Province. Sin dal 2003 il presidente della Regione ha, infatti, invitato le Province ad avviare nei rispettivi territori un'ampia concertazione con il partenariato istituzionale ed economico-sociale per la definizione dei programmi provinciali per il 2007-2013.

L'intervista è dedicata al tema della programmazione per lo sviluppo locale in vista della nuova programmazione delle politiche di coesione 2007 – 2013. Nei regolamenti dei Fondi Strutturali si fa, infatti, esplicito riferimento alla costruzione della programmazione con il partenariato istituzionale ed economico sociale. Per quanto riguarda il coinvolgimento del partenariato istituzionale, la Regione ha avviato attraverso le Province un intenso confronto che ha portato alla costituzione di programmi provinciali propedeutici alla programmazione 2007- 2013.

Dall'intervista emerge, inoltre, in riferimento alla nuova programmazione, la consapevolezza della minore "sensibilità per la progettazione integrata, che peraltro ha richiesto anni per essere costruita come meccanismo politico-decisionale, economico, tecnico e procedurale.

D: Come si sono svolti gli incontri per la programmazione 2007-2013? Quale metodologia è stata utilizzata? Qual è stata la risposta delle Province e di conseguenza anche dei Comuni agli indirizzi dell'Unione europea?

R. Nella Direttiva presidenziale dell'ottobre 2003 non si prescrivevano particolari modalità di articolazione del partenariato istituzionale ed economico-sociale nel territorio. Si dettavano tempi e si insisteva sui risultati attesi: non libri dei sogni ma indicazioni precise per nuove proposte di sviluppo o per rilanciare interventi strategici già individuati nell'attuale ciclo di programmazione. Le modalità attecchivano alla autonoma sfera organizzativa delle Province che in Sicilia, per legge, hanno ruolo e responsabilità per la programmazione dello sviluppo economico nel loro territorio. Le Province sono così diventate soggetto di coordinamento e di stimolo locale ed hanno coinvolto con molteplici incontri e riunioni comuni, PIT, patti, associazioni di categoria, forze economico-sociali. Ma il tutto in piena autonomia purché consultazione ed istanze fossero capillari nella fase ascendente - per raccogliere la "domanda" di programmazione - e discendente per inserirla in un compiuto progetto di sviluppo economico della Provincia.

D: I regolamenti europei chiedono sin dalla fase di definizione della programmazione 2007 - 2013 il coinvolgimento del partenariato socio economico. Si tratta di una sfida importante anche per la Regione che da anni ha avviato un processo di maturazione sia della propria capacità di *governance* interistituzionale, sia di potenziamento della capacità di risposta istituzionale degli enti locali. Si veda ad esempio l'esperienza

della Progettazione Integrata.. Come si è mossa ora la Regione per coinvolgere il partenariato socioeconomico?

R: Vi sono state riunioni a livello regionale del cosiddetto "Forum del partenariato" che ha accompagnato la programmazione 2000-2006 ed estensivamente – direi: logicamente – ha tutti i requisiti per continuare a farlo nel prossimo ciclo di programmazione. Il Forum abbraccia tutte le sigle del partenariato economico-sociale ed anche ambientale. Questo come livello regionale. Sul piano provinciale è stato fatto lo stesso lavoro, a livello di rappresentanza territoriale e locale. Moltiplicato per nove quante sono le Province in Sicilia.

D: In termini di qualità dei piani provinciali per lo sviluppo avete potuto fare una vostra prima valutazione di coerenza e di pertinenza con gli obiettivi dei nuovi Fondi Strutturali e con le indicazioni di Lisbona?

R. Sì e quanto emerge è piuttosto disomogeneo. La qualità delle proposte varia sensibilmente. La Regione ha ritenuto opportuno operare una sorta di secondo passaggio o seconda lettura chiedendo, in un periodo più recente, alle Province di operare una schematizzazione che cogliesse direttamente in cosa e come i programmi o piani provinciali intercettavano la strategia di Lisbona. La richiesta aveva almeno due finalità: definire una griglia di priorità (anzi farla definire al territorio piuttosto che farla desumere a tavolino da chi avrebbe redatto il DSRP - Documento Strategico Regionale Preliminare) ed allenare l'intera filiera della programmazione, anche in ambito locale, al confronto con le

traiettorie dello sviluppo privilegiate dall'Unione Europea per il prossimo ciclo.

D: Cosa ritiene si possa fare in più perché le Province accrescano la loro capacità di programmazione territoriale e di coinvolgimento dei Comuni?

R: In realtà nelle Province – dove più dove meno – esiste già un bagaglio di esperienze quanto a capacità di programmazione territoriale. Va sicuramente affinato ed adeguato ai nuovi orientamenti, questo è ovvio. Piuttosto il tema è un altro: in che modo garantire una corretta interazione tra Provincia e Comuni che d'una Provincia fanno parte. Talvolta tra i due enti c'è un rapporto poco sinergico, altre volte poco armonico (ad esempio quando le amministrazioni sono espressione di due schieramenti avversari). Insomma c'è da superare qualche campanilismo anacronistico e di troppo e qualche strabismo delle Province per alcuni comuni. Un secondo tema, con meno gossip e più sostanza, è il seguente: la programmazione 2007-2013 lanciata dalla Commissione rivaluta alla grande le città come coprotagoniste della gestione dei Fondi Strutturali. E' un tema complesso in quanto la possibilità di una gestione diretta, persino di quella che nel 2000-2006 è una "misura" del programma operativo, da parte di una città metropolitana richiede che vi sia capacità di coordinamento tra Regione e Città. Terreno su cui bisogna lavorare parecchio, senza pregiudizi e gerarchie, ma anche senza rivendicazionismi. Insomma occorre un approccio molto laico, rigoroso, anche perché il potere contrattuale delle maggiori realtà urbane è forte. E questa considerazione introduce il terzo ed ultimo segmento della

