

La collana *Working paper IReR* ospita contributi elaborati nell'ambito dell'attività di ricerca dell'Istituto. L'obiettivo è rendere disponibili alla comunità scientifica i risultati di conoscenza prodotti primariamente dalle competenze interne a IReR: ricercatori e collaboratori di ricerca. I materiali sono vagliati e condivisi dal Comitato scientifico, che garantisce la corrispondenza dei contenuti e della qualità dei testi alla finalità generale dell'Istituto. Per la natura stessa della collana, i paper sono proposti non come conclusivi, ma per essere valutati e discussi da quanti riterranno opportuno formulare osservazioni e contributi. L'Istituto ringrazia fin d'ora per la collaborazione.

*Working paper pubblicati*

1. Lombardy's Model of Governance
2. Opportunità e rischi della specializzazione commerciale di alcune regioni italiane
3. Internazionalizzazione, risorse umane e fabbisogno formativo nelle PMI lombarde
4. Istituzionalizzare la sussidiarietà? L'esperienza della democrazia deliberativa in Lombardia
5. European Citizenship through Participation and Subsidiarity?
6. Variazioni delle soglie relative ed effetti sulle stime della povertà: il caso lombardo
7. Le imprese distrettuali in Lombardia: un'analisi empirica
8. Gestione partecipata dei recenti eventi di crisi idrica in Lombardia
9. Institutional Actions to Encourage Time Policies. The Case of the Lombardy Region
10. Un indicatore coincidente di attività economica per la Lombardia e per la provincia di Milano
11. L'efficienza della ricerca universitaria. Un'applicazione DEA ai dipartimenti universitari della Lombardia
12. La mobilità degli studenti in Italia: un'analisi empirica
13. Un approccio longitudinale alla valutazione degli esiti occupazionali dei corsi di formazione professionale
14. Beyond GDP: the Index of Economic Well-Being for Lombardy



ISTITUTO REGIONALE  
DI RICERCA  
DELLA LOMBARDIA

*La programmazione regionale.  
Alcune best practice di innovazione in Europa*

Sabrina Bandera  
Martino Mazzoleni

Working paper n. 15

Dicembre 2010



GUERINI  
E ASSOCIATI

IReR – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia  
via Copernico 38, 20125 Milano  
[www.irer.it](http://www.irer.it)

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

2010 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA  
viale Filippetti 28, 20122 Milano  
[www.guerini.it](http://www.guerini.it)  
e-mail: [info@guerini.it](mailto:info@guerini.it)

Prima edizione: dicembre 2010

Ristampa: V IV III II I 2010 2011 2012 2013 2014

Printed in Italy

ISBN: 978-88-6250-317-4

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano, e-mail [segreteria@aidro.org](mailto:segreteria@aidro.org) e sito web [www.aidro.org](http://www.aidro.org).

# Abstract

## **La programmazione regionale. Alcune best practice di innovazione in Europa**

Il paper presenta gli esiti di un lavoro di approfondimento e confronto su metodi e strumenti di programmazione regionale in Catalogna, Galles, Lombardia e Rhône-Alpes.

Esso trae origine da una ricerca IReR realizzata attraverso un'analisi di materiale documentale e interviste ai responsabili della programmazione delle regioni considerate, con l'obiettivo di individuare best practice come possibili fonti di apprendimento e di innovazione per il processo di programmazione della Regione Lombardia, nel passaggio tra la VIII (2005-2010) e la IX (2010-2015) legislatura.

Il paper, partendo dagli ultimi sviluppi della letteratura sul tema della programmazione strategica in ambito pubblico, si propone di fornire un contributo tanto al dibattito scientifico, che si caratterizza per una scarsa attenzione comparativa, quanto alle prassi di programmazione delle regioni italiane.

L'analisi dei processi di programmazione per l'individuazione delle best practice è stata impostata su un modello che ne distingue tre componenti funzionali: metodi di definizione e valutazione delle policy, strumenti di programmazione e modalità organizzative.

In tale cornice, il paper presenta i principali elementi di innovazione riscontrabili nei casi analizzati.

Alla luce delle best practice presentate, vengono infine proposte alcune considerazioni di sintesi riguardanti le diverse modalità di apprendimento e sviluppo dei sistemi di programmazione regionale analizzati, nonché possibili prospettive per la ricerca sul policy making regionale in Europa.

Sabrina Bandera, ricercatore senior IReR  
sabrina.bandera@irer.it

Martino Mazzoleni, ricercatore in Scienza della Politica, Università Cattolica del Sacro Cuore  
martino.mazzoleni@unicatt.it

## Indice

1. Introduzione	7
2. Un modello di analisi dei sistemi di programmazione regionale	8
3. La definizione e valutazione delle policy	11
3.1 Rhône-Alpes: un policy making partecipato	11
3.2 Rhône-Alpes: un sistema integrato di monitoraggio e valutazione delle policy	12
3.3 Catalogna: un investimento nella cultura della valutazione	13
4. Gli strumenti per la definizione delle strategie	14
4.1 Galles: un piano territoriale per l'integrazione tra programmi e politiche di diversi attori	14
4.2 Galles: la revisione del processo di pianificazione strategica	16
4.3 Lombardia: gli strumenti partenariali di programmazione	17
5. Le modalità organizzative di attuazione delle policy	19
5.1 Catalogna: un sistema per la rendicontazione dei risultati	19
5.2 Lombardia: il sistema di valutazione delle performance del personale	20
5.3 Catalogna: una scuola di formazione per lo sviluppo delle competenze manageriali nell'amministrazione pubblica	22
6. Elementi comuni delle esperienze di programmazione regionale in Europa	23
7. Considerazioni di sintesi: le diverse modalità di apprendimento e sviluppo delle istituzioni regionali	26
Appendice 1 - Interviste	27
Appendice 2 - Interview outline: themes, issues and related questions	29
Bibliografia	31

## 1. Introduzione

Negli ultimi anni l'interesse scientifico nei confronti della programmazione regionale, dopo un periodo di relativo silenzio, è ripreso, anche grazie ad alcune iniziative di confronto sulla programmazione strategica nelle regioni italiane (Baldi, Bruzzo, Petretto, 2008; Pezzani, 2008). Il dibattito internazionale sul tema risulta invece ancora carente (Bruzzo, 2009), sostituito dall'analisi delle prassi di partenariato e concertazione locale e dalla letteratura sulla governance regionale e multi-livello. Mancano ancora, in particolare, studi comparativi di respiro internazionale sui metodi e sugli strumenti della programmazione regionale.

In tale contesto, a partire dal 2006, l'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IReR) ha promosso un percorso di ricerca indirizzato ad analizzare i processi di programmazione regionale in alcune regioni straniere (europee e non), attraverso alcune ricerche empiriche di carattere policy oriented. Una prima ricerca realizzata nel 2006-2007, e presentata alla XXIX Conferenza scientifica annuale AISRE nel 2008, ha permesso di approfondire come operano alcuni governi regionali nella loro attività di programmazione strategica, confrontando modalità, priorità e originalità (Bandera, Mazzoleni, 2009).

Un secondo lavoro ha approfondito, comparandoli a quelli della Regione Lombardia, metodi e strumenti della programmazione regionale in Baden-Württemberg (Germania), Catalogna (Spagna), Galles (Regno Unito) e Rhône-Alpes (Francia) (IReR, 2009a). La ricerca è stata realizzata attraverso un'analisi di materiale documentale e interviste ai responsabili della programmazione delle amministrazioni delle regioni analizzate, con l'obiettivo di individuare best practice come possibili fonti di apprendimento e di innovazione per il processo di programmazione della Regione Lombardia<sup>1</sup>. Il paper si propone di illustrarne gli esiti così rispondendo, peraltro, a un'esigenza rilevata in letteratura circa la diffusione delle best practice di programmazione regionale, sinora pressoché assente (Bruzzo, 2009).

La ricerca in oggetto si è proposta di comparare l'intero processo di policy making e, in particolare, il percorso per giungere alla scelta degli obiettivi e delle strategie per raggiungerli, gli strumenti di implementazione, di monitoraggio e valutazione.

Le regioni analizzate, rappresentative dei grandi Paesi regionalizzati d'Europa, partner dell'associazione Quattro Motori per l'Europa, sono

---

<sup>1</sup> La riflessione è proseguita nel 2010 con il laboratorio (*Policy Lab*) promosso da IReR e SSAA-Scuola Superiore di Alta Amministrazione della Regione Lombardia, attraverso il quale, anche sulla base degli esiti delle ricerche precedenti, sono stati ripensati gli strumenti di programmazione per la IX legislatura della Regione Lombardia (SSAA, 2010).

state selezionate perché ritenute particolarmente significative per una comparazione con la Lombardia.

