

Per una radicale riforma del rapporto tra Regione ed autonomie locali

Renato D'Amico

1. Quali domande

La vicenda dei fondi europei nel ciclo di programmazione 2007-2013 (ma in realtà anche nei cicli precedenti) pone principalmente due domande: perché la Regione siciliana non è stata in grado di spendere tutti i fondi a disposizione? E perché nella gran parte dei casi in cui vi è riuscita, la spesa non è stata in grado di produrre effetti moltiplicatori nel processo di sviluppo?

Le risposte a queste domande, ancorché indispensabili, chiamano in causa diversi fenomeni, e non è sempre agevole stabilire un ordine di priorità. Peraltro non sempre le risposte alla prima domanda valgono anche per la seconda, e viceversa. Alcune sono sicuramente comuni, e riguardano il ceto politico e quello burocratico, e, in entrambi i casi, la dimensione culturale che sta all'origine dei rispettivi comportamenti, spesso in una relazione circolare (e viziosa) fra i due soggetti.

Il dato culturale di fondo è unanimemente (e legittimamente) identificato nello scarso ancoraggio al principio del «bene comune» e ad una visione strategica di medio-lungo periodo. A questa manchevolezza fanno da contraltare stili decisionali e comportamenti opportunistici e di breve respiro, per lo più ispirati alla mera tattica, nella permanente preoccupazione della difesa di quelli che, a torto o a ragione, vengono considerati privilegi e rendite di posizione. L'esito sta in quella euforia progettuale segnalata dai tantissimi progetti e programmi di cui sono pieni i cassetti e gli armadi degli uffici di tutti gli attori territoriali (Enti locali, Agenzie di sviluppo, GAL, Distretti, Centri di ricerca universitari, Fondazioni private, e via discorrendo), cui corrisponde però un grave deficit implementativo.

Nella maggior parte di casi è ben nota, infatti, l'assenza di continuità nelle politiche di sviluppo – e dunque di utilizzazione dei fondi europei che proprio a queste politiche sono espressamente destinate – nel passaggio da un'amministrazione a un'altra, e nella pessima abitudine di volere a tutti i costi ricominciare daccapo ad ogni cambio di governo (regionale, provinciale o comunale che sia), talvolta anche indipendentemente dal loro colore politico. Un'abitudine all'«azzerramento del parco progetti», questa, che da sempre si accompagna a quella analoga nei confronti dei vertici burocratici, ovvero di coloro sui quali (dirigenti) per primi ricade la responsabilità di dare esecuzione a quegli stessi progetti.

2. Indizi per possibili risposte

Affrontare questa criticità è compito estremamente arduo: il cambiamento di una cultura (politica, burocratica, della cittadinanza) non avviene né con facili ricette né nel breve periodo. Ciò nonostante almeno due condizioni del cambiamento meritano una sottolineatura.

La prima è di carattere generale, e riguarda quelle che solitamente vengono dette le «condizioni non economiche dello sviluppo». Ci riferiamo al ruolo assolutamente strategico che le istituzioni pubbliche hanno non soltanto nell'efficacia delle politiche di sviluppo, ma ancor più in profondità nel costruire e presidiare le basi culturali di quel capitale sociale fondato sulla solidarietà comunitaria come «obbligo» e di quella cittadinanza attiva intesa come partecipazione consapevole e responsabile della vita di comunità.

La seconda condizione è più specifica del caso siciliano, ma strettamente connessa alla prima. Si tratta della particolare configurazione del tessuto economico e del mercato del lavoro dominati, in Sicilia, in modo pressoché esclusivo da risorse finanziarie pubbliche. È una storia lunga che trae origine dalle politiche economiche del governo dello Stato unitario nell'affrontare (ma non risolvere) il dualismo Nord-Sud e la Questione meridionale. Fatto sta che a quella dell'economia siciliana dalle risorse finanziarie pubbliche si accompagna la dipendenza della società civile siciliana da quel ceto politico che di quelle risorse ha, o presume o promette di avere, il controllo. Con il risultato di una pervasività della politica, intesa come mero controllo ed esercizio del potere, in tutti i campi del vivere individuale e collettivo. Su tutto, così, domina il mercato politico, e con esso la «professione» del politico e di tutta la catena di intermediari d'ogni ordine e grado, persino come opportunità occupazionale. Un condizione di dominio, questa, nella quale il voto o il semplice sostegno clientelare hanno spesso costituito per la gente comune, se non l'unica forma di riscatto, la via più efficace per ristabilire un possibile (ancorché illusorio) equilibrio.

Tutto questo, però, fino a quando la gravissima crisi economica e finanziaria degli ultimi anni ha decretato la fine dell'«età dell'oro», con effetti devastanti su larghissimi settori di entrambi i protagonisti di quella relazione di complice dipendenza: la società civile e quella politica. L'odierna «età della crisi» risulta di continuo attraversata, così, da infuocate competizioni – interne alla società politica ma che lambisce anche la società civile – per l'accaparramento delle risorse (posizioni di governo e sottogoverno, in primis) indispensabili al controllo del «mercato politico». E quasi inevitabilmente la crisi (non solo quella economica) spinge la competizione sempre più al ribasso: il pensiero e l'azione di quel ceto politico e burocratico che si era formato nella cultura della precedente «età dell'oro», siano rivolti più verso iniziative di immediato riscontro che non verso programmi di medio-lungo periodo.

3. A proposito di tre ordini di questioni

Le superiori considerazioni non costituiscono – è ovvio – la risposta alle domande poste all'inizio. Forniscono, tuttavia, indizi importanti. Tre ordini di questioni, soprattutto, meritano una riflessione: la natura delle attività finanziabili con i fondi europei e la loro riconducibilità al tema della programmazione; la distinzione tra attività di regolazione e di prestazione, e il modello di assetto istituzionale meglio attrezzato a rispettarne i principi, garantendo forme di accountability non formale ma sostanziale; la scala dimensionale geografica alla quale ricondurre le politiche di sviluppo cui è connessa la gestione diretta (autorità) dei fondi europei. Vediamole separatamente.