risposta. Appunto perché le città sono candidate a cogestire parti del programma 2007-2013, appunto perché hanno un potere politico – contrattuale rilevante, è concreto il rischio di un dualismo all'interno della galassia degli enti locali con pochi grossi centri coprotagonisti con la Regione della politica di convergenza e centinaia di centri minori a fare da vagoni e non da locomotiva, a stare a rimorchio, sempre più marginalizzati.

D: Se dovesse dare un primo giudizio sull'impostazione suggeritaci dalla Commissione europea, quali sono gli elementi di reale discontinuità con la passata programmazione in termini di definizione della strategia?

R: Colgo una minore sensibilità per la progettazione integrata, che peraltro ha richiesto anni per essere messa su come meccanismo politico-decisionale, economico, tecnico, contabile - in una parola procedurale - di "aggregazione indotta" del territorio per disegnarsi un proprio indirizzo di sviluppo. La mia sensazione è che nel 2007-2013 l'idea di integrazione "non scaldi i cuori" come nel 2000-2006. Peccato, dopo tutte le energie che aveva richiesto per essere definita. La seconda vistosa discontinuità è l'annacquamento già come linee guida comunitarie di una visione unitaria di programmazione. Il FEASR, che rimpiazza il Feoga orientamento, avrà un suo documento strategico ed un suo programma operativo. FESR e FSE hanno un disegno strategico comune ma, possibilmente, due programmi operativi più o meno distinti. Il FEP, subentrato per il settore della pesca allo SFOP, idem. Lo sviluppo di una Regione ha bisogno di una concezione unica e di un uso coordinato di risorse, non di diaspore o torri

di Babele. Positiva invece è la scelta nazionale di utilizzare nel prossimo ciclo, come due gambe dello stesso corpo, politica regionale nazionale e politica regionale comunitaria. Ovvero far lavorare assieme Fondo per le Aree sottoutilizzate e Fondi Strutturali. Sta agli architetti di questo disegno far sì che si possano neutralizzare tutti i disallineamenti e le asincronie – e non sono pochi – per armonizzare e fare marciare in modo davvero sinergico i due strumenti.

D: Qual è il profilo del Piano Strategico Regionale della Regione Siciliana e quali sono gli elementi determinanti ispirati dal confronto con le Province?

R: La strategia generale di sviluppo nel periodo 2007-2013 si inquadra nel contesto programmatico emerso dai Consigli di Lisbona e Goteborg. Elemento fondante della strategia di sviluppo è la collocazione geo-economica della Sicilia, che se da un lato deve guardare al Mediterraneo come occasione di sviluppo (non dimentichiamo che il 2010, data che vedrà il Mediterraneo come area di libero scambio, è alle porte) dall'altro deve realisticamente puntare sui segmenti di attività in cui possa interpretare un ruolo propositivo e in cui possa realmente essere conseguito un vantaggio competitivo.

I fattori di attrattività considerati e i rispettivi obiettivi generali sono: trasporti, ambiente, energia e salute pubblica. Si è ritenuto che la crescita regionale nel prossimo decennio dipenderà sempre più dallo sviluppo della società della conoscenza, a sua volta declinabile in un insieme di interventi che abbracciano la ricerca e lo sviluppo, l'attività innovativa delle imprese, la creazione di imprenditorialità, la diffusione della società

dell'informazione e l'utilizzo della finanza innovativa o, meglio, di un uso innovativo della finanza.

Quanto ad occupazione ed inclusione sociale, infine, la strategia regionale si sostanzia in un diffuso intervento volto a conseguire gli obiettivi della Strategia Europea per l'Occupazione.

Tengo a ribadirlo, in conclusione: la predisposizione del DSR parte da lontano, dall'ottobre 2003, quando il Presidente della Regione ha trasmesso a tutti i Presidenti delle Province la Direttiva per avviare nei rispettivi territori la più ampia concertazione con il partenariato istituzionale ed economico-sociale per la definizione dei programmi provinciali per il 2007-2013.

Le Province siciliane e la nuova programmazione

La definizione della politica di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013 coinvolge sempre di più soggetti locali, sia nella fase di definizione delle priorità di sviluppo, sia in quella di programmazione, sino a giungere ad una loro piena responsabilizzazione nell'attuazione delle nuove politiche sul territorio.

E' stato, infatti, avviato già da tempo un percorso per la definizione degli obiettivi prioritari della nuova programmazione 2007- 2013 che vede impegnati i diversi livelli di governo (nazionale, regionale e provinciale) nella definizione del futuro QSN. Anche le Province sono state chiamate a concorrere alla definizione dei Documenti Strategici Regionali cercando di individuare le priorità locali di sviluppo in continuità con i programmi e i progetti su cui si è investito sino ad ora. La Provincia, proprio per la sua posizione "sovralocale", è in grado di concorrere alla definizione delle priorità strategiche di sviluppo locale, contribuendo al raggiungimento dell'obiettivo di coesione territoriale proprio delle politiche regionali dell'Unione europea.