Le attività della ricerca si sono articolate in tre fasi svolte tra il 2008 e il 2009. La prima è consistita nella ricognizione desk dei processi di programmazione delle regioni considerate. Per ciascuna di esse sono stati esaminati gli elementi fondamentali del sistema di governo e dell'esperienza di programmazione e attuazione delle policy. La seconda fase ha visto la raccolta delle informazioni tramite interviste, indirizzate a 21 policy maker del livello dirigenziale delle amministrazioni regionali (cfr. Appendici 1 e 2 per l'elenco delle persone intervistate e la traccia delle interviste)<sup>2</sup>. Non si tratta naturalmente di un campione statistico, bensì dei protagonisti diretti della programmazione che meglio possono fornire una descrizione e una valutazione «dall'interno». Le interviste sono servite a completare le informazioni raccolte nel corso della prima fase e a fornire elementi per costruire un quadro interpretativo dei processi programmatori, sulla base del quale sono state individuate le best practice.

Il paper propone i principali risultati della ricerca, presentando in particolare le migliori pratiche, cioè i metodi e strumenti efficaci e innovativi che sono stati introdotti in questi contesti per raggiungere risultati eccellenti nell'attività di programmazione.

Con questa finalità si è tuttavia scelto di escludere dal paper il Baden-Württemberg poiché, appartenendo a un Paese federale, dispone di strumenti solo parzialmente comparabili agli altri casi. Le considerazioni qui esposte fanno riferimento al periodo temporale di svolgimento della ricerca e riguardano pertanto il processo di programmazione regionale dell'VIII legislatura in Lombardia (2005-2010), del mandato del Consiglio regionale di Rhône-Alpes 2004-2010, della legislatura catalana 2006-2010 e della legislatura gallese 2007-2011.

## **2. Un modello di analisi dei sistemi di programmazione regionale**

Le buone pratiche proposte si collocano in momenti diversi del ciclo della programmazione e hanno ciascuna una portata e un significato propri. È possibile inserirle in un modello analitico dei processi di programmazione che ne distingue le diverse dimensioni. Un modello logico, che non risponde tanto a costrutti teorici ma deriva induttivamente dall'osservazione delle esperienze studiate, che esso consente di leg-

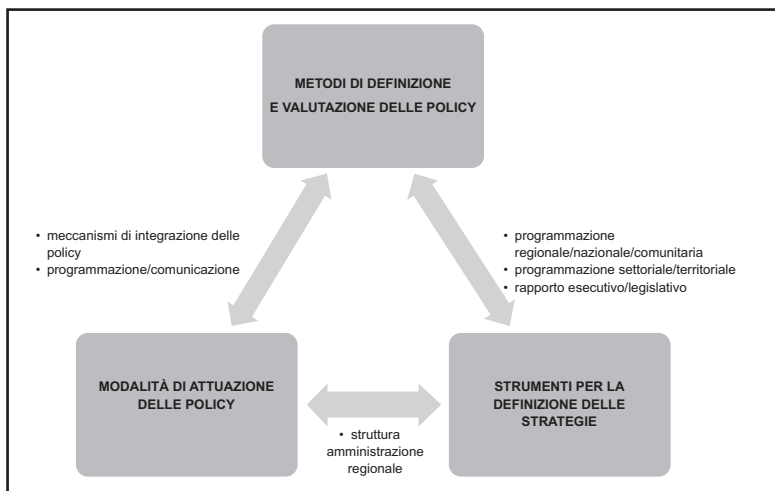
---

<sup>2</sup> Le interviste sono state preparate attraverso l'invio di una nota di presentazione della Lombardia, del suo sistema di governo e dell'esperienza di programmazione, così da permettere agli interlocutori di familiarizzarsi con il modello di riferimento della ricerca.

gere nei loro diversi contenuti. Permette di distinguere in particolare tre componenti funzionali dei processi di programmazione e una serie di fattori di connessione tra queste (Figura 1):

- a) metodi di definizione e valutazione delle policy;
- b) strumenti per la definizione delle strategie;
- c) modalità organizzative di attuazione.

**Figura 1 – Il modello di analisi della programmazione regionale**



a) *Metodi di definizione e valutazione delle policy*

Questa dimensione ha a che vedere con l'impostazione delle politiche di un governo e cioè con la definizione degli obiettivi da perseguire e dei risultati da raggiungere, anche attraverso i contributi di soggetti esterni all'amministrazione e le attività di ricerca a supporto del decision-making, nonché con la valutazione delle policy. Valutazione che consente di ricalibrare e riformulare gli obiettivi, i destinatari e le modalità di attuazione delle politiche pubbliche.

b) *Strumenti per la definizione delle strategie*

Questo aspetto si riferisce ai dispositivi che vengono messi in atto per la declinazione delle strategie necessarie alla realizzazione delle policy e quindi al raggiungimento degli obiettivi politici di un governo. Prende quindi in esame i documenti di programmazione strategica (sia generalisti che settoriali), gli strumenti di programmazione finanziaria e, più in generale, i processi dell'attività di pianificazione.

c) *Modalità organizzative di attuazione*

La terza dimensione riguarda l'implementazione delle policy e, in particolare, i meccanismi interni adottati da un'amministrazione per mettere in atto le strategie delineate per la realizzazione delle policy e per controllarne l'attuazione e le performance.

A questi tre poli devono aggiungersi alcune variabili che fungono da connessione tra essi (Figura 1):

- tra la definizione delle politiche e quella delle strategie per perseguirle possono essere collocati: il ruolo della programmazione di livelli superiori (comunitaria oppure nazionale), la declinazione differenziata delle politiche nel territorio, il tipo di relazioni (sia formali che informali) tra gli organi politici di una regione;
- tra la messa a punto degli strumenti di programmazione e delle modalità di loro esecuzione si colloca la struttura dell'amministrazione regionale che condiziona processi, tempi e risultati dell'attuazione delle strategie;
- tra i metodi di definizione delle policy e le modalità organizzative di attuazione delle stesse si situano i meccanismi operativi di raccordo e integrazione tra le diverse policy e i sistemi di informazione e comunicazione, sia interna che esterna, previsti dall'amministrazione.

Le best practice individuate grazie alla ricerca vengono di seguito illustrate distinguendo tra queste tre dimensioni, come sintetizza la Tabella 1.

**Tabella 1 – Best practice dei sistemi di programmazione regionale**

<i>Componente funzionale della programmazione</i>	<i>Caso</i>	<i>Regione</i>
Definizione e valutazione delle politiche	Democrazia partecipativa Sistema di valutazione delle politiche Istituto di valutazione (Ivålua)	Rhône-Alpes Rhône-Alpes Catalogna
Strumenti della programmazione	Wales Spatial Plan Strategic Managing for Delivery Sistema di programmazione negoziata	Galles Galles Lombardia
Modalità organizzative di attuazione	Sistema informativo Sistema di valutazione delle performance Scuola di Amministrazione Pubblica	Catalogna Lombardia Catalogna

### 3. La definizione e valutazione delle policy

Riguardo alla prima dimensione del modello è possibile sottolineare tre esempi di buone pratiche non prive di elementi di originalità. La prima si colloca nel campo del coinvolgimento di soggetti esterni al governo regionale nell'elaborazione delle policy. Le altre due riguardano la valutazione delle stesse che, come emerso da altre ricerche (Bandera, Mazzoleni, 2009), è un tema di crescente interesse per le regioni europee. Lo testimonia il fatto che due delle quattro regioni indagate hanno sviluppato dei sistemi di valutazione delle policy comprendenti anche strumenti particolarmente innovativi (è il caso della Catalogna con Ivàlua), che le pongono all'avanguardia su questo tema nei loro rispettivi contesti nazionali e più in generale nello scenario europeo. Sistemi che offrono ai decisori strumenti cognitivi e informativi per prendere le decisioni più idonee, adeguate alla soluzione dei problemi che essi si propongono di affrontare.

#### 3.1 Rhône-Alpes: un policy making partecipativo

Un'originalità del processo di programmazione del Rhône-Alpes è sicuramente riscontrabile nel perseguimento di una strategia di democrazia partecipativa. Dopo una prima esperienza nel 2005 con gli incontri pubblici intitolati *Construire Rhône-Alpes ensemble*, a partire da una delibera di Consiglio del dicembre 2005 (*Politique régionale en faveur du développement de la démocratie participative*) questa metodologia ha caratterizzato l'elaborazione della gran parte dei documenti strategici – e quindi delle policy stesse – sinora adottati nei vari settori di intervento della regione quali il turismo, i trasporti, la ricerca e lo sviluppo economico.