3.1. – La programmazione

Relativamente al primo ordine di questione, il principio fondante sta nel fatto che i fondi europei sono accessori e non ordinari: servono, cioè, a finanziare non le attività che potremmo dire

“ordinarie” delle pubbliche amministrazioni (spese correnti, stabilizzazione di personale precario, ecc.) bensì quelle destinate alle politiche di sviluppo, ivi comprese le “condizioni” indispensabili allo sviluppo stesso (infrastrutture, innovazione nelle pubbliche amministrazioni, creazione di capitale sociale, ecc.). Tutto ciò significa che al centro di tutta l’azione che riguarda le politiche europee sta la programmazione quale metodo indispensabile a garantire efficacia a quelle stesse politiche; programmazione, inoltre, il cui presupposto è a sua volta quello della pianificazione strategica integrata.

Sul punto l’esperienza siciliana non è mai risultata particolarmente brillante. A cominciare prima di tutto dalla Regione, pensata come amministrazione snella e luogo di elaborazione di programmi destinati a rimettere in equilibrio l’economia siciliana rispetto a quella più avanzata del resto d’Italia, ma sin da subito trasformatasi in un’amministrazione accaparratrice di poteri e competenze su diversi servizi e appesantita da un numero esorbitante di dipendenti (nelle strutture centrali, periferiche e nel suo dilagante indotto). Lo stesso è accaduto all’ente Provincia, che ben presto ha smesso di svolgere quella funzione di programmazione poliennale di area vasta (il riferimento è al «Piano provinciale di sviluppo economico-sociale») sulla quale si era principalmente fondata la legge siciliana istitutiva n. 9 del 1986. Né del resto sarebbe potuto accadere diversamente, a causa del neocentralismo della Regione (in funzione talvolta surrogatoria rispetto a quello dello Stato centrale) cui risultava funzionale l’oggettiva continuità storica della Provincia/Deputazione provinciale in chiave di autorità politico-amministrativa disposta sul gradino “intermedio” nella filiera gerarchica che va dalla Regione al singolo Comune. Fallita la programmazione top-down, verticistico-gerarchica, oggi le politiche di sviluppo europee indicano con chiarezza il protagonismo dei territori, sino all’ormai famoso approccio place based (suggerito dall’ex Ministro Barca) con il quale ci si riferisce a un modello comunitario dello sviluppo locale basato sull’idea che il sapere necessario allo sviluppo è già presente nei rispettivi sistemi locali.

Il protagonismo dei territori non è però sinonimo di localismo e «campanilismo», non deve significare, cioè, la confusa disarticolazione di programmi e politiche cedendo a quella trappola del locale che trascura l’indispensabile saldatura tra dimensione locale e sovra-locale; significa, invece, ricondurre il metodo della programmazione ad una visione sistemica che guarda al territorio non (sol)tanto come «oggetto fisico» quanto come «oggetto di percezione» (dove è la percezione, dunque, a definire l’oggetto), come spazio di sistemi locali aperti a forme di relazione reciproca in un assetto a reti.

Risalta, così, nella prospettiva della complementarietà funzionale dei/territori/o, la duplice direzione, ascendente e discendente, implicita nel metodo di una programmazione che senza voler essere quella top-down della cosiddetta «pianificazione razionale-comprensiva» neppure vagheggia, di contro, il ritorno ad un’anacronistica età comunale. Più precisamente, lungo la direttrice ascendente la programmazione consiste nell’armonizzare e “mettere a sistema” in uno o più piani (di sviluppo) sovra-comunali le esigenze e le proposte dei singoli comuni che ricadono nel territorio di riferimento, nonché nel concorrere, a partire dai “propri” piani sovra-comunali, alla elaborazione dei piani (di sviluppo) generali e settoriali della Regione; lungo la direttrice discendente, invece, la programmazione consiste nella regolazione dei processi di implementazione dei piani (di sviluppo) sovra-comunali e comunali in coerenza con i piani regionali, nonché nella valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post dei risultati attesi e raggiunti, e dei relativi impatti.

3.2 – Regolazione e prestazione

Questa persino “banale” precisazione metodologica conduce al secondo ordine di questioni cui si faceva cenno prima: la distinzione fra attività (ed istituzioni) prevalentemente di regolazione e di prestazione. Al primo caso appartengono sicuramente, infatti, i compiti di programmazione. A dare loro senso è una razionalità politico-negoziale. A «dare senso» (attribuire significato) alle attività di «regolazione» è dunque una razionalità politico-negoziale orientata verso i processi di condivisione e coordinamento indispensabili alla programmazione partecipata e all’autovalutazione. Da essa, per intendersi, deriva la natura di tutte le variabili organizzative (cultura amministrativa, personale, struttura, procedure e processi lavorativi, tecnologia) che presiedono alla vita dell’istituzione di riferimento necessarie sia alle attività direttamente connesse al raggiungimento degli obiettivi (programmazione) sia a quelle di supporto (studio e ricerca).

Altro è invece il caso delle attività (e delle istituzioni) di «prestazione», le cui competenze riguarderebbero invece l’amministrazione diretta nella erogazione di servizi di natura individuale o collettiva. E, diversamente dal primo caso, il sense-making di queste attività e delle rispettive istituzioni (determinando anch’esso la natura delle rispettive variabili organizzative) va invece rintracciata in una razionalità tecnico-gestionale orientata verso l’ottimizzazione dei fattori economici e delle risorse umane, cognitive e tecnologiche per la piena efficienza dei servizi e il massimo rendimento.

Ebbene, l’esperienza delle nostre istituzioni intermedie in Sicilia insegna quanto sia difficile (Province docent) il tentativo di commistione fra compiti di regolazione e compiti di prestazione, esauritisi in defatiganti cortocircuiti e scadenti risultati sia sul primo sia sul secondo ambito di attività. E non soltanto per ragioni di astratti «principi di organizzazione», bensì anche per il fatto che le programmazioni non sono tutte uguali (come, del resto, non lo sono le prestazioni). A parte, infatti, la distinzione tra quella razionale-comprensiva e top-down e quella dialogico-partecipativa e bottom-up, un conto è la programmazione mono-settoriale altro conto è quella plurisetoriale, olistica e di sistema: mentre quest’ultimo caso contempla lo svolgimento di prestazioni di settore (un esempio è costituito dai Distretti Socio-Sanitari), nel primo caso la numerosità e varietà dei settori interessati creerebbe un affollamento ingestibile di amministrazioni dirette e quella sorta di «eterogenesi dei fini» (le nostre pubbliche amministrazioni ne sono stracolme) che insieme portano a far male sia le une sia le altre attività.