Un esempio interessante del rapporto delle Province con le Regioni è rappresentato dall'avvio da parte della Regione Siciliana della valutazione *ex ante* di contesto per la nuova programmazione 2007-2013.

Proponiamo, in una prima parte, una rassegna dei documenti strategici provinciali che, su indicazione della Regione siciliana, sono stati candidati a far parte delle linee conduttrici del Piano Strategico Regionale per il 2007 – 2013. La Regione Siciliana ha invitato tutte le Province a partecipare attivamente all'attività di valutazione *ex ante* di contesto per la nuova programmazione 2007-2013 e più precisamente a fornire il loro contributo

sia per quanto riguarda la raccolta dei dati, sia per quanto concerne l'indicazione delle priorità di sviluppo del territorio (si veda "*Schema di linee per la programmazione per lo sviluppo*"). Il Dipartimento Programmazione Regionale ha avviato con le Province dei tavoli di concertazione per individuare le direttrici della nuova programmazione, dando loro un ruolo fondamentale nella definizione degli obiettivi delle relative aree di interesse e nella identificazione delle linee di attuazione per ogni asse. Già dallo scorso anno, le Province siciliane si sono impegnate nello sforzo di individuare le priorità da sottoporre alla programmazione regionale, attraverso l'attivazione di tavoli provinciali tematici. Anche se le Province hanno forse scontato in questo periodo la mancanza di indirizzi precisi relativi anche al contesto a livello europeo in tema di nuove politiche di coesione, hanno prodotti dei documenti provinciali per lo sviluppo locale.

Questa attività di programmazione ha coinvolto costantemente il partenariato istituzionale locale e di quello socio economico.

Regione Siciliana: Documento Strategico Regionale Preliminare per la politica di coesione 2007-13

Il Documento Strategico Regionale Preliminare è "definito sulla base del format concordato tra le Regioni partecipanti alla stesura dei Documenti Strategici Regionali e in accordo con il Documento Strategico del Mezzogiorno a livello centrale ... il Documento ha una natura preliminare ed è rivolto essenzialmente alla individuazione di obiettivi e strategie anche con alcuni contenuti di dettaglio. Lo scopo principale è quello di definire gli aspetti centrali della strategia di intervento, già condivisi con la struttura amministrativa

regionale e con il partenariato economico-sociale ed istituzionale” (Si veda *Documento Strategico Regionale preliminare per la politica di coesione 2007-13*). Si articola in sei capitoli principali nei quali da un’analisi di contesto del “sistema regione” (dal punto di vista dell’occupazione, delle infrastrutture e dei fattori di attrattività, delle imprese) e da un’illustrazione delle scelte programmatiche in atto, si giunge ad una riflessione sulle lezioni apprese dalla programmazione 2000-2006.

Nel capitolo dedicato all’ “analisi di scenario” vengono riportati alcuni prevedibili scenari relativi a specifiche aree di intervento come trasporti, ambiente, energia, sanità, turismo, ricerca e innovazione ecc.

Nella parte dedicata agli “Obiettivi della strategia regionale per la programmazione 2007 – 2013” vengono enunciati gli obiettivi di sviluppo generali e specifici, così come vengono dopo illustrate le priorità generali e specifiche del DPRS. Una parte è dedicata al tema dell’integrazione finanziaria e programmatica nella quale si fa riferimento alla coerenza tra le programmazioni dei diversi strumenti delle politiche di coesione e alla coerenza programmatica Fondi strutturali- APQ e altre politiche per lo sviluppo. L’ultimo capito è dedicato al tema della *Governance* e del partenariato istituzionale e socioeconomico.

[Scarica il documento](#)

Provincia di Trapani: Metaplan della Provincia

Per predisporre le linee guida per lo sviluppo locale 2007 – 2013, la Provincia di Trapani ha utilizzato la tecnica del Metaplan promuovendo incontri e gruppi di lavoro con il partenariato istituzionale, sociale ed economico. Tale metodologia ha permesso di definire meglio le linee strategiche rilevanti per lo sviluppo locale, compatibili con le nuove priorità di convergenza e competitività fissate dalla Commissione europea. Il documento individua, infatti l'obiettivo generale e diversi obiettivi specifici d'intervento; una griglia di politiche integrate per lo sviluppo del territorio della Provincia di Trapani; il fabbisogno finanziario nel periodo 2004-2013.

[Scarica il documento](#)

Provincia Regionale di Palermo - Programmazione per lo Sviluppo 2007-2013: il contributo provinciale alle opportunità per lo sviluppo del territorio e della compagine socioeconomica

La Provincia è stata impegnata nella redazione del Quadro Conoscitivo con Valenza Strutturale del Piano Territoriale provinciale (PTP) e del Piano di Sviluppo Economico e Sociale (PSES). I due documenti sono stati redatti con un approccio integrato che ha prodotto una visione chiara del contesto territoriale.

