

**IL PATTO PER IL LAVORO:  
UN MODELLO DI SVILUPPO INCLUSIVO**

**RAPPORTO FINALE**

Gennaio 2020

**Coordinamento** a cura del Servizio Coordinamento delle Politiche Europee, Programmazione, Cooperazione, Valutazione – *Responsabile Caterina Brancaleoni* e del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Emilia-Romagna – *Silvia Martini*

**Analisi degli interventi** a cura del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Emilia-Romagna – *Natalina Teresa Capua, Alessandro Daraio, Michele Ispano e Gianluca Parodi*, in collaborazione con ISMERI EUROPA – *Enrico Wolleb e Andrea Naldini*

**Redazione testi** a cura di ISMERI EUROPA – *Enrico Wolleb e Andrea Naldini*, in collaborazione con il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Emilia-Romagna – *Alessandro Daraio e Silvia Martini*

---





## Sommario

<b>INTRODUZIONE</b> .....	2
<b>1. ANALISI DELLA LETTERATURA SUI MODELLI DI GOVERNANCE</b> .....	3
<b>2. IL PATTO PER IL LAVORO PER LO SVILUPPO INCLUSIVO</b> .....	8
2.1. Il Patto come metodo di governance innovativo .....	10
2.2. Il Patto tra Multilevel governance e WoG .....	12
2.3. Il Patto e gli altri modelli di WoG.....	13
2.4. Approccio al WoG: Implicazioni di policy .....	13
2.5. I contenuti del Patto per il lavoro.....	19
2.6. Le aree di policy .....	20
2.7. Attività per la realizzazione del Patto .....	23
2.8. Gli interventi “regolativi” per l’approccio inclusivo .....	24
2.9. Il metodo WoG applicato al governo “multilivello” .....	28
2.10. Altri esempi di interventi di regolazione del Patto.....	32
2.10.1. Legge 2/2014 Norme sul Caregiver .....	32
2.10.2. Legge 24/2016 Reddito di solidarietà (RES) .....	33
2.11. Fasi di consultazione e concertazione .....	33
2.12. Le risorse del Patto .....	34
2.13. Monitoraggio esteso delle attività del Patto .....	35
<b>3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b> .....	37
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	40

## IL PATTO PER IL LAVORO: UN MODELLO DI SVILUPPO INCLUSIVO

### INTRODUZIONE

Il Patto per il Lavoro è un esempio di struttura contrattuale per sancire un programma di governo. L'uso di una struttura contrattuale per sancire un programma di governo o uno specifico intervento in un'area di policy pubblica, tra partiti politici o tra il governo ed altri contraenti pubblici e privati, tra istituzioni locali e rappresentanti del settore privato, ha vari precedenti nella prassi politica sia in ambito internazionale, che in Italia. Vi è a proposito una grande produzione di giuristi e di scienziati politici, che ne analizzano le caratteristiche e gli effetti sul funzionamento dei Parlamenti nazionali e delle Costituzioni.

In Italia è stato utilizzato spesso per caratterizzare un'alleanza di governo tra partiti politici, o un impegno solenne come quello di un Presidente del consiglio ed i cittadini, che cortocircuita il percorso delle decisioni governative e del dibattito in seno al Parlamento, rendendole pubbliche, trasparenti e dirette ai cittadini, senza le intermediazioni previste dall'iter legislativo.

Questo modello finisce per conferire ai partiti ed al governo un potere in materia legislativa, visto che predetermina il contenuto dell'attività legislativa del governo, che nella Costituzione italiana è in primis affidato al Parlamento ed alla libera espressione dei suoi membri, piuttosto che al governo.

L'uso del termine Patto è diffuso in ambiti diversi da quello dei parlamenti nazionali; in ambito internazionale abbiamo per esempio il Patto Atlantico, in ambito Europeo il Patto di stabilità che configura un accordo tra nazioni ed impegna i parlamenti nazionali o regionali ad uniformarsi.

Nell'ambito delle istituzioni regionali ed urbane abbiamo un'ampia tipologia di patti tra autorità locali ed il governo regionale o nazionale come le diverse generazioni di Patti territoriali, nei quali la struttura contrattuale e la funzione di individuare un percorso di collaborazione del patto rimangono le stesse, mentre possono variare i contraenti, i contenuti dell'accordo così come la procedura per definirli, renderli noti e gestire la loro implementazione.

Prescindendo da un'esegesi della letteratura su questo tema che in larga parte non è direttamente pertinente col presente rapporto, approfondiamo alcuni elementi che caratterizzano il Patto per il lavoro della Regione Emilia-Romagna e che ne fanno un esempio innovativo nel metodo e nei contenuti.