A questo proposito sono stati finanziati circa 200 progetti – sia generalisti che tematici sulle singole politiche – che hanno visto la partecipazione di circa 11.000 cittadini. La Regione ha inoltre attivato seminari, workshop e luoghi di concertazione, riunioni pubbliche e panel nella fase di lettura dei bisogni e individuazione delle possibili alternative di policy in svariati settori.

Infine si è costituita una vera rete (*Réseau régional de démocratie participative*) di 250 attori sul territorio (rappresentanti eletti delle istituzioni locali, funzionari pubblici e rappresentanti delle realtà associative) in grado di animare e supportare i luoghi e i momenti di partecipazione che ogni nuova politica pubblica richiede.

Accanto a questi strumenti la Regione ha promosso 28 Comitati di pendolari (*Comités de ligne*), i Consigli locali per lo sviluppo (*Conseils locaux de développement*, spazi di incontro e dialogo tra cittadini e rappresentanti istituzionali sui contratti di sviluppo locale) e la partecipa-

zione degli attori socio-economici locali e dei cittadini all'elaborazione dei Contratti territoriali per la formazione (*Contrats territoriaux emploi formation*).

Non vi è dubbio che l'apertura dei processi di programmazione al pubblico, condotta con determinazione dalla Regione, ha a che vedere con il ruolo abbastanza limitato della Regione stessa nell'economia e nella società del suo territorio. Le regioni francesi, come noto, non hanno competenze generaliste e sono prive di poteri legislativi. La loro azione è, per un comune cittadino, più difficilmente riconoscibile rispetto a quella dello Stato o dei Comuni. Pertanto, lo sforzo di stimolare processi di democrazia partecipativa può essere interpretato, ed è la lettura proposta dagli stessi intervistati, come una risposta al bisogno della Regione stessa di essere riconosciuta e di rendere l'accettazione delle sue politiche più diffusa e radicata.

### *3.2 Rhône-Alpes: un sistema integrato di monitoraggio e valutazione delle policy*

La regione di Lione si colloca, insieme al Nord-Pas-de-Calais, all'avanguardia nello scenario francese sull'attività di valutazione, peraltro poco sviluppata anche tra le amministrazioni statali.

Tra il 1997 e il 2004 il Consiglio regionale aveva messo a disposizione 1,6 milioni di euro per 25 progetti di valutazione. Il sistema è stato poi codificato e ha assunto un valore vincolante in seguito a una delibera del Consiglio regionale del 2005, che ha istituito un processo generalizzato di valutazione (*démarche généralisée d'évaluation*).

Il processo di valutazione prende avvio su impulso dell'Esecutivo o della Commissione permanente del Consiglio che vota un incarico (*mandat d'évaluation*) comprendente gli indicatori da adottare per la valutazione di ogni politica nel medio termine, proposti dai servizi responsabili. L'attività valutativa è svolta da società esterne su incarico messo a gara e, al termine del processo, i risultati vengono presentati in un rapporto. Per assicurare l'imparzialità delle attività di valutazione, ognuna di queste è controllata da un gruppo *ad hoc* presieduto da un consigliere di nomina presidenziale e composto da un consigliere per gruppo, due membri del Comitato economico e sociale regionale, uno o due esperti sul tema e dei rappresentanti dell'amministrazione regionale.

Esiste inoltre un Comitato (*Comité de suivi de la démarche d'évaluation* - CSDE) che supervisiona tutte le attività di valutazione e ogni anno presenta al Consiglio un rapporto annuale in cui sintetizza tutte le attività svolte. Il CSDE si compone di un rappresentante per ogni gruppo consiliare e da sette esperti in valutazione delle politiche pubbliche, di cui alcuni stranieri, nominati per un mandato triennale.

Nel corso degli anni si è affiancata alla valutazione *ex post* anche una *in itinere* con la costruzione di un sistema di controllo interno continuativo (*système d'informations de pilotage régional*). L'oggetto di questa valutazione resta l'esecuzione delle politiche e non le performance dell'amministrazione, si valuta cioè come è stata progettata una policy e come essa funziona<sup>3</sup>.

In conclusione, è evidente che lo sforzo perseguito dall'amministrazione di Rhône-Alpes è stato duplice: associare il livello politico alle iniziative e includere nel processo politico la *démarche généralisée d'évaluation*. Dopo alcuni anni dall'introduzione del sistema, oggi è possibile affermare che la classe amministrativa e quella politica si stanno gradualmente familiarizzando con la cultura e la funzione della valutazione. Questa però rimane un'attività interna all'istituzione, non è ancora comunicata all'esterno, poiché serve a fornire indicazioni per il miglioramento delle politiche stesse e perché, probabilmente, anche il pubblico non è preparato a utilizzare e adottare strumenti e risultati della valutazione<sup>4</sup>.

### 3.3 Catalogna: un investimento nella cultura della valutazione

Il punto di partenza innovativo dell'esperienza catalana sul tema della valutazione delle politiche pubbliche è stata la constatazione che un approccio top-down per spingere le amministrazioni pubbliche a mettere la valutazione al centro delle proprie attività era destinato all'insuccesso. Si è scelto quindi di partire «dal basso», dallo sviluppo di una cultura adeguata. In assenza di modelli da seguire con questa finalità, tra il 2006 e il 2008 si è costituito Ivàlua (*Institut Català d'Avaluació de Politiques Públiques* – Istituto catalano di valutazione delle politiche pubbliche), un consorzio di cui fanno parte la *Generalitat* (il Governo regionale), l'Università Pompeu Fabre di Barcellona e la *Diputació* (l'amministrazione autonoma di livello provinciale) di Barcellona. La strategia di Ivàlua, approvata nell'aprile 2008, ne fissa i seguenti obiettivi:

- promuovere l'esistenza di un sistema per la valutazione in Catalogna, attraverso la sua internalizzazione nelle amministrazioni pubbliche;
- promuovere l'esistenza di un'offerta di valutazione con una metodologia solida e una cultura condivisa;
- sensibilizzare i policy maker all'utilizzo dei risultati delle attività di valutazione per la formulazione delle nuove policy;

---

<sup>3</sup> Per una presentazione di dettaglio si veda Dambricourt-Comparin (2008).

<sup>4</sup> Considerazioni analoghe possono essere svolte anche per le esperienze di valutazione delle politiche regionali realizzate in Lombardia. Cfr. Bandera, Porro (a cura di, 2010).

- operare affinché la diffusione della cultura della valutazione spinga la società civile a richiedere rigore e trasparenza all'amministrazione pubblica.

Concretamente, tali obiettivi sono perseguiti attraverso la formazione del personale delle amministrazioni pubbliche nonché di professionisti della valutazione, la consulenza tecnica alle amministrazioni, la produzione di metodologie e strumenti per la valutazione e, in alcuni casi, la conduzione di veri e propri progetti in tal senso. L'istituto ha, infatti, intrapreso negli ultimi due anni un ciclo di formazione in valutazione delle politiche pubbliche strutturato in sei seminari (con moduli sia teorici che pratici) per 25 partecipanti; ha creato una rete all'interno dell'amministrazione pubblica catalana (che coinvolge personale e unità funzionali di diversi livelli di governo) per la diffusione di una cultura condivisa sulle «regole del gioco» (cosa, come e quando si valuta) e l'organizzazione di iniziative congiunte; ha realizzato progetti specifici di valutazione d'impatto, condotti, su richiesta delle amministrazioni pubbliche, da parte di organismi esterni (società, università, esperti indipendenti). L'intervento di assistenza tecnica di Ivalua in questi progetti consta della formazione del personale per diffondere cultura e capacità di valutazione. Per ogni progetto c'è un *advisor committee* composto da esperti esterni, anche stranieri, dei settori di policy in questione.

Infine, nel novembre 2009 la Catalogna, insieme ad altre Comunità autonome<sup>5</sup>, alla Federazione spagnola degli enti locali e all'Agenzia nazionale di valutazione e qualità dei servizi (AEVAL), ha dato vita a un gruppo di lavoro per la promozione della valutazione delle politiche pubbliche nei rispettivi ambiti di competenza. Ivalua è ente coordinatore del gruppo, che si occuperà di scambio e diffusione di buone pratiche e di progetti comuni di valutazione e formazione<sup>6</sup>.

## 4. Gli strumenti per la definizione delle strategie

### 4.1 Gales: un piano territoriale per l'integrazione tra programmi e politiche di diversi attori

Il *Wales Spatial Plan* è assimilabile a piani urbanistici-territoriali delle regioni italiane ma da essi si discosta per una serie di originalità. Ori-

---

<sup>5</sup> Castiglia e León, Estremadura, Baleari, Navarra, Paesi Baschi e Comunità valenzana.

<sup>6</sup> Per informazioni dettagliate si rimanda a [www.ivalua.cat](http://www.ivalua.cat)

ginalità che, peraltro, condivide con le modalità di programmazione territoriale presenti anche nelle regioni inglesi.