Il documento si sofferma su un'analisi della situazione economica della Sicilia delineandone i punti di forza e punti di debolezza, esplora gli aspetti economici, sociali e del mercato del lavoro. Viene poi condotta un'analisi quali – quantitativa dei "fattori di cambiamento". Nella parte

dedicata alle lezioni dalla precedente programmazione per lo sviluppo, vengono illustrate le esperienze dei piani di sviluppo dei primi anni '90 e lo stato della programmazione negoziata per lo sviluppo locale. Sono, inoltre, definiti gli obiettivi, dedicando uno spazio al tema del superamento degli ostacoli allo sviluppo. Nella definizione degli assi prioritari viene esplicitata la compatibilità tra la Programmazione socioeconomica provinciale (PSES) esistente e la programmazione regionale. Un aspetto da non tralasciare è trattato nel capitolo dedicato all'attuazione della strategia; viene, infatti, ipotizzato di definire le Aggregazioni Locali partendo dai sistemi locali forti che si sono formati *“sulla base della persistenza nelle forme aggregative dei Comuni indipendentemente dallo strumento di policy utilizzato (Patto, PIT, Leader, Prusst), verificando successivamente la compatibilità con tali aggregazioni dei comuni con scarsa capacità associativa”*.

[Scarica il documento](#)

Provincia di Ragusa: Documento finale per la Programmazione Ex Ante 2007 - 2013

Il documento è il frutto di una ampia concertazione con le istituzioni locali e i rappresentanti delle categorie sociali e produttive del territorio; esso deriva dalla condivisione unanime dei partner istituzionali e socio-economici del territorio. Gli "Obiettivi Specifici Prioritari" delineati dal Tavolo si basano sulle specificità dell'area iblea alla luce di un "Sistema Integrato di Sviluppo" e riguardano il settore agricolo, il settore turistico - culturale, le micro, piccole e medie imprese artigianali industriali e di servizi, le infrastrutture. In particolare, il documento si articola in sei

capitoli: analisi di contesto, attuale programmazione sul territorio, analisi SWOT, definizione delle direttrici o assi e degli obiettivi specifici prioritari.

[Scarica il documento](#)

Provincia Regionale di Enna: Programma di Sviluppo Territoriale 2007 - 2013

Il documento recepisce idee-forza già consolidate in precedenti progetti di sviluppo, valutando una loro estensione all'interno di un progetto generale di sviluppo di tipo integrato. La metodologia utilizzata e l'approccio seguito nella redazione del Programma è quello del costante coinvolgimento del partenariato istituzionale e di quello socio-economico, nell'ambito di una azione di concertazione. La Provincia di Enna ha convocato 5 "tavoli di concertazione tematici", composti da rappresentanti delle istituzioni locali e delle forze economiche, sociali, culturali che hanno agito su due livelli: 1) analisi delle caratteristiche del territorio e dei suoi attori, dei contesti competitivi, delle tendenze in atto e di quelle prevedibili, al fine di identificare i nodi e le problematiche dello sviluppo locale; 2) definizione delle strategie di sviluppo coerenti con una chiara e forte visione del territorio, l'individuazione degli obiettivi generali e specifici, e il collegamento tra obiettivi, risultati, azioni e risorse all'interno di un quadro di insieme.

[Scarica documento](#)

Rassegna normativa

LEGGE 142/90 ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

[...scarica](#)

Descrizione

La legge 142¹², afferma l'individuazione della Provincia come livello istituzionale di riferimento nel coordinamento dello sviluppo locale. La

12

Articoli significativi della legge 142/90:

Da Articolo 2 – Autonomia dei comuni e delle Province

“La Provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità Provinciale.”

Da Articolo 3- Rapporti tra Regioni ed Enti Locali

3. La legge regionale disciplina la cooperazione dei comuni e delle Province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

6. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.

Da Articolo 14 – Funzioni di gestione

1. Spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse Provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio Provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello Provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti.

Da Articolo. 15 - Compiti di programmazione

2. La Provincia, inoltre, predisporre ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

legge chiarisce e identifica la Provincia come autonomo centro di programmazione, in grado di adottare propri programmi pluriennali di sviluppo e il piano territoriale di coordinamento. La Provincia è intesa come ente intermedio tra Comune e Regione, nel quale l'accentuazione dei compiti di programmazione, promozione e coordinamento delle attività degli enti locali, appare comunque preordinata all'efficace svolgimento delle funzioni gestionali di area vasta. Disciplina la cooperazione di comuni e Province fra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico. Il legislatore regionale è così chiamato a stabilire, ai fini della programmazione regionale, le forme e i modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani regionali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la Provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle Province e tengono conto dei loro programmi pluriennali.

DECRETO LEGISLATIVO 23 DICEMBRE 1997, N. 469 (IN GAZZ. UFF., 8 GENNAIO, N. 5). - Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della l. 15 marzo 1997, n. 59.

[...scarica](#)

Descrizione

Il D.Lgs. 469/1997¹³ demanda alle leggi regionali la fissazione dei criteri di gestione ed erogazione da parte delle Province dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti in materia di mercato del lavoro, tramite strutture denominate «centri per l'impiego».

DECRETO LEGISLATIVO 112/98

[...scarica](#)

Descrizione

13 Articoli significativi del Decreto legislativo 469/1997:

Da Articolo 4 "Criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego"

L'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi del presente decreto sono disciplinati, anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, con legge regionale da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettere f), g) e h), della legge 15 marzo 1997, n. 59, attribuzione alle Province delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 2, comma 1, ai fini della realizzazione dell'integrazione di cui al comma 1;
- c) costituzione di un organismo istituzionale finalizzato a rendere effettiva, sul territorio, l'integrazione tra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, composto da rappresentanti istituzionali della regione, delle Province e degli altri enti locali;
- e) gestione ed erogazione da parte delle Province dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti attribuiti ai sensi del comma 1, lettera a), tramite strutture denominate "centri per l'impiego";
- g) possibilità di attribuzione alle Province della gestione ed erogazione dei servizi, anche tramite i centri per l'impiego, connessi alle funzioni e compiti conferiti alla regione ai sensi dell'articolo 2, comma 2;

Le Province individuano adeguati strumenti di raccordo con gli altri enti locali, prevedendo la partecipazione degli stessi alla individuazione degli obiettivi e all'organizzazione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti di cui all'articolo 2, comma 1.