La storia di questi fallimenti ha molto da insegnare alle istituzioni pubbliche siciliane in vista del prossimo (e probabilmente ultimo) ciclo di programmazione europea 2014-2020. Il fatto di riferirsi in maniera esclusiva a politiche di sviluppo, il cui obiettivo –che lo si chiami convergenza o coesione– è quello di annullare le distanze economiche, sociali e culturali fra la Sicilia e le parti più avanzate di Europa, significa infatti che qualsiasi proposta istituzionale debba muoversi in maniera altrettanto esclusiva nell’ambito dei compiti di regolazione. Colché si esprime anche il passaggio da «la politica» a «le politiche», con tutto il corredo metodologico che obbliga le istituzioni di regolazione (qualunque ne sia la scala territoriale) ad operare nel rispetto dei principi di circolarità e di coerenza tra le fasi del ciclo di vita delle politiche pubbliche: costruzione dell’agenda delle issue; formulazione delle politiche e processo decisionale; implementazione; monitoraggio e valutazione di risultato e di

impatto come processo riflessivo che torna ad incidere sull'agenda delle issue dalla quale ha avuto inizio tutto il ciclo di vita.

Ma se così stanno le cose, se occorre cioè ripensare l'assetto istituzionale in modo da garantire il pieno funzionamento di istituzione di regolazione che pensino in termini di pianificazione strategica integrata e che da questa fanno discendere l'approccio programmatico alle politiche di sviluppo locale cui sono rigorosamente ancorati i fondi europei del ciclo 2014-2020, eccoci al terzo ordine di questioni, ovvero alla scala geo-amministrativa cui riferire queste stesse istituzioni.

La domanda che si pone a questo punto è se sia ancora utile che l'architettura istituzionale di regolazione che serve al caso dei fondi europei venga automaticamente sovrapposta a quella attuale delle istituzioni pubbliche siciliane "monopolizzate" dalle tradizionali attività di prestazione (e dal sistema di regole, anche giuridiche, che le governa). Una domanda tutt'altro che peregrina, questa, se consideriamo il "bivio" di fronte al quale sembra trovarsi oggi il governing delle risorse europee. Da un lato, la strada (lungo la quale, per la verità, ci si è già incamminati) è quella che conduce verso la Regione come unica «autorità di gestione», privilegiando, così, la solidità burocratica di un apparato politico-amministrativo dotato di elevata legittimazione "dall'alto" (la legge e i poteri nazionale ed europeo), ma volendo anche affermarne la natura di Ente esponenziale dell'unica «area vasta». E ciò, nonostante i risultati ben poco esaltanti dell'ultimo ciclo di programmazione economica europea. Dall'altro lato, invece, la strada è quella che conduce verso l'esaltazione dello spazio territoriale (nell'accezione proposta sopra) cosiddetto «intermedio», sovra-comunale ma sub-regionale, dove si sono moltiplicate in questi anni le esperienze coalizionali pubblico-private e dove maggiore è il peso della legittimazione "dal basso". Uno spazio, tuttavia, del quale non è ancora dato sapere da quale istituzione sarà occupato (se i Liberi Consorzi della legge siciliana 8/2014 ovvero le Province della legge nazionale 56/2014), e come verrà stabilito il necessario equilibrio di poteri tra i tanti attori pubblici che l'affollano (dalla città metropolitana secondo il disegno siciliano, o provincia metropolitana secondo il disegno nazionale, alle unioni di Comuni, in Sicilia ancora ferme a poco più che scatole vuote).

3.3. – La scala dimensionale dell'«area vasta»

Dietro il tema della scala geo-istituzionale della programmazione, dunque, si rivela l'intreccio tra confini dell'«area vasta» e soggetto istituzionale al quale debba spettare il compito di «autorità di gestione» dei fondi europei. Quello di stabilire «quanto vasta debba essere l'area vasta» non è infatti un problema astratto né può essere lasciato al solo pragmatismo della "caccia" alle opportunità di finanziamento. Al di là della redazione cartografica, il tema dei confini amministrativi è essenziale per tutto il ciclo della gestione della spesa (dei fondi europei): senza la loro delimitazione fisica la definizione dei poteri e delle competenze degli enti che vi partecipano («autorità di gestione», «imprenditori di policy» o «agenti di implementazione» che siano) non riveste alcun significato.

Entriamo così nel pieno del terzo ordine di questioni: la scala geo-istituzionale alla quale ricondurre il "governo" delle politiche di sviluppo di «area vasta». Trattato in termini di sussidiarietà, la sua versione politico-istituzionale attiene al principio di sottrarre alle autorità centrali i poteri e le competenze in tutti quei settori, non di sua esclusiva competenza, che possono più efficacemente essere governati direttamente dalle comunità, avvicinandole il più possibile, quindi, alle realtà locali dove si formano i bisogni dei cittadini e si determina la necessità per le amministrazioni pubbliche di dare ad essi risposta soddisfacente. Nel nostro caso il riferimento

agli attori pubblici (da soli o in partenariato con gli attori territoriali privati) conduce il discorso sul terreno del federalismo (le esperienze in Europa non mancano) e della scala geografica di applicazione, se regionale o sub-regionale. Una direzione quest'ultima, sulla quale da tempo sono state elaborate molte proposte, a partire da quella ormai classica dell'Istituto Adriano Olivetti delle dodici macro regioni italiane, sino a quella più recente della Società Geografica Italiana che, nel quadro di una revisione complessiva dell'assetto geo-istituzionale di Regioni e Province, propone una ripartizione della Sicilia in tre (o quattro) macroaree sovra-provinciali. E non è un caso che, al di là di alcuni specifici adattamenti, emergano le due macro-aree della Sicilia sud-orientale e della Sicilia centrale. È anche in quest'ottica, del resto, che va letta la richiesta di protagonismo dei territori come complementarietà di molteplici e differenti opportunità di sviluppo nel quadro delle complesse dinamiche, economiche, sociali e culturali, di un territorio per forza di cose integrato.