Il *Wales Spatial Plan* attualmente in vigore, adottato nel novembre 2004, è stato soggetto nel 2008 a un aggiornamento che ha riorganizzato le priorità originarie alla luce delle linee strategiche contenute in *One Wales*, documento di programmazione della nuova legislatura (cfr. par. 4.2). Il *Plan* consta di un documento di scenario articolato in diversi temi (demografia e urbanistica, sviluppo socio-economico, ambiente) che introduce le strategie di scala regionale per il raggiungimento degli obiettivi di *One Wales*. A esso si aggiungono uno schema di esecuzione (*delivery framework*), completo di indicatori di risultato e di impatto (in ambito sociale, economico e ambientale) e un documento strategico (*Wales Spatial Plan area strategy*) per ognuna delle sei aree in cui è stato diviso il Principato. Le *area strategies* sono redatte attraverso un processo di partecipazione che vede il coinvolgimento dei partner locali per l'individuazione delle *issue* particolari ai singoli territori, degli obiettivi da perseguire in comune e delle relative partnership da sviluppare, nonché per il monitoraggio dell'attuazione delle strategie locali. Il *Plan* è implementato sotto la responsabilità del Ministro delle finanze ma altri ministri del Governo gallese sono stati nominati coordinatori delle sei aree, assistiti ciascuno da un piccolo staff con un *Area Manager*.

Due i punti di maggiore originalità del *Wales Spatial Plan*:

- il superamento dei confini tradizionali tra autorità locali e tra settori dell'amministrazione, con il riconoscimento che «soluzioni univoche non si adattano a tutte le parti del Galles» e che «occorre identificare l'approccio più adatto per ogni singola area» (Welsh Assembly Government, 2004, p. 3). Ciò garantisce la possibilità per gli operatori istituzionali e privati locali di collaborare con una certa flessibilità giacché, in qualche caso, essi possono essere coinvolti in più di un'area;
- il coinvolgimento di tutti gli attori in gioco, pubblici e privati, per assicurare che le politiche e i programmi del *Welsh Assembly Government* concordino efficacemente con le attività dei governi locali, delle imprese e degli altri partner in tutto il Galles.

Obiettivi trasversali a tutte le aree sono le cinque tematiche del *Plan*: la costruzione di comunità sostenibili, la promozione di un'economia sostenibile, la valorizzazione ambientale, l'accessibilità sostenibile, il rispetto delle identità.

In ogni area sono stati inoltre individuati i centri destinati a diventare motori di sviluppo regionale, nonché le connessioni con le altre regioni del Paese.

In concreto, il piano stimola lo sviluppo di politiche integrate, poiché le nuove politiche regionali devono essere confrontate con il piano per assicurarne la compatibilità con i suoi principi e le sue priorità, sulla base delle sei aree, e influenza la direzione della spesa del governo regionale e delle sue agenzie.

Per la sua realizzazione il governo gallese supporta tecnicamente e finanziariamente la cooperazione tra autorità locali e il lavoro intersettoriale, in particolare attraverso apposite analisi e il coinvolgimento del settore privato e del terzo settore.

Il *Plan* ha avuto sinora un bilancio contrastato, giacché l'integrazione dei progetti e delle attività degli attori pubblici (di diverso livello) e privati presenta gradi di successo differenti nelle aree territoriali. Ciò si deve, secondo i funzionari intervistati, alla volontà e capacità degli attori locali di cooperare, fortemente differenziata nel territorio. Il Governo regionale gallese non dispone, infatti, di superiorità gerarchica nei confronti delle autorità locali né delle agenzie indipendenti (scolastiche o sanitarie, ad esempio) e pertanto il suo ruolo attraverso lo *Spatial Plan* si limita a quello di promuovere e facilitare il coordinamento delle politiche dei livelli istituzionali e dei soggetti del terzo settore che forniscono servizi pubblici.

#### *4.2 Gales: la revisione del processo di pianificazione strategica*

A partire dal 2007 e dalla definizione di *One Wales*<sup>7</sup> come testo-guida dell'intero processo di policy regionale, si sono gradualmente introdotte alcune novità sia dal punto di vista organizzativo che dei contenuti delle attività.

La struttura amministrativa è stata ristrutturata con l'obiettivo di introdurre maggiore snellezza e adattabilità in funzione delle priorità strategiche, grazie all'introduzione di sette direzioni generali responsabili di aree strategiche, sovraordinate alle direzioni di settore, e di *Cabinet Committees* trasversali attivati sulle risorse finanziarie, umane e organizzative.

Dal punto di vista dei contenuti delle attività, la mancanza di definizione nelle priorità dell'accordo di governo ha condotto le strutture tecniche a proporre un cambiamento funzionale dell'intero sistema, mantenendo una forte attenzione alla sua accettazione da parte del li-

---

<sup>7</sup> *One Wales: A Progressive Agenda for the Government of Wales* è l'accordo di coalizione governativa siglato nel 2007 tra il Partito laburista e Plaid Cymru (il Partito nazionalista gallese). Esso contiene le finalità politiche del governo per la legislatura quadriennale e i macro-obiettivi nei settori di legislazione devoluta, senza però dettagliarli in target specifici. L'accordo di coalizione è un'agenda politica, non uno strumento di pianificazione strategica, e pertanto non fornisce una chiara scala di priorità degli obiettivi.

vello politico. Si è quindi focalizzato uno *strategic framework* composto da 19 obiettivi riconducibili in qualche modo agli otto assi politici individuati da *One Wales* che sono stati suddivisi e riorganizzati per poter meglio elaborare le strategie necessarie per perseguirli.

Oltre a ciò si è individuato un sistema di integrazione tra il processo di pianificazione delle attività e il budget annuale attraverso *integrated business plans* che consentono la prioritizzazione della programmazione finanziaria. Si sono inoltre introdotti nuovi strumenti per il *performance management*, in particolare un *dashboard* strategico, complessivo di tutti i programmi del governo, e uno per ogni dipartimento.

Naturalmente il processo presenta anche alcuni limiti e rischi, riconosciuti dagli stessi protagonisti. Innanzitutto vi è il problema che qualche *strategic outcome* non dispone di molti indicatori per essere misurato. In secondo luogo, anche questo sistema non risolve la difficoltà di misurare e interpretare il nesso causale tra i processi di policy e i risultati che effettivamente si ottengono. Investire per individuare adeguati indicatori e recuperare dati sull'intero processo di policy sarà il prossimo passo per completare la revisione del sistema di pianificazione che consenta quindi non solo la prioritizzazione e il monitoraggio delle attività e la loro integrazione con la programmazione finanziaria, ma anche la valutazione *ex post* delle politiche.

#### 4.3 Lombardia: gli strumenti partenariali di programmazione

L'apertura ad attori socio-economici ed enti locali costituisce un tratto distintivo del processo di programmazione regionale. Questo elemento ormai fondante dell'esperienza lombarda recente<sup>8</sup> si è concretamente declinato in una molteplicità di azioni di partenariato e strumenti di programmazione negoziata, introdotti dalla normativa nazionale negli anni Novanta e quindi disciplinati dalla l.r. 2/2003 («Programmazione negoziata regionale»), finalizzati alla realizzazione degli obiettivi della programmazione strategica regionale individuati nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS). Alcuni strumenti seguono modelli ormai consolidati in Italia, quali gli Accordi di programma<sup>9</sup> tra diversi soggetti pubblici e livelli territoriali di governo per la realizzazione di obiettivi comuni. Altri costituiscono esperienze maggiormente originali e pertanto significative in un panorama nazionale.

Un primo strumento è rappresentato dai *Tavoli territoriali di confronto* (TTC), arene aperte agli attori istituzionali (enti locali, università),

---

<sup>8</sup> Per una descrizione e interpretazione dettagliata degli strumenti si rimanda a Bonomi (2005) e Violini (2005).

<sup>9</sup> Gli accordi sottoscritti in Lombardia dal 2003 sono circa 180 (IReR, 2009b).

economici e sociali (organizzazioni di categoria e rappresentanze del mondo associativo) di ogni provincia finalizzate a sviluppare e a «riempire di contenuti gli strumenti di programmazione negoziata, grazie soprattutto all’apporto tecnico e operativo delle Sedi territoriali della Regione» (IReR, 2009b, p. 85).

Tra tali strumenti un ruolo di primo piano è svolto dagli *Accordi quadro di sviluppo territoriale* (AQST), divenuti nel tempo lo strumento ordinario di integrazione di più politiche regionali sul territorio grazie anche al coordinamento tra la programmazione regionale e quella locale attraverso la definizione di un programma condiviso – anche con integrazione delle risorse pubbliche – di interventi per l’attuazione delle politiche regionali in ogni territorio o in ambiti tematici specifici.