Il riferimento al decreto 112/98 e ai principi che lo informano, se per un verso conferma l'impossibilità di inquadrare in un'ottica di sovraordinazione gerarchica i rapporti fra i diversi livelli territoriali, per altro verso prefigura un processo di progressivo incremento del patrimonio funzionale della Provincia anche nel settore dello sviluppo economico e attività produttive.

Le previsioni del d.lgs. 112/98¹⁴ sembrano avvalorare, nel loro complesso, la tendenza – già riscontrata nella l. 142 – a mantenere in capo alla

14 Articoli significativi del Decreto Legislativo 112/98:

Da Articolo 3

1. Ciascuna regione, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro sei mesi dall'emanazione del presente decreto legislativo, determina, in conformita' al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali, in conformita' ai principi stabiliti dall'articolo 4, comma 3, della stessa legge n. 59 del 1997, nonche' a quanto previsto dall'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142..."

2. La generalita' dei compiti e delle funzioni amministrative e' attribuita ai comuni, alle Province e alle comunita' montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Le regioni, nell'emanazione della legge di cui al comma 1 del presente articolo, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalita' dei comuni. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale.

Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni.

3. La legge regionale di cui al comma 1 attribuisce agli enti locali le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

4. Qualora la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo adotta con apposito decreto legislativo le misure di cui all'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

6. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono comunque emanati entro il 31 dicembre 1999.

7. Ai fini dell'applicazione del presente decreto legislativo e ai sensi dell'articolo 1 e dell'articolo 3 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni e i compiti non espressamente conservati allo Stato con le disposizioni del presente decreto legislativo sono conferiti alle regioni e agli enti locali"

Provincia l'impronta di ente a prevalente connotazione programmatica in ambito economico. Conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"

TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI 267/2000

[... scarica](#)

Descrizione

Nel Testo Unico¹⁵ vengono descritte le funzioni amministrative e il ruolo della Provincia rispetto al Piano territoriale di coordinamento provinciale.

¹⁵ Articoli significativi del TU 267/2000

Le funzioni amministrative della Provincia

Individuazione delle competenze amministrative Provinciali nei settori indicati oggi (difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; tutela e valorizzazione delle risorse energetiche; valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; caccia e pesca nelle acque interne; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari di igiene e profilassi; istruzione secondaria compresa l'edilizia scolastica; raccolta ed elaborazione dati e assistenza agli enti locali), entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale.

Articolo 19 - Funzioni

2. La Provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse Provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali."

IL RUOLO DELLA PROVINCIA E DEL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

I contenuti del piano Provinciale previsti da questo articolo: difesa idrogeologica, alla difesa ambientale, alla localizzazione delle infrastrutture e delle vie di comunicazione di rilievo Provinciale, al paesaggio.

Da Articolo 20 – Compiti di programmazione

1. La Provincia:

- a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;
- b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
- c) formula e adotta con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.

2. La Provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispose ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

Il Piano Territoriale di Coordinamento provinciale trova la sua fonte nei contenuti nel TU 267/2000 e nelle leggi regionali. Attribuisce alla Provincia essenzialmente un ruolo “programmatorio”; recita che la Provincia in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo commerciale e turistico.

Emerge una dimensione policentrica e tendenzialmente paritaria dei rapporti fra i diversi livelli di governo; il Decreto circoscrive infatti l'intervento regionale – rispetto a quanto originariamente previsto nella l. 142 – alla sola indicazione dei “principi” della cooperazione fra comuni e Province. Si tratta di un principio di sostanziale parivalenza, in cui la cooperazione fra i diversi enti, nel rispetto delle reciproche competenze, rappresenta la cifra qualificante di un modello di relazioni interistituzionali espressamente finalizzato allo sviluppo economico del territorio. Il Decreto non scalfisce la disciplina delle funzioni provinciali,

b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione, nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la Provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle Province e tengono conto dei loro programmi pluriennali.”

conferma in pieno l'impianto del '90 ed incide sul ruolo della regione nella disciplina delle relazioni fra enti locali.

CORTE COSTITUZIONALE, SENT. N. 378 DEL 27 LUGLIO 2000

[... scarica](#)

Descrizione

Verso un nuovo statuto del PTCP

La stessa Corte Cost.(27 luglio 2000 n.378) ha affermato più in generale che *"quel sistema pianificatorio che riteneva i piani sovracomunali semplici piani di direttive è stato superato dalla legislazione successiva diretta soprattutto all'efficacia dei vincoli"*. Il livello sovracomunale, prosegue la Corte, privilegia il livello più idoneo di pianificazione della protezione di alcuni assetti territoriali ed ambientali individuati.

CORTE COSTITUZIONALE SENTENZA N.286/97

[... scarica](#)

Descrizione

La sentenza esprimendosi nel rispetto delle autonomie locali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione d'interessi generali collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio, ribadisce che la pianificazione urbanistica comunale non ha carattere esaustivo.

LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001 - MODIFICHE AL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

[... scarica](#)

Descrizione

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001¹⁶, n. 3 è stato modificato il Titolo V, parte seconda, della Costituzione italiana. Tale modifica ha

16 Articoli significativi della Legge costituzionale del 18 ottobre 2001

Da Articolo 3

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Da Articolo 4

1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Da Articolo 5

1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 119. - I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

Da Articolo 7

determinato una nuova ripartizione di competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. La riforma del titolo V ha affermato la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, ed ha dato una garanzia costituzionale all'autonomia degli enti locali. Il nuovo volto policentrico della Repubblica espresso nell'articolo 114, conferma quel rapporto tra i diversi livelli di governo, che già si desumeva dalla lettura del testo unico e che tanta parte riveste ai fini di un'efficace azione di sostegno in favore dello sviluppo del territorio. La rideterminazione delle funzioni che, nel settore dello sviluppo economico, investe materie che il nuovo articolo 117 – innovando rispetto al passato – ha rimesso prevalentemente alla competenza legislativa regionale sia concorrente, ma soprattutto residuale.

1. All'articolo 123 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: "In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

DECRETO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO 3 SETTEMBRE 2002¹⁷ (in Gazz. Uff., 24 settembre, n. 224). - Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000.

[... scarica](#)

Descrizione

Le regioni, nell'assegnare le funzioni per l'emanazione di un piano di gestione di un sito natura, devono tenere conto della vigente struttura legislativa delle autonomie locali che prevede, nelle materie ambientali e della protezione della natura, un ruolo fondamentale delle Province.

LEGGE 5 GIUGNO 2003, N. 131

[... scarica](#)

Descrizione

Dall'11 giugno 2003 è in vigore la Legge 5 giugno 2003¹⁸, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

17 Articoli significativi

Le regioni e le Province autonome possono sottoporre la materia a propria disciplina legislativa organica, come sarebbe preferibile, oppure limitarsi ad esercitare le funzioni amministrative assegnate dal regolamento di attuazione. Nel caso adottino una legislazione specifica riguardante Natura 2000, in tale sede possono prevedere forme particolari di esercizio dei poteri pianificatori, ad esempio delegando le Province all'adozione del piano di gestione o configurando discipline particolari sul piano del procedimento. In assenza di disposizioni specifiche, la regione o la Provincia autonoma rimane comunque competente per l'adozione dei piani di gestione. Tale attribuzione di competenza sta a significare che la regione o la Provincia autonoma è, innanzitutto, responsabile della realizzazione delle misure obbligatorie, laddove necessarie, ed, in secondo luogo, delle valutazioni di ordine conoscitivo indispensabili per decidere se debbono essere adottati piani di gestione. In altri termini, spetta alle regioni e alle Province autonome, o ai soggetti da esse eventualmente delegati, effettuare tutte le ricognizioni e gli studi necessari per stabilire se in aggiunta alle misure obbligatorie debba essere adottato un piano di gestione.

18 Articoli significativi

Da Articolo 2.- Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

4. Nell'attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane;

b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte; c) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni; d) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato;

Da Articolo 3 - Autonomia dei comuni e delle Province

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e Province, sono autonome.

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La Provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le Province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Da Articolo 4 - Sistema regionale delle autonomie locali

1. Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le Province.

2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico mi ordine alle funzioni del comune e della Provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione, gli interessi comunali e Provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

3. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni alle Province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge del 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali. associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

4. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle Province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Articolo 5- Programmazione regionale e locale

Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 Giugno 2003 La legge La Loggia n.131/2003 ha previsto che con D.Legisl. si individuino queste funzioni che costituiscono lo zoccolo duro della potestà amministrativa in capo ai rispettivi enti. Lo schema di decreto per l'attuazione dell'art. 2 della l.131 dal titolo "Adeguamento del Testo Unico degli Enti Locali Alla Riforma Del Titolo V Della Costituzione" che esplicita – riprendendo l'elenco del TU 267– le funzioni amministrative che in questo caso diventano fondamentali, imponendo quindi alla legislazione regionale di operare con celerità il decentramento delle funzioni in parola, e rafforzando così il ruolo centrale della Provincia nella programmazione e pianificazione di media area.

-
1. La regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico sociale e territoriale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.
 2. Comuni e Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.
 3. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.
 4. La legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle Province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.
 5. La legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 4 e i programmi regionali, ove esistenti.

DECRETO LEGISLATIVO 15 aprile 2005, n. 76¹⁹, (in Gazz. Uff., 5 maggio, n. 103). - Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della L. 28 marzo 2003, n. 53.

[...scarica](#)

Descrizione

La Provincia, attraverso i servizi per l'impiego in relazione alle funzioni di del dovere di istruzione e formazione.

¹⁹ Articoli significativi

da Articolo 3 comma 3. "Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano l'integrazione delle anagrafi regionali degli studenti con le anagrafi comunali della popolazione, anche in relazione a quanto previsto dagli articoli 4 e 5 del presente decreto, nonché il coordinamento con le funzioni svolte dalle Province attraverso i servizi per l'impiego"

Conclusioni

Come emerge tanto dall'analisi del quadro legislativo, quanto dalle esperienze prese in considerazione, sebbene sia chiaro che lo sviluppo del territorio fa parte della "missione" istituzionale (o "funzione fondamentale") sia delle Province che dei Comuni, non esiste una "regola generale" relativa a come le relazioni fra le diverse autonomie locali vadano articolate in questo specifico settore. Si evince semmai, che esse hanno il "dovere" di collaborare al fine di rendere più efficiente ed efficace la propria azione. In effetti tuttavia, quest'ultimo aspetto, che dovrebbe essere scontato in conformità alla legge del buon senso, in diverse situazioni in cui si creano contrapposizioni (più o meno esplicite) fra Comuni e Provincia, si trasforma in un elemento locale di criticità, una grande debolezza.