Attenzione, però, a non cadere in quella «mitologia» che vede nel cambiamento (dell'assetto istituzionale) un fatto, per forza di cose, positivo. Sia che si parli di sussidiarietà sia che si parli di protagonismo dei territori, lo scendere di scala dalla Regione ai singoli Comuni non è di per sé garanzia di «buona politica». Al contrario, scale istituzionali sempre più "piccole" possono risultare maggiormente influenzate dal mercato degli interessi e delle clientele locali, esponendo il governo della cosa pubblica al rischio di pratiche opportunistiche e collusive. Molto dipende, in fin dei conti, dagli uomini chiamati a interpretare il ruolo di governanti e dalla loro cultura politica ed etica pubblica.

4. Tre proposte di "governance by network" su scala sub-regionale

I regolamenti europei che normano il ciclo 2014-2020 dei fondi SIE prevedono che l'autorità di gestione venga individuata a livello del programma operativo: in questo caso i POR FESR e FSE, oltre alle particolari statuizioni che riguardano il FEASR e il FEAMP. Infatti l'art.123 del Regolamento UE 1303/2013 recita che "per ciascun programma operativo ogni stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale o un organismo privato quale autorità di gestione". Tuttavia tra le raccomandazioni specifiche all'Italia contenute nell'Accordo di partenariato del 29 ottobre 2014, si esplicita la necessità di "garantire una migliore gestione con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo...specialmente nelle regioni meridionali." Perciò, pur in presenza di una riconferma del collegamento tra programma operativo regionale e d'autorità di gestione, la stessa Commissione Europea evidenzia come il disegno istituzionale possa svolgere un ruolo, deterrente o al contrario incentivante, per una buona politica.

In questa direzione vale soprattutto il principio dell'associazionismo intercomunale e delle coalizioni di area vasta sovra-comunale. Non a caso da qualche mese a questa parte ne sono state avviate o proposte alcune destinate non soltanto alla elaborazione di piani strategici di area vasta, bensì anche alla loro implementazione con la previsione di appositi uffici in grado di farne organismi intermedi realmente efficienti e capaci di portare a compimento gli obiettivi programmati. E' questa, d'altro canto, la soluzione individuata per il PON Metro che riguarda le aree metropolitane: l'autorità di gestione delegherà le autorità urbane interessate della funzione di organismo intermedio, con

l'esplicitazione della gamma delle funzioni conferite e con l'impegno per i comuni titolari di tale responsabilità a dotarsi di una struttura organizzativa idonea allo svolgimento dei compiti assegnati. La novità che proponiamo per la Sicilia è che, nella fase di avvio dell'attuazione dopo l'approvazione dei POR siciliani da parte della Commissione, vengano individuati gli organismi intermedi sulla base delle tre proposte avanzate da varie parti. La prima e più articolata di queste proposte è quella del cosiddetto «Distretto di Sud-Est», che comprende i territori delle Province di Catania, Siracusa e Ragusa, nata ufficialmente il 26 febbraio 2014, alla presenza del Presidente della Repubblica, ad iniziativa dei Comuni di Catania Siracusa e Ragusa, delle rispettive Camere di Commercio e delle Province regionali in via di riforma. A proposito dell'utilizzo dei Fondi Europei per il ciclo della programmazione 2014-2020, il Distretto si candida ad essere la dimensione territoriale (configurandosi come "territorio maturo") più adatta a «facilitare l'integrazione dei fondi FESR-FSE recuperando il concetto di plurifondo così da consentire, a livello territoriale (sia di area omogenea che di sistema regionale) il collegamento funzionale e la integrazione di questi con i fondi FEARS e FEAMP». Quanto alla governance, il Distretto del Sud-Est contempla tre organismi: il «Tavolo istituzionale», referente ultimo di ogni decisione, costituito dai rappresentanti degli enti di cui sopra; il «Comitato organizzativo» per la corretta gestione dell'iter amministrativo della pianificazione e la vigilanza sul lavoro svolto; il «Comitato tecnico-scientifico», composto da tre esperti di alto e indiscusso profilo nell'ambito delle tematiche dello sviluppo locale e della progettazione territoriale, uno nominato da ciascuna area territoriale (Catania, Siracusa e Ragusa) col compito di elaborare il piano strategico d'area vasta. Sul piano gestionale invece viene prevista la possibilità di istituire un «Ufficio Unico per la progettazione, la promozione, l'attivazione, la realizzazione di iniziative progettuali», prodromico dell'autorità di gestione distrettuale. A fare da cornice di questo assetto è l'opinione, chiaramente espressa nei documenti ufficiali, secondo cui, «sulla scorta dell'esperienza dei precedenti cicli di programmazione si ritiene che la logica dei bandi non sia adeguata a realizzare in maniera veloce gli investimenti infrastrutturali tipici delle aree vaste e dei territori maturi, essendo invece più idonei altri strumenti di tipo negoziale come gli Accordi di Programma, le Intese istituzionali, ed attivando la composizione degli Interventi Territoriali Integrati (ITI)». Pur contemplando la possibilità di ampliare il territorio del Distretto sino a Giardini Naxos e Taormina sulla costa ionica, a Piazza Armerina sul fronte interno e a Gela sulla sponda mediterranea, evidente è il profilo sub-regionale del Distretto del Sud-Est, disegnato su quello dei confini amministrativi delle vecchie tre Province di Catania, Siracusa e Ragusa. Col che sembra rivelarsi l'oggettiva continuità del figurino istituzionale di «regolazione» rispetto a quello di «prestazione».