Un altro strumento previsto dalla normativa regionale è quello dei *Programmi Integrati per lo Sviluppo Locale* (PISL), «concepiti quali espressione del partenariato istituzionale, economico e sociale tra soggetti pubblici, privati e organismi del terzo settore che concordano uno o più obiettivi di sviluppo locale di una determinata area omogenea, in coerenza con la programmazione regionale». Nella VIII legislatura questi programmi sono stati adottati, nel quadro della programmazione comunitaria, in particolare per l’attuazione del DocUP Obiettivo 2 2000/2006 (Bandera, Brugnoli, Ceriani, 2006), e successivamente utilizzati anche come modello in altri strumenti regionali per lo sviluppo socio-economico del territorio lombardo, quali i PIA (Programmi Integrati d’Area) e i PIT (Piani Integrati Transfrontalieri). Con questo approccio «si è cercato di superare una visione settoriale, proponendosi di governare la complessità a livello intersettoriale sviluppando gli elementi di partenariato istituzionale, economico e sociale tra soggetti pubblici e privati» (IReR, 2009b, p. 85).

Oggi la programmazione negoziata in Lombardia articola quindi a livello territoriale la programmazione strategica regionale attraverso una pluralità di strumenti, nell’ambito di un quadro formale omogeneo definito dalla normativa (l.r. 2/2003).

Accanto a queste prassi, nella VIII legislatura, la Regione ha sperimentato una nuova arena di partecipazione e confronto con la realtà sociale lombarda sulle scelte di programmazione, in particolare con chi dispone di competenza e conoscenza qualificate. Si tratta dei Comitati strategici, intesi come occasioni per raccogliere la collaborazione e il suggerimento di personalità di spicco del mondo economico, sociale, scientifico, professionale e culturale lombardo su temi di rilevanza strategica. Sono stati in particolare creati il *Comitato strategico per il welfare* e il *Comitato strategico per la competitività*, che ha prodotto nel marzo 2006 un manifesto indicante le priorità per il governo lombardo in questo settore (capitale umano, ricerca e innovazione, internazionalizzazione, liberalizzazione e semplificazione, infrastrutture per il territorio) e nel febbraio 2007 un manifesto sul sistema educativo.

## 5. Le modalità organizzative di attuazione delle policy

### 5.1 Catalogna: un sistema per la rendicontazione dei risultati

Il sistema informativo del governo catalano è uno strumento che ha la finalità principale di migliorare la *political accountability* del policy process, consentendo la presentazione dei risultati e delle performance raggiunti dalle politiche pubbliche. In sintesi, grazie all'elaborazione dei circa 800 indicatori (sia di spesa che di output, sia qualitativi che quantitativi) di cui dispone, il sistema produce dei rapporti sugli stati di avanzamento degli assi strategici del *Plà de Govern*<sup>10</sup> e degli obiettivi (sia strategici che operativi) dei singoli piani di dipartimento, presentando le loro percentuali di raggiungimento rispetto alla tempistica ipotizzata a inizio legislatura. Il sistema serve innanzitutto al livello politico per verificare il funzionamento delle policy, in particolare ai singoli ministri per presentare al Presidente i risultati conseguiti dal proprio dipartimento. Il sistema è gestito dalla presidenza e implementato dai singoli dipartimenti.

Esso ha, da un lato, il vantaggio di permettere a chi realizza le politiche regionali di individuare a monte i target concreti da raggiungere ma, dall'altro lato, la controindicazione che i soggetti la cui performance viene misurata dal sistema sono gli stessi che indicano al sistema che cosa misurare e, quindi, possono essere indotti a «governare» in qualche modo gli indicatori e la loro quantificazione.

Il sistema è stato elaborato anche con la finalità di connettere l'attuazione delle policy programmate con la programmazione finanziaria, in particolare di correlare (se non far coincidere) gli obiettivi dei piani con quelli del bilancio, anche se per ora questo nesso è stato attivato solamente per alcuni programmi.

L'introduzione del sistema è stata inizialmente male accolta dalle strutture amministrative, generalmente poco inclini (per motivazioni culturali) alla valutazione delle performance e ancor meno delle policy. Tuttavia esso è stato gradualmente accettato e persino internalizzato, anche se con diversi gradi di profondità a seconda dei dipartimenti. In quelli dove più spinta è stata l'accettazione della cultura della rendicontazione, il sistema ha assunto una valenza interna ai dipartimenti stessi come strumento importante per il miglioramento dell'efficacia dei processi.

---

<sup>10</sup> L'*agenda setting* e la formulazione delle policy catalane si è fondata su uno strumento strategico unico solamente a partire dal 2003 quando, dopo le elezioni regionali che hanno sancito la fine dell'era Pujol, è stato redatto il primo «Piano di governo». Il *Plà de Govern 2007-2010*, è frutto di lunghi negoziati tra i partiti della coalizione governativa (socialista, ex comunista e nazionalista repubblicano) dopo il voto del 2007 ed è stato approvato dal Governo a inizio legislatura.

## 5.2 Lombardia: il sistema di valutazione delle performance del personale

In Lombardia la fase attuativa della programmazione regionale vede un ruolo fondamentale assegnato alla valutazione delle performance del personale, con un sistema che ha in larga misura anticipato la recente evoluzione della normativa a livello nazionale (d.lgs. 150/2009).

Una parte della retribuzione del personale è infatti legata alla valutazione delle prestazioni connesse a obiettivi associati alla programmazione strategica. Tale sistema cerca dunque di garantire la traduzione della programmazione regionale in scelte e comportamenti concreti da parte dell'amministrazione. Il sistema, sviluppato a partire dal 1997, prevede una compresenza di diverse tipologie di target che i dirigenti devono raggiungere:

- obiettivi individuali misurabili legati al PRS (Programma Regionale di Sviluppo) («Parametro A»);
- obiettivi quantitativi e qualitativi legati al miglioramento dell'efficienza organizzativa, alla gestione finanziaria delle risorse e al rispetto del budget assegnato («Parametri B e C»);
- obiettivi di governo regionale (OGR). Introdotti nel 2002 al fine di rafforzare la coerenza e trasversalità delle attività delle varie direzioni, gli OGR sono obiettivi collettivi individuati tra gli obiettivi del PRS e dei suoi aggiornamenti tramite il DPEFR (Documento di Programmazione Economico Finanziario Regionale) per il loro carattere fortemente strategico e trasversale. Essi «fanno riferimento a tutte le priorità del PRS, con una proiezione temporale di legislatura e una focalizzazione sugli obiettivi dell'anno»<sup>11</sup>. L'importo messo a disposizione per gli OGR viene ripartito tra tutte le Direzioni generali e, al loro interno, è diviso in budget, usati dai singoli direttori per incentivare il conseguimento dell'OGR a loro assegnato;
- eventuali obiettivi straordinari (OS). «Con l'inizio dell'VIII legislatura, è emersa l'esigenza di poter rispondere anche a bisogni 'imprevisti' che emergono dalla realtà nella logica di un pieno governo regionale [...]. Sono stati quindi introdotti nel sistema valutativo i cosiddetti obiettivi 'straordinari', che prevedono risultati [...] non ricompresi in obiettivi di governo, perseguibili attraverso l'articolazione congiunta e coordinata di azioni di più Direzioni, richiedenti la messa in campo di strategie non ancora delineate nei documenti

---

<sup>11</sup> Decreto n. 4749 del 12 maggio 2008 «Modalità applicative della valutazione delle prestazioni dirigenziali per l'anno 2008».

di programmazione» (Bertinotti, De Martiis, 2008, p. 118). Essi richiedono – e retribuisciono – un impegno aggiuntivo rispetto al normale lavoro e le relative quote incentivanti vengono attribuite, in modo selettivo, a un numero limitato di dirigenti direttamente implicati nel raggiungimento del risultato. Gli OS sono individuati dal Gruppo di lavoro per l’attuazione del PRS (GDL PRS)<sup>12</sup>.

Si tratta quindi sia di obiettivi di merito (efficacia) che di efficienza organizzativa e finanziaria. Essi vengono stesi sulla base di parametri definiti annualmente nel periodo di novembre-dicembre con il bilancio per direzione. Gli obiettivi sono connessi con i documenti del sistema di bilancio giacché il bilancio per direzione discende dal bilancio amministrativo a sua volta derivante da quello politico di previsione, e quindi risultano collegati alla programmazione strategica (PRS e DPEFR) (Bonollo, 2006).

Nel corso dell’anno è previsto il monitoraggio dello stato di avanzamento degli obiettivi attraverso momenti di verifica intermedia, i quali – in accordo con il GDL PRS – possono condurre all’eventuale modulazione degli obiettivi stessi. Il rispetto degli obiettivi è poi verificato con valutazione finale a fine anno, istruita dal GDL PRS.