Non a caso, nella bozza di riforma del Decreto Legislativo N. 267/2000, si è ritenuto opportuno sottolineare (si potrebbe dire "con la matita blu") questa esigenza di "collaborazione tra pari", aggiungendo uno specifico Articolo (il 12-septies) intitolato alla "Leale collaborazione", che incoraggia ogni livello di governo ad "attivare strumenti e procedure di concertazione"²⁰ a tale scopo.

Proposta di adeguamento del Decreto Legislativo N. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali) alla riforma costituzionale del Titolo V, predisposta dal Consiglio dei Ministri (2005).

Al tempo stesso appare evidente come la Provincia sia un candidato "naturale" a giocare un ruolo di *leadership* nei processi di sviluppo locale: rispetto alle singole amministrazioni comunali essa si presenta come un'istituzione che rappresenta gli interessi di tutto il territorio, detiene competenze e funzioni complementari alle azioni locali di sviluppo ed è, potenzialmente, più "attrezzata" in termini di risorse tecniche per svolgere un ruolo di servizio al partenariato locale.

Questo ruolo, come è emerso dalle esperienze e dalle riflessioni riportate nel dossier, può essere interpretato in diverse maniere:

- Collegamento ed integrazione fra singoli progetti territoriali e fra essi ed altri strumenti di pianificazione e programmazione di diverso livello. L'esigenza di una funzione di questo tipo è stata rappresentata nelle riflessioni di Paolo Urbani e Raffaele Coalizzo ed esempi interessanti della sua applicazione sono quelli riferiti nelle esperienze della Campania (Tiziana Arista e Domenico Ranesi).
- Facilitazione, accompagnamento e guida delle diverse fasi del singolo progetto territoriale integrato. Questo avviene in quei casi, come ad esempio il Basso Mantovano, la Toscana e l'Abruzzo, in cui la Provincia si mette a disposizione del partenariato locale fornendo risorse tecniche e

svolgendo il ruolo di rappresentanza istituzionale o capo fila.

- Funzione decentrata dell’Autorità di Gestione. Questo è un caso particolare che si è verificato nell’ambito dei PSL della Regione Emilia Romagna. In questa regione (ove è in atto da molto tempo un processo di delega di competenze alle Province che interessa numerosi ambiti inerenti la gestione del territorio, l’agricoltura, le attività produttive, la formazione, turismo ecc.) le Province sono state identificate come soggetti attuatori dei PSL; in tale veste, oltre al ruolo di supporto tecnico e di animazione, hanno svolto funzioni di istruttoria e selezione, gestione procedurale e finanziaria, monitoraggio (fisico, procedurale e finanziario), accertamento e certificazione delle spese, informazione e pubblicità.

Naturalmente le tre categorie di funzioni citate non sono alternative, ma possono essere combinate ed interpretate anche in relazione ai diversi possibili scenari:

- La prima (relativa all’integrazione), in effetti, dovrebbe essere sempre interpretata come una vera e propria “missione” dalla Provincia.
- La seconda dovrebbe rappresentare almeno una “preoccupazione” della Provincia, ovvero quella di accertarsi che i partenariati impegnati in progetti

di sviluppo territoriale siano dotati di idonee risorse tecnico-organizzative ed essere pronta a fornirle nel caso in cui si rendano necessarie. In effetti il panorama dello sviluppo locale in Italia ci mostra sia partnership locali che si sono molto bene attrezzate per questo lavoro (utilizzando risorse e competenze interne o fornite da agenzie o ancora da soggetti capofila come Parchi o Comunità Montane) e sia realtà con fortissimo bisogno di supporto tecnico.

- La terza, infine, dipende soprattutto dal sistema di relazioni esistente tra Province e Regione e, ove esistono le condizioni tecniche, rappresenta un'interessante opzione per dare efficienza al processo di programmazione ripartendo meglio compiti e responsabilità.

Un'ultima riflessione, sulla base delle esperienze realizzate in Italia nel corso dell'attuale ciclo di programmazione, riguarda gli insegnamenti che si possono trarre rispetto a quali siano le condizioni necessarie perché questo ruolo di *leadership* delle Province si concretizzi e sia efficace. Naturalmente, come è avvenuto in diversi casi nel Centro-Nord, esso può essere rafforzato da prescrizioni specifiche introdotte nei modelli di programmazione definiti dalle Regioni. Tale elemento, se ben congegnato, può avere una funzione di stimolo iniziale nell'accelerare ed orientare un processo organizzativo, esso tuttavia,

non rappresenta di per se un fattore di successo determinante, infatti nell'ambito delle stesse regioni in cui è stato sperimentato, il rapporto delle Province con i partner locali non ha sempre funzionato bene e comunque non con lo stesso livello di efficacia.