Analoga, sotto il profilo della scala geo-politica, è la proposta del «Sistema Sicilia Centrale», che dovrebbe interessare le province di Enna e Caltanissetta, avanzata da un gruppo di studiosi nel mese di settembre 2014 con un appello aperto alla sottoscrizione degli attori territoriali, pubblici e privati. L'ipotesi scaturisce da una «lettura» in chiave prospettica della Carta della Sicilia elaborata dal Comitato Tecnico Aree Interne del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica: un unico sistema funzionale, intorno alle due polarità urbane di Enna e Caltanissetta, in grado di innescare dinamiche di sviluppo sia all'interno del sistema sia nella relazione competitiva con gli altri sistemi regionali (rappresentati tanto dai Liberi Consorzi di Comuni e dalle Città metropolitane quanto da altri magro-aggregati di area intermedia). Una «tale ipotesi non è so-

stitutiva delle prospettive costituite dalle nuove unità politico-istituzionali [i liberi Consorzi di Comuni e le Città metropolitane della legge siciliana 8/2014, o le Province, le Province metropolitane e le Unioni di Comuni della legge nazionale 562014] ma è integrativa e complementare» con compiti di pianificazione e di programmazione. Per questo, la forma «organizzativa» proposta «è quella del Gruppo di Azione di Area Vasta (GAAV), ovvero una fucina delle le policy di sviluppo dell'area vasta attraverso stabili meccanismi di governance diffusa. [...] L'idea non è quella della creazione dell'ennesima agenzia di sviluppo locale, ossia di uno dei tanti soggetti prodotti nella stagione della programmazione negoziata [ma] è invece quella della creazione di una nuova istituzione per la governance dello sviluppo locale», riprendendo lo spirito dell'approccio Leader sperimentato, sia pure tra alti e bassi, nell'esperienza dei GAL nel campo delle politiche di sviluppo rurale.

Sia caso del Distretto del Sud-Est sia in quello del Sistema Sicilia Centrale, è evidente, dunque, come la scala dimensionale rimanga all'interno dell'architettura istituzionale segnata degli attuali confini delle tradizionali Province. Rispetto ad essi, decisamente diversa appare invece la proposta avanzata dall'ANCI Sicilia nel «Documento» del 13 novembre 2014, che punta in maniera decisa sui «territori», sulle loro specificità e sul loro capitale, ma con riferimento ad una scala dimensionale che non tiene in alcun conto quei confini amministrativi e che, anche nel caso di territori inter-provinciali, risulta mediamente inferiore. Nel documento, infatti, l'ANCI chiama in campo «le coalizioni di Comuni ed i partenariati privati dei Sistemi Locali di Sviluppo organizzati in GAL (con competenze FEARS-FAMP) ed Agenzie di Sviluppo (con competenze FESR-FSE), in quanto su di essi discende dai regolamenti dell'attuale ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 il compito di concretamente applicare il principio dello sviluppo locale partecipativo (CLLD) conducente alla formazione di interventi territoriali integrati (ITI), idonei ad utilizzare in maniera organica ed a favore delle economie reali dei territori le risorse economiche disponibili, afferenti ai diversi fondi (comunitarie, nazionali, regionali, comunali, dei privati, dei luoghi e degli investitori esterni)».

A tal fine l'ANCI chiede che la Regione riconosca e renda esplicite funzioni, ruoli e competenze da assegnare ai GAL (2007-2013) e alle Agenzie di Sviluppo, destinando «per gli ITI, almeno il 50% delle complessive risorse disponibili, e per il CLLD il massimo consentito dai regolamenti comunitari». Entro questi limiti, dunque, l'architettura istituzionale proposta dall'Associazione dei Comuni siciliani comporterebbe un'ulteriore incremento delle «Autorità di Gestione» (o dei soggetti territoriali delegati dall'unica Autorità di Gestione di livello regionale) – fra dodici e tredici sono i Gal in Sicilia, mentre molto più complicato è il quadro delle attuali Agenzie di sviluppo – rispetto a quelle sovra-provinciali contenute più o meno esplicitamente nelle altre due proposte. Gli organismi dei quali si parla, del resto, sono stati «già positivamente sperimentati nel ciclo di programmazione 2000-2006 in Sicilia». Da qui la proposta di riproporli oggi come espressione di «Partenariati Pubblico-Privati di area vasta omogenea, ideatori e realizzatori di Progettazione Integrata Territoriale con Uffici Unici dotati di potere di delega all'attuazione».

5. A proposito di sostenibilità istituzionale dell'Autorità di Gestione

In conclusione, allora, quello della scala dimensionale geo-po-

litica appare solo una parte della questione, e probabilmente neppure la più rilevante: la vera questione è quella della «sostenibilità istituzionale» dei soggetti (vecchi o nuovi che siano) sul versante sia dei meccanismi e dello stile decisionale (governance) sia delle regole e delle competenze (government), nel quadro di un'architettura istituzionale oggi decisamente confusa.

Non è opportuno approfondire qui il tema della «sostenibilità istituzionale». Tanto più che le proposte rapidamente illustrate sopra, in alternativa all'accentramento regionale, contemplan soggetti organizzati meglio definibili come «quasi-» o «proto-istituzioni», che non hanno ancora di esprimere a pieno il loro «potenziale» istituzionale per via di un'incompleta legittimazione, dal basso e dall'alto, che ne ha segnato il processo di istituzionalizzazione. In attesa di ben maggiori approfondimenti, però, la natura della loro attività come ascrivibile al novero di quelle di «regolazione» richiede almeno poche puntualizzazioni in merito ai due versanti – governance e government – che le dovrebbero contraddistinguere.

Quanto alla governance, scontata è, in particolare, la considerazione circa il carattere necessariamente inclusivo che devono avere tutti i processi decisionali che interessano il soggetto di cui trattasi, aperti alla più ampia e responsabile partecipazione degli attori territoriali, pubblici e privati. La natura poi delle risorse finanziarie comunitarie come non sostitutive, bensì aggiuntive a quelle territoriali, implica che l'attenzione monitorante trasversale da parte degli attori in gioco comporti processi decisionali inclusivi e partecipati nei confronti di tutte le fasi del ciclo di vita delle politiche pubbliche (per lo sviluppo cui quelle risorse sono destinate). Passa anche da questa governance diffusa il riconoscimento e la legittimazione da parte/verso il basso (i Comuni presenti sul medesimo territorio) e da parte/verso l'alto (Regione, Stato, Ue) indispensabili ad evitare che le proposte illustrate sopra si risolvano in un mero esercizio retorico. Lungi dal comportare un arretramento della politica, tutto questo richiede semmai più Politica. Ma, appunto, una politica con la «P» maiuscola (buona politica) che, fedele all'etimologia della parola, sia in grado di esprimere (e perseguire) una visione strategica e di disporre di capacità relazionale e di dialogo con le innumerevoli e talvolta difficilmente conciliabili istanze che maturano nel territorio. Una Politica, insomma, non in funzione egemonica e annichilente (cui è spesso funzionale il primato assoluto della tattica), ma capace di produrre sintesi ispirata al concetto di «bene comune».