Nel testo che segue, analizzeremo quindi il metodo e l'ambito d'azione del Patto per il lavoro, cioè la natura degli obiettivi dell'accordo e le fasi e modalità della sua esecuzione e di verifica dei risultati da parte dei partecipanti dal 2015 ad oggi. Ciò al fine di porre in risalto gli elementi distintivi del Patto come modello di governance e come si inserisce nell'evoluzione dei modelli di gestione della Pubblica amministrazione risultante dal dibattito e dalla letteratura. Proponiamo qui di seguito una sintetica rivista delle teorie, e di alcune loro varianti, sulla Pubblica Amministrazione al fine di collocare il Patto per il lavoro all'interno di questo processo prodotto dall'evoluzione del contesto politico, economico e sociale.

## 1. ANALISI DELLA LETTERATURA SUI MODELLI DI GOVERNANCE

Questo capitolo riporta in maniera sintetica un'analisi della letteratura sulle principali teorie sulla Pubblica amministrazione che si sono succedute da fine 800 con i lavori di Woodrow Wilson<sup>1</sup> e Max Weber<sup>2</sup> che possono considerarsi i principali esponenti di quella che viene chiamata "Traditional Public Management" (TPM) per averne definito i principi fondanti. L'opera di Max Weber ha profondamente influenzato la genesi delle funzioni della pubblica amministrazione ed il suo radicamento nella legislazione del diritto pubblico e nella organizzazione della funzione pubblica negli stati nazionali.

Nel dopoguerra, nei paesi occidentali l'evoluzione delle teorie sul ruolo, finalità e metodi di gestione della pubblica amministrazione avviene in risposta ai cambiamenti prodottisi nella sfera economica, politica e dei principi di democrazia. Dal 1945 ad oggi questi paesi hanno vissuto la riorganizzazione degli stati nazionali e delle loro funzioni durante la ricostruzione, la crisi finanziaria degli stati, la globalizzazione, la diffusione dell'ICT, ed in Europa il peso crescente dell'Unione Europea nella regolazione istituzionale in direzione del Multilevel governance e del decentramento, quale conseguenza dell'applicazione del principio della sussidiarietà<sup>3</sup>.

La TPM si basa sulla distinzione netta tra amministrazione governativa propria della Pubblica amministrazione e la sfera politica che viene identificata nella scienza amministrativa come "politics-administration dicotomy".

Tale dicotomia richiede che la pubblica amministrazione sia affidata a un corpo professionale (i burocrati) che deve apportare conoscenza dei problemi alle attività che svolge il settore pubblico. La burocrazia deve possedere un'autorità legale-razionale, governata dal principio di gerarchia tra diverse funzioni/uffici. Le attività amministrative devono quindi essere specializzate ed operare in precisi e distinti ambiti i quali debbono esercitare compiti corrispondenti alle funzioni attribuite.

Il principio della specializzazione che fornisce i criteri per l'organizzazione della pubblica amministrazione è efficiente perché permette uno sviluppo basato sulle capacità e conoscenze accumulate nei singoli uffici, opera attraverso procedure automatiche di attribuzione dei compiti ed un sistema gerarchico di comando e controllo. In questo sistema la struttura gerarchica si suddivide in ruoli superiori e subordinati e vede in cima l'autorità superiore. L'autorità è quindi codificata e suddivisa, permettendo una chiara identificazione della responsabilità per ciascun compito in seno alla Pubblica amministrazione. Le regole formali e le procedure sono governate da una catena di comando e da una rete di comunicazione che specifica le richieste e le aspettative<sup>4</sup>.

La logica organizzativa della Pubblica amministrazione della Traditional public management theory è basata sull'accumulazione di conoscenze e capacità nelle funzioni da assolvere, ma è indifferente ai problemi legati alla scarsità di risorse ed alla scelta basata sulla razionalità economica. Da questo limite e dal mancato rapporto con la politica circa quindi gli obiettivi "politici" che determinano scelte strategiche, i confini della funzione pubblica e l'allocazione di risorse nascono le teorie che invocano un cambiamento. Queste si

---

<sup>1</sup> Thomas Woodrow Wilson (1887), *The study of public administration*, Political Science Review

<sup>2</sup> Max Weber (1922), *Economia e Società*, Ed. La Comunità, 1986

<sup>3</sup> Questo insieme di trasformazioni del contesto economico e socio-politico riflesse sulla funzione amministrativa pubblica portano la trasformazione nelle sue pratiche da government a governance per la necessità di avviare processi in cui l'apporto esterno all'amministrazione diviene centrale. Vi è il passaggio da uno stato paternalista e centralista ad uno stato democratico.

<sup>4</sup> Turkel E., Turkel G. (2016), *Review of public administration and management*, April 2016, Vol. N°4, Issue 2, pag.3 e seguenti

innestano su contesti legali ed organizzativi profondamente influenzati dalla teoria tradizionale che rimane ancora un pilastro sia concettuale che operativo nella maggior parte degli Stati occidentali.