In generale, il processo valutativo «implica interlocuzione costante tra valutato e valutatore, in una dialettica continua tra monitoraggio del livello di perseguimento degli obiettivi assegnati e feedback volti a orientare e riorientare le azioni tese al loro perseguimento» (Bertinotti, De Martiis, 2008, p. 118). I momenti di definizione e assegnazione degli obiettivi e delle quote incentivanti (impostazione), della verifica intermedia e della verifica finale (consuntivazione) prevedono infatti appositi colloqui tra i dirigenti valutati e i dirigenti valutatori (sovraordinati) con la sottoscrizione dell’apposita scheda di valutazione. A partire dal 2007 l’intero processo è stato integrato da alcuni passaggi finalizzati a fornire una mag-

---

<sup>12</sup> Si tratta di un gruppo di lavoro trasversale costituito per dare un adeguato e coordinato supporto e presidio all’intero percorso di attuazione del programma di legislatura, nella fase di impostazione, di verifica e di certificazione – anche ai fini valutativi – degli obiettivi e dei parametri. All’interno del Gruppo fondamentale è il raccordo tra la Direzione Centrale Programmazione Integrata e l’Unità Organizzativa Organizzazione e Personale. Il decreto n. 14548 del 12 dicembre 2006 «Costituzione del Gruppo di lavoro interfunzionale di supporto all’attuazione degli obiettivi regionali e al processo di valutazione» stabilisce che «sono affidati al Gruppo di lavoro PRS i seguenti compiti:

- a) assicurare il coordinamento e lo sviluppo della fase attuativa della programmazione, anche attraverso momenti periodici collegiali di confronto e verifica;
- b) effettuare le valutazioni istruttorie collegiali previste dalla metodologia di valutazione delle prestazioni dirigenziali;
- c) coordinare e raccordare le varie fasi dei processi di programmazione, controllo e valutazione nonché l’attività delle strutture che presidiano i diversi sistemi operativi».

giore garanzia di correttezza e omogeneità della valutazione: una proposta iniziale di valutazione da parte del dirigente, il passaggio in Commissione tecnica (composta da dirigenti apicali interni e da un componente del Nucleo di valutazione delle prestazioni) e la verifica conclusiva di tutte le valutazioni da parte del Nucleo di valutazione delle prestazioni dirigenziali<sup>13</sup> come elemento aggiuntivo di terzietà e garanzia.

Come detto, la valutazione delle prestazioni dei singoli, attraverso la misurazione degli indicatori connessi agli obiettivi, concorre a determinare la retribuzione di risultato dei dirigenti (fino al 30% della retribuzione totale). Quote incentivanti vengono inoltre erogate ai dirigenti nel caso le rispettive strutture abbiano raggiunto gli OGR assegnati, mentre i dirigenti ai quali sono assegnati obiettivi straordinari ricevono quote incentivanti in rapporto alla percentuale di raggiungimento.

Un sistema analogo è stato introdotto anche per il personale di livello intermedio<sup>14</sup>, con l'obiettivo esplicito di avvicinarne la valutazione a quella dei dirigenti orientando in maniera decisa i comportamenti al conseguimento degli obiettivi programmati. La valutazione (monitoraggio e consuntivazione) è effettuata secondo le modalità previste per i dirigenti per ognuno degli obiettivi (parametri, OGR e OS). Anche in questo caso, la retribuzione di risultato viene erogata in base al raggiungimento degli obiettivi, in misura proporzionale alla percentuale di raggiungimento per i parametri e gli OS e sotto forma di quote incentivanti per gli OGR, solo nel caso in cui tutti gli OGR assegnati alla struttura di riferimento siano realizzati.

### *5.3 Catalogna: una scuola di formazione per lo sviluppo delle competenze manageriali nell'amministrazione pubblica*

A partire dal 1987 (con la legge 4/1987) la *Generalitat* ha investito con decisione nello sviluppo delle competenze manageriali del proprio personale attraverso la creazione della Scuola di Amministrazione Pubblica (*Escola d'Administració Pública de Catalunya*), la cui struttura è stata riformata nel 2005. Essa è un'entità autonoma che dipende, quanto al finanziamento, dal Dipartimento dell'amministrazione pubblica. Negli ultimi anni la Scuola ha sviluppato due linee di formazione:

- formazione di base per tutti i funzionari, che in base alla legge hanno diritto a 75 ore di formazione annue;
- formazione per i dirigenti: accanto a Master formativi più tradizio-

---

<sup>13</sup> Nominato dalla Giunta, si compone di cinque membri, dei quali tre esperti in valutazione del personale esterni all'amministrazione regionale.

<sup>14</sup> Si veda il decreto n. 7336 del 7 luglio 2008 «Modalità applicative della valutazione delle prestazioni dei titolari di posizione organizzativa per l'anno 2008».

nali<sup>15</sup>, la Scuola promuove un Master in management (*Mestratge en alta funció directiva*) e uno in governo e management della società dell'informazione, nonché diverse iniziative di formazione specifica realizzate gratuitamente su richiesta dei dirigenti stessi, come corsi di lingue, conferenze su temi specifici, attività mirate di *coaching* per il potenziamento di competenze (comunicative e direttive) in particolare nei processi di cambiamento.

Nel complesso, nell'anno 2008 la Scuola ha fornito servizi a quasi 24.000 dipendenti pubblici con un bilancio di 6 milioni di euro<sup>16</sup>.

## **6. Elementi comuni delle esperienze di programmazione regionale in Europa**

Una prima considerazione, che è possibile inferire dalle esperienze appena illustrate, è che l'attenzione alle modalità di cambiamento dei metodi e degli strumenti di programmazione varia a seconda del contesto, e non sembra sussistere nessun tentativo di imitazione tra di essi. Come già evidenziato nel quadro italiano (Borgonovi, 2005), le regioni rispondono alle sollecitazioni ambientali in modi molto diversi e dunque, anche in Europa, stanno individuando risposte differenti, che sembrano bene o male seguire schemi nazionali, alle sfide comuni che devono affrontare.

In particolare, accanto alle best practice sopra segnalate, la ricerca, i cui risultati sono stati qui presentati (IReR, 2009a), permette però anche di evidenziare almeno quattro dinamiche ed elementi comuni alle esperienze di programmazione esaminate, che mettono in luce diverse sfide poste ai governi regionali: l'importanza della comunicazione, la pianificazione di lungo periodo, l'integrazione del «sistema» regionale, il rapporto tra sfera politica e sfera tecnica.

Le prime due dinamiche faranno riferimento all'esigenza di aggregare intorno al governo regionale gli attori esterni per poter elaborare e condurre efficacemente le politiche regionali, anche sotto il profilo delle risorse e del consenso da mobilitare. In sintesi, necessità di aggregazione verso l'esterno. Le ultime due riguardano invece l'esigenza di integrazione verso l'interno, cioè di potenziamento della coerenza e dell'efficienza dell'azione dell'amministrazione regionale.

---

<sup>15</sup> Ad esempio un Master in studi territoriali e urbanistici e uno in amministrazione pubblica.

<sup>16</sup> Per informazioni dettagliate si rimanda a [www.eapc.cat](http://www.eapc.cat). Un'esperienza analoga, maggiormente focalizzata sul solo livello apicale della dirigenza regionale (direttori generali e centrali e direttori vicari) è stata sviluppata anche in Lombardia, attraverso la SSAA-Scuola Superiore di Alta Amministrazione (IREF-SSAA, 2010).

a) *L'importanza della comunicazione*

Il primo dato comune è l'elevata funzione comunicativa attribuita ai documenti di programmazione strategica e, in generale, alla stessa attività di programmazione. Ci riferiamo in particolare non solo alle caratteristiche grafiche ed espositive dei testi, ma anche al fatto che in tutte queste realtà l'attività di programmazione presenta anche «a valle» una fase di rendicontazione delle attività svolte e in particolare dei risultati raggiunti, specie in Galles<sup>17</sup> e Rhône-Alpes<sup>18</sup>.

b) *La pianificazione di lungo periodo*

Un'altra comune tendenza riscontrata (con l'eccezione della Catalogna) è quella della produzione, oltre che di documenti programmatici di legislatura e di strategie regionali per i singoli settori di policy, di scenari «multisetoriali» di lungo periodo intorno ai quali costruire un dialogo e una condivisione con gli attori del territorio regionale. È il caso, ad esempio, di *Rhône-Alpes 21*<sup>19</sup> e dello *Spatial plan* gallese.