Una tale good governance non potrebbe tuttavia realizzarsi in assenza di un good government, ovvero un set di competenze e di regole che servano a definire la natura e il ruolo di «intermedietà» del soggetto istituzionale territoriale di area vasta nella filiera delle istituzioni di governo tra singolo Comune e Regione (e, ancora più su, Stato e UE). Esattamente di quanto s'è detto a proposito della governance, passa anche dal piano del government la circolarità del percorso di legittimazione da/verso il basso e l'alto indispensabile al processo di istituzionalizzazione dei «nuovi» soggetti. Al di là delle tante formule destinate ai soggetti di area vasta e della discussione intorno al federalismo regionale o sub-regionale, resta il fatto che la loro natura regolativa non deve costituire l'alibi per relegarle a mera occasione di «discussione politica» e di elaborazione di ennesimi piani e programmi destinati a rimanere «sulla carta» e/o a non produrre quegli effetti in termini di sviluppo che ci si aspetta dalla spesa dei fondi europei. Per quanto banale possa essere, è utile ricordare, infatti, che l'efficacia dell'attività regolativa passa attraverso l'esercizio di un ruolo attivo (controllo, valutazione e intervento) lungo tutto il processo programmatico. Ruolo che va dunque formalmente riconosciuto ed assicurato ai

«nuovi» organismi istituzionali (o proto-istituzionali) proposti come organismi intermedi dell'Autorità di Gestione dei fondi europei (in tutto o in parte) «distribuiti» (in forma delegata da parte dell'Autorità di Gestione della Regione) sul territorio siciliano. Il che può tranquillamente conciliarsi con la stabile presenza, in seno ai «nuovi» organismi, di rappresentanti degli uffici della Regione con funzioni attive di sorveglianza (e assistenza), nel rispetto dei distinti ruoli e competenze.

Sotto questo profilo, tutt'altro che secondaria è l'aggettivazione «unico» per gli uffici chiamati ad esercitare le competenze operative dei soggetti/autorità di gestione disposti su base territoriale. Stiamo infatti parlando di uno spazio intermedio (l'«area vasta») popolato attualmente da un gran numero di soggetti (Gal, Distretti produttivi, Distretti turistici, tematici e territoriali, Pit, e via discorrendo) sui quali è ormai venuto il tempo di mettere ordine, risolvendo una volta per tutte la grande confusione, le sovrapposizioni, le ridondanze, le cervelotiche frammentazioni tra «chi fa che cosa» intersecandosi, peraltro, con l'altrettanta nebulosità che riguarda le tradizionali istituzioni sovra-locali (Soprintendenze, Enti parco, Unioni di Comuni, Consorzi, etc.).

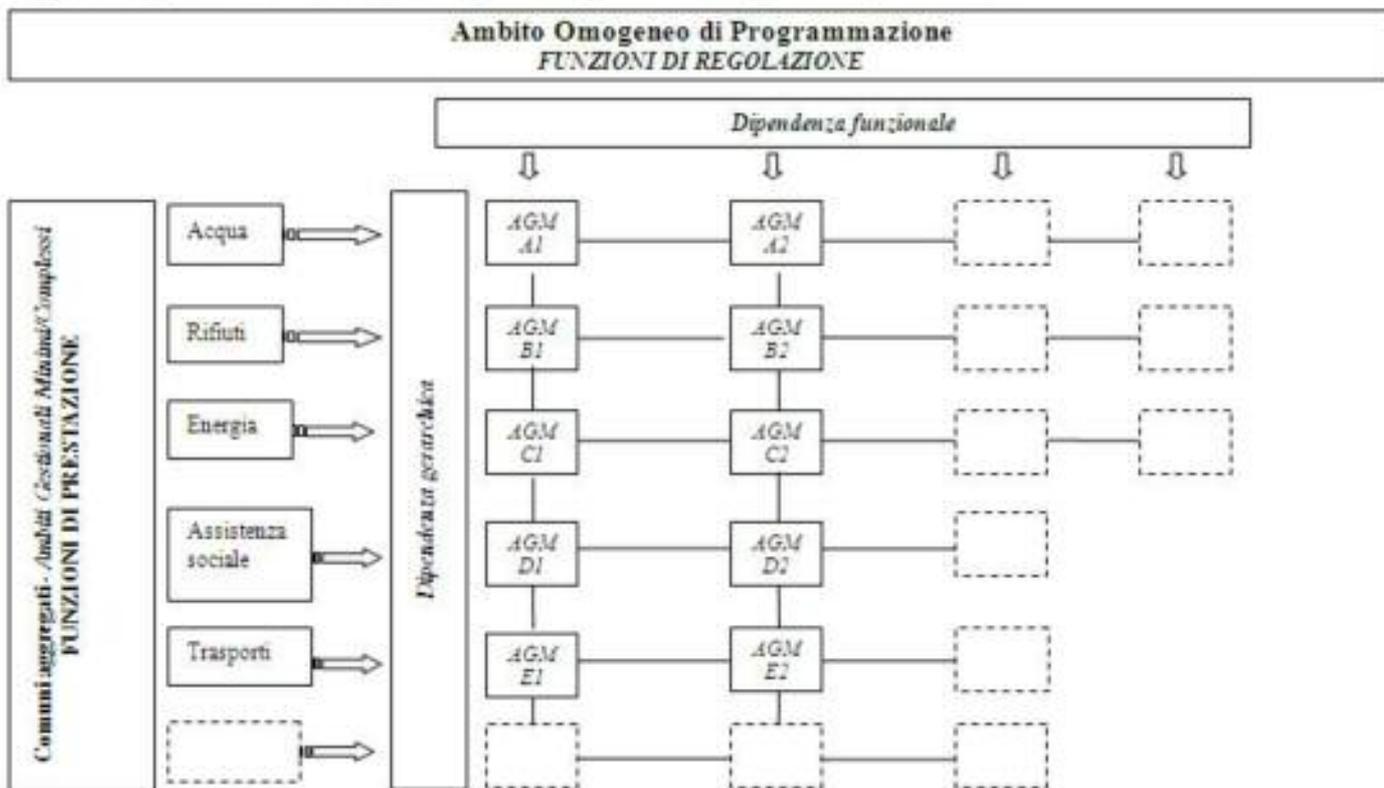
Né può trascurarsi il tema delle regole gestionali, non sempre dettate da leggi e direttive, a cominciare dalla questione dei «bandi»: in gioco è il loro carattere sempre e comunque necessario; la loro formulazione; la loro trasparenza; i loro tempi di elaborazione e la loro occasionalità/periodicità; ma anche le modalità di partecipazione (il grande tema delle piattaforme telematiche); i tempi (per non parlare delle modalità) per la selezione dei progetti e quelli per l'erogazione delle quote di anticipazione dei fondi necessari alla loro realizzazione. Così come è in gioco la questione del monitoraggio dei progetti in corso volto a risolvere criticità e correggere errori; e quella, infine, della rendicontazione. A proposito di questo vero e proprio cahier des doléances le proposte non mancano, a cominciare dal processo di selezione dei progetti e dai criteri per orientare un portafoglio di progetti in una direzione strategica concordata con gli attori territoriali possibili beneficiari, fino a «considerare definitivamente chiuso il ricorso alla logica del bando per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali [da sostituirsi con] l'utilizzo di modalità procedurali di tipo negoziale (Accordi di Programma, Intese Istituzionali, ITI, etc.)» (Documento ANCI Sicilia, 13 novembre 2014). Lo stesso vale per altre proposte, prima fra tutte quella di «finanziamenti a sportello» che, subordinati alla velocità dei processi di selezione, garantiscano certezza sulla periodicità dei «bandi» e reali opportunità di successo per i progetti già «maturi».