Quello che realmente fa la differenza è l'approccio con cui un organismo come la Provincia si accinge a svolgere questo ruolo. In generale tale approccio deve essere orientato al servizio ed all'accompagnamento del partenariato locale ed improntato alla costruzione relazioni di partnership tra eguali con gli altri soggetti locali. In particolare esso deve rispettare i principi che guidano una buona leadership nello sviluppo locale come in tutti i contesti organizzativi (soprattutto quelli caratterizzati dall'assenza di rapporti di subordine). Essi possono essere sinteticamente ricordati:

- La capacità di costruire visioni che rappresentino mete condivise da raggiungere e progetti sentiti come "propri" dai partner.
- L'autorevolezza negli apporti tecnici ed organizzativi, fornendo un supporto di tipo professionale basato soprattutto su due sfere di competenze: quelle di gestione amministrativa e finanziaria e quelle, ugualmente importanti, di animazione locale e progettazione *bottom up*.

- La capacità di creare un clima di fiducia tra i partner, da un lato adottando criteri di trasparenza ed *accountability* nella gestione dei processi, delle spese e delle decisioni, e dall'altro dimostrando (e richiedendo) la reale disponibilità a concertare anche le questioni esterne ai progetti locali che magari riguardano le proprie competenze specifiche. Una leadership, insomma, che si possa riconoscere in questo breve pensiero dedicato da Indira Gandy alla politica: *“Pensavo che una volta la leadership significasse imporsi, oggi è possedere le qualità necessarie per meritare la stima delle persone”*.

Spunti bibliografici

√ RAPPORTO SULLE PROVINCE ITALIANE 2004, curato dall'Upi in collaborazione con il Formez ed il Centro Bachelet della Luiss

√ IL GOVERNO DELLE AREE METROPOLITANE: IL RUOLO DELLE PROVINCE, a CURA DI Stefano Chiesa, Collana Materiali, Formez 2005

√ L'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI, a cura di M. Bertolissi, Il Mulino, 2002

√ IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO. LA COMPLESSA ATTUAZIONE DEL D. LGS. 112/98, a cura di G. C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli, Maggioli, 2000

√ AUTONOMIE LOCALI E FEDERALISMO AMMINISTRATIVO, IN UN PRIMO BILANCIO SUL "FEDERALISMO AMMINISTRATIVO", a cura di G C. De Martin Roma 2001

√ IL RUOLO DELLE PROVINCE NEL QUADRO DEL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO DEL CENTRO ITALIA, LABORATORI TERRITORIALI, Cnel, 2000.

√ ACCOMPAGNARE LO SVILUPPO: GUIDA ALLE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE NELL'AREA MILANESE", Provincia di Milano, Milano. (1998)

√ IMPRESA , INNOVAZIONE, MERCATO DEL LAVORO: UNA RICERCA SUL TERRITORIO VARESINO E UNA PROPOSTA DI INTERVENTO PER UN RUOLO ATTIVO DELLA PROVINCIA, Provincia di Varese, Varese(1996).

√ FINANZIARE LO SVILUPPO LOCALE, a cura di Francesco Boccia; prefazione di Enrico Letta, Bologna, Il Mulino, 1998.

√ L'AZIENDA COMUNE: PRINCIPI E METODOLOGIE ECONOMICHE AZIENDALI PER GLI ENTI LOCALI (CON RIFERIMENTI ALLE PROVINCE ED ALLE COMUNITÀ MONTANE), a cura di Luca Anselmi; 3.ed.riv.ed ampliate alla luce de T.U. n.267/2000; Rimini: Maggioli,2001.

√ ENTI LOCALI/LA GESTIONE ECONOMICO FINANZIARIA, GUIDA AL NUOVO ORDINAMENTO FINANZIARIO E CONTABILE, F. Bruno, Milano:IPSOA II edizione.

√ MODELLI LOCALI DI SVILUPPO,di Gioacchino Grafoli.-2ed.-Milano: Angeli,1994.

√ LA STRATEGIA ECONOMICO-FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI: PRESTITI OBBLIGAZIONARI E FINANZA DI PROGETTO,Alberto Falini; presentazione di Gianfranco Rebori.-Milano: Guerini, 2000.

√ DALL'AUTONOMIA ISTITUZIONALE ALL'AUTONOMIA REALIZZATIVA: NUOVI MODELLI DI RIFERIMENTO PER L'ENTE

LOCALE, a cura di Giovanni Valotti e Antonello Zangrandi.-Rimini: Maggioli, 1996.

√ ORGANIZZAZIONE E DIREZIONE DELL'ENTE LOCALE: TEORIA E MODELLI PER L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, Gianfranco Rebori.- Milano: Giuffrè.

√ RESPONSABILITÀ E TRASPARENZA NELLA GESTIONE DELL'ENTE LOCALE, E. Anessi Pessina, a cura di Eugenio Caperchione e Fabrizio Pezzani.-Milano: Egea,2000.

√ LE AUTONOMIE LOCALI NEL SISTEMA DELLA REPUBBLICA, Andrea Piraino. - Torino : Giappichelli, 1998.

√ ISTITUZIONI INTERMEDIE E SVILUPPO LOCALE, A. Arrighetti, G. Seravalli, , Roma, Donzelli, 1999.

√ IL RUOLO DEL CREDITO NELLO SVILUPPO DELLE ECONOMIE LOCALI -UN'ANALISI A LIVELLO PROVINCIALE, di Giuseppe Capuano.

Formez

*Centro di Competenza "Politiche e Strumenti
per lo Sviluppo Locale"*

<http://sviluppolocale.formez.it/>

Progetto "Reti per lo sviluppo locale"

Via Rubicone, 11, 00198 Roma

Tel. +39 06 84892202

Formez

Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale

Via Salaria 229, 00199 Roma

www.formez.it