Si tratta in tutti i casi di strumenti non vincolanti ma che servono al governo, da un lato, per fissare alcune priorità e linee di indirizzo politico che travalicano il ristretto limite temporale della legislatura e, dall'altro, ai rappresentanti della comunità regionale – coinvolti con diverse modalità e intensità da regione a regione – di offrire al governo la propria visione sul futuro del territorio. In altri termini, si tratta di strumenti che servono a fissare alcuni indirizzi strategici comuni servendosi delle relazioni partenariali sviluppate nelle varie regioni e che quindi possono contribuire a ridurre l'incertezza informativa e politica (Friend, Jessop, 1969) attraverso il censimento delle risorse, delle competenze e informazioni disponibili nel territorio e il raccordo tra le azioni dei diversi soggetti che in qualche modo concorrono a definire il futuro di una regione.

c) *L'integrazione del «sistema regionale»*

Un elemento critico presente in tutte le regioni esaminate è quello del rapporto tra amministrazione e soggetti pubblici o parapubblici che costituiscono il sistema regionale di policy making. Tutte le regioni si

---

<sup>17</sup> Dove il Primo Ministro relaziona annualmente l'Assemblea nazionale sullo stato di attuazione del programma di legislatura mentre il principale strumento di coordinamento e integrazione fra le diverse strategie regionali (il *Wales Spatial Plan*) prevede un momento annuale di comunicazione pubblica dello stato di attuazione.

<sup>18</sup> Dove l'elemento della comunicazione è particolarmente centrale in tutto il sistema di programmazione grazie alla strategia di democrazia partecipativa. Anche i singoli programmi svolti – basti pensare alla *démarche généralisée d'évaluation* sopra esposta – prevedono occasioni di comunicazione dei risultati raggiunti.

<sup>19</sup> Si veda [www.rhonealpes21.fr](http://www.rhonealpes21.fr)

trovano o si sono trovate di fronte alla sfida del coordinamento di tutti questi soggetti per rafforzare l'integrazione delle loro attività con quelle del governo, onde conseguire un miglioramento dell'efficacia dell'azione pubblica nel territorio. Questa sfida è stata però affrontata secondo diverse logiche nelle quattro regioni analizzate.

Se in Galles si è perseguita l'inclusione nella struttura governativa di gran parte delle agenzie di servizi regionali esistenti accanto al governo, in Rhône-Alpes ci si limita a stabilire delle convenzioni tra Consiglio regionale e agenzie esterne per fissare la divisione dei compiti e gli obiettivi per i quali cooperare. In Catalogna lo sforzo che si sta perseguendo è quello innanzitutto di censire la complessa e frammentata realtà di soggetti parapubblici presenti nella regione, passo preliminare all'introduzione in futuro di modalità di coordinamento più stringenti. Infine, in Lombardia si è optato per una riorganizzazione e sistematizzazione anche normativa dell'assetto di aziende ed enti controllati dalla Regione. La l.r. 30/2006 ha infatti creato il Sistema Regionale (SiReg), che include enti dipendenti, agenzie, società, fondazioni ed enti del servizio socio-sanitario, un sistema riconosciuto anche dal nuovo Statuto regionale (art. 48). Statuto e legge regolano i rapporti tra Regione ed enti: il Consiglio vota il loro bilancio ed è aggiornato sulla loro attività, solidamente connessa con la realizzazione degli obiettivi della programmazione regionale, ad esempio con la graduale estensione agli enti controllati del sistema di obiettivi della Giunta (OGR).

d) *Il rapporto tra sfera politica e sfera tecnica*

Una questione presente in tutti i contesti è quella delle relazioni tra il livello politico e quello tecnico del *decision making* regionale. I casi esaminati sono caratterizzati da modalità di rapporto tra politica e burocrazia che rispondono ai tipici modelli nazionali di riferimento (IReR, 2009a, pp. 93-96). Ciononostante, emerge chiaramente una comune tensione tra il livello politico e quello tecnico che ha in particolare a vedere con la selezione degli obiettivi del governo regionale e l'assegnazione di priorità agli stessi.

Ovunque le finalità strategiche sono selezionate esplicitamente dal ceto politico. Sovente, però, manca un anello di congiunzione efficace tra il livello strategico e la declinazione operativa degli obiettivi strategici. Gli sforzi di alcune amministrazioni regionali, in particolare in Catalogna e in Lombardia, vanno evidentemente in questo senso e sono finalizzati a rafforzare le performance dei dirigenti (*managerial accountability*) e la responsabilità dei politici nei confronti dei risultati promessi ai cittadini (*political accountability*), ma anche a sviluppare una efficiente gestione delle risorse finanziarie che sia integrata con la programmazione strategica per assicurare altresì un buon livello di *financial accountability* nei confronti dei contribuenti.

In aggiunta, in alcuni contesti traspare con evidenza la differenza tra un livello politico che ancora non condivide la cultura dell'obiettivo, dei risultati, delle priorità (per cui i piani strategici sono considerati ugualmente importanti in tutte le loro parti), primariamente interessato a ottenere risposte puntuali ad alcuni input, e un livello tecnico che negli anni ha acquisito una visione di sistema delle interconnessioni tra ambiti e stadi della programmazione e una cultura di pianificazione strategica.

## **7. Considerazioni di sintesi: le diverse modalità di apprendimento e sviluppo delle istituzioni regionali**

Dall'analisi traspare quanto il livello di autonomia delle regioni e la loro dimensione strutturale che da questo discende influenzino il tipo di cultura e i paradigmi di programmazione e organizzativi delle loro amministrazioni, oltre che le logiche di apprendimento e sviluppo e di interazione con i soggetti esterni.

Così, ad esempio, la Catalogna può essere assimilata a un vero e proprio Stato e questo ha rilevanti conseguenze sul funzionamento della sua amministrazione, che vive e opera come quella di un governo nazionale, in particolare replicando la rigidità strutturale e la compartimentalizzazione dei dipartimenti che sembrano degli autentici ministeri di scala regionale.

Viceversa, le strutture e le policy delle regioni con minor grado di autonomia politica sembrano più caratterizzate da trasversalità e integrazione: si pensi al ruolo della *Strategic policy division* o dello *Spatial Plan* in Galles, come alla DPERC (Direzione per gli studi previsionali, la valutazione e le relazioni con i cittadini) e alle strategie di democrazia partecipativa e di valutazione in Rhône-Alpes.

Inoltre, più una regione è autonoma e dotata di competenze di policy, meno essa sembra aver bisogno di affermarsi all'esterno e quindi più i suoi sforzi di innovazione si concentreranno al suo interno, sui processi di pianificazione e implementazione delle politiche, come ad esempio Catalogna e Lombardia. Al contrario, probabilmente per guadagnare legittimità politica esterna, le regioni che dispongono di minori poteri e ambiti di attività hanno cercato di investire nel miglioramento e rafforzamento della definizione degli obiettivi delle loro politiche.

Questo dato, seppur intuitivo, può fornire un'opportuna indicazione a regioni, come quelle italiane, che si apprestano a un ulteriore potenziamento della loro autonomia in seguito all'approvazione della legge sul federalismo fiscale (l. 42/2009). Sia a monte che a valle dei processi di policy, andrà posta particolare attenzione al mantenimento di meccanismi di forte integrazione tra le distinte strutture dell'organizzazione per ovviare ai rischi, sempre in agguato, di settorializzazione e iper-specializzazione che non contribuirebbero certo alla flessibilità ed efficacia della programmazione regionale.

## Appendice 1 Interviste

### Baden-Württemberg

Stoccarda, 11-12 febbraio 2009

<i>Nome</i>	<i>Funzione</i>	<i>Struttura</i>
Bernd Kraft	Direttore	Ministero delle Finanze
Christian Döring	Gestione delle conoscenze	Ministero di Stato, Programmazione delle politiche
Thomas Wagenblast	Direttore	Ministero di Stato, Programmazione delle politiche
Christian Sichel	Esperto in rapporti interregionali e UE	Ministero di Stato
Nicola Schelling	Direttore Delegata «4 motori d'Europa»	Ministero di Stato, Dipartimento Affari Internazionali
Eckart Meyberg	Direttore	Ministero dell'Industria

### Catalogna

Barcellona, 6-7 aprile 2009

<i>Nome</i>	<i>Funzione</i>	<i>Struttura</i>
Amadeu Recasens i Brunet	Direttore generale	Dipartimento della Amministrazione pubblica, DG Modernizzazione dell'amministrazione
Rosa Puig i Verdié	Vicedirettrice	Dipartimento della Presidenza, DG Coordinamento interdipartimentale
Josep Pere Camino Pons	Project leader	Scuola di amministrazione pubblica della Catalogna
Blanca Lazaro Vicente	Direttrice	Ivàlua