6. Per un modello di Governance innovativa

Non rimane, a questo punto, che immaginare un «modello» in grado di rendere ciascuno di questi «nuovi» soggetti istituzionali regolativi riconoscibile e riconosciuto sia dalle istanze superiori di governo (Regione, Stato, Ue) sia da quelle inferiori (Comuni). Proprio a quest'ultimo riguardo, in particolare, va sottolineata l'assoluta importanza del riconoscimento dei Comuni aderenti al nuovo organismo non (sol)tanto quale veicolo rivendicazionista bensì quale occasione di partecipazione attiva, premessa della doppia responsabilità in capo agli attori territoriali pubblici e privati sia in fase di sottoscrizione del programma sia in fase di implementazione (binomio autorità-responsabilità).

A tal fine, però, occorre che la distinzione tra attività di «regolazione» (come è quella degli organismi proposti per la programmazione strategica di area vasta delle politiche di sviluppo

Fig. 1 – Organizzazione matriciale. Dipendenza gerarchica e dipendenza funzionale



e la gestione dei correlativi fondi europei) e attività di «prestazione» (come è quella dei Comuni, o delle Unioni di Comuni, e di numerosi altri enti erogatori di servizi in ambito sovra-locale) non è reciprocamente escludente; entrambe, al contrario, vivono di complementarietà. La Fig. 1 (sopra) è costruita in modo da sottolineare proprio tale complementarietà.

L'idea, in breve, è quella di un'articolazione «a matrice» fondata sul principio secondo cui l'efficacia della pianificazione strategica e dell'intero ciclo della programmazione, olistica e multi-settoriale, di pertinenza del «nuovo» organismo sovra-comunale, è strettamente correlata a quella degli interventi in ambito mono-settoriale e dell'amministrazione diretta di servizi ai cittadini, di pertinenza comunale. Denominatore comune e trait d'union che assicura la continuità istituzionale funzionale tra entrambe le attività di regolazione e prestazione è dunque il Comune quale soggetto esponenziale, sì, delle singole comunità territoriali ma non per questo libero di operare secondo logiche meramente campanilistiche e al di fuori di una visione condivisa d'area vasta.

Sempre a proposito della Fig. 1, le sigle che si leggono nei «quadrati» indicano l'articolazione modulare di questa architettura istituzionale che punta sulle coalizioni di Comuni (nelle diverse forme e secondo diverse scale dimensionali) per l'esercizio delle attività di regolazione e della gran parte di quelle di prestazione: un sistema di «moduli base», riferiti ciascuno ad un ambito ottimale «minimo» (o altrettanto base), aggregabili o meno, e in numero variabile (ma non intersecantisi), a seconda della natura del servizio erogato e dell'attività tecnico-gestionale connessa alla programmazione mono-settoriale, sui quali insisterebbero le diverse istituzioni di prestazione (vedi la Fig. 2, pagina dopo). In questo disegno architettonico, l'organismo di «area vasta» chiamato al compito della pianificazione strategica integrata e a «governare» l'intero ciclo della programmazione, consisterebbe in insiemi di più «moduli base» il cui numero dovrebbe variare a seconda delle caratteristiche di «integrazione» e di relazioni che contribuiscono alla

definizione di quella identità di ampie comunità e di ampi territori intorno alle quali si costruiscono e alimentano i processi di sviluppo locale.

A scanso di equivoci, quanto detto prima esclude in maniera categorica la possibilità che l'organismo di regolazione (genericamente definito qui «Ambito omogeneo di programmazione») costituisca autorità gerarchicamente sovra-ordinata rispetto alle altre istituzioni (Comuni compresi) che operano nel suo territorio: il fatto, cioè, di interessare un territorio che risulta dalla aggregazione di uno o più «moduli base», ciascuno destinato alla amministrazione diretta e alla erogazione di un determinato servizio non implica alcuna relazione gerarchica tra i due tipi di enti, né implica la possibilità che i compiti assegnati al possano andare oltre quelli di regolazione come sopra precisati. Quella di cui trattasi, invece, dovrebbe essere una relazione di tipo esclusivamente funzionale, secondo il modello organizzativo solitamente appunto definito «a matrice».

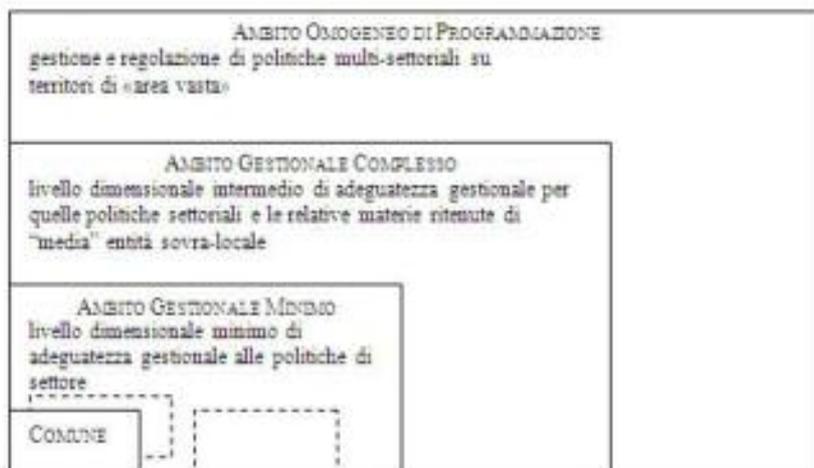
Va da sé, naturalmente, che, dal punto di vista territoriale, sia gli Agm (moduli base) sia le loro eventuali aggregazioni in Agc (ambito gestionale complesso), sia pure con la massima libertà di numero ed ampiezza, devono comunque tutti rimanere compresi entro i confini amministrativi del medesimo Aop (Ambito omogeneo di programmazione). Il che non significa necessariamente che tutto il processo di formazione del nuovo assetto istituzionale venga diretto «dall'alto». Né la definizione dei confini del «nuovo» organismo di regolazione né quella delle aggregazioni sovra-comunali degli ambiti gestionali minimi (o complessi) costituiscono, infatti, scelte di per se stesse riferibili a stili o top-down o, al contrario, bottom-up. Dipende, piuttosto, dalla «maturità» (etica pubblica, bene comune) del ceto politico, dalla sua capacità/volontà di visione strategica, evitare tanto le tentazioni del neo-centralismo quanto quelle del localismo. Quanto ai vantaggi di questo assetto modulare e a matrice, il

primo di essi risiederebbe innanzitutto nella sua ordinata flessibilità in grado di intercettare e dare soluzione sistemica a quella «distrettualizzazione» attraverso la quale si sono prodotti in Sicilia, negli ultimi anni, variegati e spesso confusi fenomeni di scomposizione e ricomposizione dei territori in relazione circolare con la germinazione di nuovi organismi (per la gestione di servizi e/o in allineamento alle politiche comunitarie e agli strumenti della programmazione economica dell'Ue) tutti alla ricerca di istituzionalizzazione. Assetto modulare, quindi, come unica risposta organizzativa possibile al cambiamento dinamico dei sistemi locali, esempio di quella architettura istituzionale a geometria variabile divenuta ormai indispensabile in un contesto locale che richiede alle pubbliche amministrazioni maggiore flessibilità e capacità di adattamento rispetto ai modelli rigidi del passato.

Ma non solo. I vantaggi deriverebbero soprattutto dal fatto di realizzare le condizioni per un'accountability non più solo formale ma sostanziale. Per un verso, infatti l'ente di area vasta, per il fatto di risultare dalla aggregazione di tutti i Comuni ricadenti in quell'area, potrebbe efficacemente esercitare la funzione di regolazione senza in alcun modo costituire un'autorità gerarchicamente sovraordinata nei confronti dei singoli moduli il cui riferimento gerarchico è invece costituito dai soli Comuni in essi rispettivamente aggregati. Per altro verso, inoltre, gli stessi Comuni aggregati in moduli per lo svolgimento di funzioni di prestazione, per il fatto stesso di essere parte, insieme a tutti gli altri ricadenti in quel territorio, dell'unico soggetto di governo dell'area vasta, risponderebbero dell'attività di prestazione posta in essere dai rispettivi moduli in riferimento a quella regolazione cui loro stessi partecipano.

Protagonisti di questa accountability sostanziale sono i Sindaci (o i loro delegati), presenti sia negli organi di governo dei Comuni a loro volta aggregati in Ambiti gestionali minimi o complessi per la

Fig. 2 – Assetto istituzionale modulare



erogazione dei servizi sovra-locali sia in quelli di governo dell'unico Ambito omogeneo di programmazione per l'attività di regolazione. È il Sindaco, così, che costituisce l'attore intorno al quale ruota l'intero ciclo della politica pubblica nelle aree di policy sovra-locali nelle fasi sia di pianificazione strategica territoriale sia di implementazione sia di monitoraggio e valutazione. Al di là delle regole formali, l'accountability che si viene a determinare promana dall'esistenza di alcune indispensabili condizioni «di fatto».

La prima è quella del binomio, in capo al medesimo soggetto politico, «potere/responsabilità», che si traduce nel fatto di rispondere delle scelte adottate e dei relativi risultati raggiunti che derivano dal ruolo occupato, contestualmente, nel governo sia della regolazione sia della implementazione. A questa condizione si aggiunge poi quella della coerenza, che è molto più di un fatto meramente «tecnico», tra l'azione politica orientata alla individuazione dei «fini» e quella orientata invece alla identificazione e al controllo dei «mezzi» necessari alla loro realizzazione.

Ancora, una terza condizione attiene al rispetto della regola «aurea» di qualsivoglia attività di governo relativa alla coerenza fra le tre dimensioni della strategia, della tattica e della operatività.

L'ultima condizione, infine, deriva dall'approccio alla funzione di governo come finalizzata alla elaborazione e messa in opera di politiche pubbliche, a loro volta segnate dalle fasi del già ricordato «ciclo di vita». Il riferimento, in particolare, valutazione alla fase segnala il carattere di processo riflessivo della valutazione destinata a correggere (anche in corso d'opera) gli eventuali errori e punti debolezza, e a valorizzarne, di contro, i punti di forza così da garantire il successo di quelle stesse politiche. Ne consegue quella attività di «apprendimento strategico» in capo agli attori impegnati nel ciclo di vita delle politiche pubbliche senza la quale la valutazione (ex ante, in itinere ed ex post) perderebbe di significato sostanziale.

Un'ultima osservazione, infine, per concludere: per quanto utili, i modelli le formule, le stesse leggi da sole non bastano; il successo delle riforme cammina sulle gambe delle persone, prime fra tutte di quelle che ne sono i diretti interessati (politici e impiegati), alle quali si chiede «capacità di governare», ma anche dei cittadini che dalle istituzioni pubbliche si aspettano risposte ai loro bisogni, ed ai quali si chiede «capacità di essere governati».

Fig. 3 – Area delle condizioni dell'accountability sostanziale