## Galles

Cardiff, 20 febbraio 2009

<i>Nome</i>	<i>Funzione</i>	<i>Struttura</i>
Helen Thomas	Direttrice (Head)	Dipartimento del Primo Ministro, Strategic Policy Division
Charles Coombs	Funzionario	Dipartimento del Primo Ministro, Strategic Policy Division
Daniel Jones	Direttore del servizio Delivery	Dipartimento servizi pubblici, Spatial plan unit
Jo Salway	Direttrice del DCELLS and RA&H spending team	Dipartimento finanze, divisione Financial planning
Reg Kilpatrick	Direttore	Dipartimento di giustizia sociale e governo locale, Servizio Local government policy
Paul Webb	Direttore	Dipartimento ambiente, sostenibilità e casa, divisione Housing strategy and services
Paul Casey	Direttore del servizio Research, monitoring and evaluation	Dipartimento Economia e Trasporti, Welsh European Funding Office (WEFO)
Kathryn Helliwell	Senior resarch officer	Dipartimento Economia e Trasporti, Welsh European Funding Office (WEFO)

## Rhône-Alpes

Lione, 16 aprile 2009

<i>Nome</i>	<i>Funzione</i>	<i>Struttura</i>
Anne-Emmanuelle Basset	Segretaria generale	Direction générale des services
Emilie Bret	Direttrice	Direction de la prospective de l'évaluation et des relations aux citoyens (DPERC)
Christilla Dambricourt	Vice-direttrice	Direction de la prospective de l'évaluation et des relations aux citoyens (DPERC)

## **Appendice 2**

### **Interview outline: themes, issues and related questions**

#### *Theme I - Identification and management of policies*

##### *1. Setting of targets*

- relationship between regional government's goals and policy activities;
- role of national government in the setting of regional government's targets;
- role of EU policies in the setting of regional government's targets;
- role of the region's legislative assembly in the setting of regional government's targets and policies.

##### *2. Relations between the government and institutional, economical and social partners at the regional level*

- organizational and functional arrangements for the implementation of regional policies across the territory;
- features and patterns of regional partnerships between the regional government and social actors;
- inter-institutional partnership models;
- main goals and efficacy of partnership arrangements and experiences.

##### *3. Evaluation of policies: forecast, deployment, effects*

- who and how carries out the *ex ante* (efficacy) evaluation;
- who and how carries out the *in itinere* monitoring;
- who and how carries out the *ex post* (impact) evaluation;
- role of policy recipients/target population in the evaluation process.

#### *Theme II - Planning features and planning tools*

##### *1. Integration between different policies and programmes at the regional level*

- relationship between the general strategic planning and individual programmes in the various policy fields;
- relationship between regional policy planning and the activities of other governmental regional agencies;
- what offices/departments of the regional government carry out the planning process?

## *2. Coherence between regional, national and EU planning*

- actors involved in drafting the planning documents;
- relation planning targets - budget;
- is there any sub-regional dimension of the regional financial planning.

## *3. Links between planning documents and the regional government's budget*

- link between planning/strategic documents and budget;
- multi-year budgeting;
- political and administrative controls over the budgeting process.

## *4. Relationship between planning and communication activities of the regional government*

- diffusion of the planning documents within the regional government administration;
- diffusion of the planning documents among regional agencies;
- diffusion of the planning documents outside the regional administration;
- social budget.

## *Theme III - Organizational processes and mechanisms adopted to implement policies within the regional government*

### *From policy planning and programmes to operational objectives*

- inter-departmental planning arrangements;
- inter-departmental co-ordination of regional government's action;
- project-oriented administrative structures;
- devolution/privatisation of regional government's functions;
- relationship between regional government and other public regional agencies;
- relationships between regional government, universities and research institutes.

### *1. Monitoring policies and objectives implementation*

- permanent administrative activities and project-oriented activities: relations and co-ordination;
- link between budget and analytical accounting.

### *2. Performance evaluation*

- what is the connection between the planning activity and products and the evaluation of the region's personnel?
- is there a rewarding mechanism/system, based on the achievement of targets, for the personnel?

## Bibliografia

- Baldi P., Bruzzo A., Petretto A. (2008) (a cura di), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia. Atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci*, IRPET-Regione Toscana-AISRE, Firenze
- Bandera S., Brugnoli A., Ceriani A. (2006), «Strumenti di capacity building nell'ambito di politiche per lo sviluppo locale: i PISL (Programmi Integrati di Sviluppo Locale) in Lombardia», paper presentato alla XXVII Conferenza scientifica annuale AISRE, in [http://www.inter-net.it/aisre/minisito\\_2006/cd\\_aisre/contributi.html](http://www.inter-net.it/aisre/minisito_2006/cd_aisre/contributi.html)
- Bandera S., Mazzoleni M. (2009), «Metodi e strumenti della programmazione. Un confronto tra i documenti di programmazione strategica regionale in Europa», in Bramanti A., Salone C. (a cura di), *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, Franco Angeli, Milano, pp. 231-250
- Bandera S., Porro G. (2010), «La valutazione delle politiche regionali lombarde. Esperienze e prospettive», in *Lombardia 2010. Rapporto di legislatura - Focus*, in <http://www.ierer.it/lombardia2010/testi/focus/la-valutazione-delle-politiche-regionali-lombarde.-esperienze-e-prospettive>
- Bertinotti F., De Martiis E. (2008), «Il sistema di valutazione in Regione Lombardia: genesi ed evoluzione» in *RU: Risorse umane nella pubblica amministrazione*, n. 2, pp. 103-120
- Bonollo E. (2006), «Accountability della Regione e sistema di bilancio. Esperienze a confronto», *Azienda Pubblica* 19, n. 2, pp. 245-271
- Bonomi A. (2005), «Partenariato, rappresentanza e coesione sociale: digressione a partire dal modello lombardo», in IREr (2005), *Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Dieci anni di esperienze. Area istituzionale*, Guerini e Associati, Milano, pp. 93-101
- Borgonovi E. (2005), «Cambiamento e riforme nelle regioni italiane», *Azienda Pubblica* 18, n. 1, pp. 5-9
- Bruzzo A. (2008), «Lo stato attuale della programmazione regionale in Italia: una analisi introduttiva», in Baldi P., Bruzzo A. e Petretto A. (a cura di), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia. Atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci*, IRPET-Regione Toscana-AISRE, Firenze, pp. 97-123
- Bruzzo A. (2009), «La programmazione regionale in Italia: ricostruzione storica e questioni aperte», paper presentato alla XXX Conferenza italiana di scienze regionali, Firenze, 9-11 settembre 2009
- Conseil Régional de Rhône-Alpes (2008), *Rhône-Alpes 21. Construisons la Région Rhône-Alpes de 2021 ensemble*, Charbonnières-les-bains

- Dambricourt-Comparin C. (2008), «L'évaluation des politiques publiques en Europe», in *Rechercher la complémentarité et la synergie entre l'évaluation des politiques et le contrôle de gestion ou piloter l'action publique dans une recherche de performance?*, paper, huitièmes journées françaises de l'évaluation, Strasburgo, 3-4 luglio 2008
- Friend J.K., Jessop W.N. (1969), *Local government and strategic choice*, Pergamon Press, Oxford
- Generalitat de Catalunya - Departament de la Presidència (2006), *Plà de Govern 2007-2010*, Barcellona
- IReR (2009a), *Indagine su enti di ricerca che supportano i governi regionali nel mondo*, Rapporto finale di ricerca, Milano
- IReR (2009b), *Lombardia 2010. Rapporto di legislatura, Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, Guerini e Associati, Milano
- IREF-SSAA Scuola Superiore di Alta Amministrazione (2010), «La formazione manageriale in Regione Lombardia», in *Lombardia 2010. Rapporto di legislatura - Focus*, in <http://www.ired.it/lombardia2010/focus/focus-area-istituzionale>
- Pezzani F. (2008) (a cura di), *Ripensare il ruolo e la governance delle regioni. Quali sistemi di programmazione, controllo e rendicontazione*, Egea, Milano
- SSAA-Scuola Superiore di Alta Amministrazione (2010), *Policy Lab Report*, Milano
- Violini L. (2005), «Partenariato e dialogo sociale in Lombardia: esperienze, strumenti, norme e prassi», in IReR (2005), *Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Dieci anni di esperienze. Area istituzionale*, Guerini e Associati, Milano, pp. 83-92
- Welsh Assembly Government (2004), *Peoples, Places, Futures. Wales Spatial Plan*, Cardiff
- Welsh Assembly Government (2007), *One Wales. A progressive agenda for the government of Wales. An agreement between the Labour and Plaid Cymru Groups in the National Assembly*, Cardiff
- Welsh Assembly Government (2008), *Peoples, Places, Futures. Wales Spatial Plan. 2008 Update*, Cardiff