I due paradigmi di Public management: il New Public Management (Nuova Amministrazione Pubblica) NPM e il Public Value Theory (Teoria del Valore Pubblico) PVT con i loro principi e pratiche rappresentano un'evoluzione nelle funzioni e nei metodi di gestione della pubblica amministrazione, nelle scelte di spesa, nell'erogazione di servizi, di fronte a sfide nuove e mutati contesti socio-economici nazionali e globali<sup>5</sup>.

Ciascuno di questi paradigmi contiene pratiche e principi utili e positivi e altri che non soddisfano le esigenze molteplici ed in continua mutazione del governo del settore pubblico. In ogni caso non trattandosi di teorie compiute e autosufficienti, diverse pratiche e principi sono comuni, seppure applicate ad una visione complessiva della P.A. differente.

Il NPM coniuga al suo interno le teorie del public choice<sup>6</sup>, del principal agent<sup>7</sup> e dei transaction costs con quelle di origine manageriale maturate nel settore privato. È un insieme di tecniche di gestione delle Pubbliche amministrazioni, mutate dalle pratiche del settore privato, integrando il diritto amministrativo e le pratiche di gestione del settore pubblico, fondate su norme ed adempimento delle stesse, con metodi orientati al risultato e soprattutto all'efficienza ed efficacia nella fornitura dei servizi.

La teoria NPM neutralizza la funzione politica della P.A., associando la sua attività a pratiche e criteri di decisione di efficacia ed efficienza economica, non necessariamente congruenti con la domanda politica e con i bisogni espressi dai cittadini.

Questo paradigma possiede implicitamente una visione politica che conduce all'obiettivo di uno Stato minimo, decisore e ispiratore degli interventi pubblici ma non produttore di beni. Deregulation e privatizzazione sono due dei principali corollari di questo paradigma, adattati ad un contesto economico di bilanci pubblici nazionali in sofferenza e quindi all'esigenza di ridurre la spesa pubblica e di abbassare i costi di transazione per i cittadini ed i produttori dovuti a procedure lunghe e ridondanti nell'acquisizione di servizi. Contemporaneamente viene incoraggiato il decentramento amministrativo e soprattutto l'autonomia e la responsabilizzazione sul risultato dei dirigenti.

Il NPM non è un insieme di principi e tecniche univocamente definito per cui in ogni nazione l'applicazione di questo paradigma è stata differente, perché condizionata dalla cultura e dalla prassi amministrativa nazionale, dall'organizzazione istituzionale nella quale si innesta e dalle norme fondamentali di diritto pubblico che delimitano e determinano i processi evolutivi e di cambiamento.

Nei paesi anglosassoni si è avuta sia la genesi iniziale che l'espressione più avanzata nell'implementazione di questi principi, mentre negli altri paesi con tradizione giuridica più formale e normata il paradigma ha scontato maggiori difficoltà nel conciliarsi con i principi amministrativi rigidi e formali del diritto amministrativo mutuati dalla TPM e ne sono usciti sistemi ibridi in cui il risparmio e l'efficienza hanno spesso avuto difficoltà a generarsi.

---

<sup>5</sup> Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*. Il Mulino

<sup>6</sup> Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ed. Il Mulino 1998, per la teoria del public choice e del "fallimento dello stato"

<sup>7</sup> Jensen M., Meckling W. (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, vol.3, n.4, 1976



Il New Public Management<sup>8</sup> è, quindi, definibile come un nuovo paradigma di gestione del settore pubblico che vuole integrare il diritto amministrativo e le pratiche gestionali tradizionali di un ente pubblico con una metodologia più orientata al risultato:

- Offrire prestazioni più elastiche ed economiche;
- Riorganizzazione efficiente delle burocrazie e dei relativi bilanci in modo più efficiente;
- Prediligere funzioni di coordinamento e controllo, alleggerendo le funzioni di diretta erogazione delle prestazioni di servizi alla cittadinanza;
- Separazione tra organo politico (funzioni di indirizzo e controllo) e management (funzioni gestionali ed amministrative);
- Organizzazione per processi e per obiettivi;
- Misurazione delle performance e il controllo sui risultati, anche con balanced scorecard;
- Agevolare accesso ai servizi tramite la semplificazione delle procedure;
- Promuovere l'innovazione tecnologica;
- Porre un'attenzione sempre maggiore alla qualità.

Il cambiamento postulato dal NPM dovrebbe investire così tutto il sistema, compreso il rapporto tra politica e pubbliche amministrazioni, costituendo in sostanza un abbandono del dirigismo centralista delle organizzazioni pubbliche che aveva permeato la genesi e l'incorporazione dei principi del traditional public management negli Stati<sup>9</sup>.

La NPM è il portato nella scienza della P.A. del paradigma neoclassico ed in particolare della teoria delle public choice. L'elemento chiave della NPM si riassume nell'attenzione che presta ai principi ed alle esperienze del management del settore privato, e quindi nel loro utilizzo nella gestione pratica come principio di libera concorrenza per il quale l'implementazione è distinta dalla presa di decisione riguardo alle politiche ed agli interventi; viene quindi posta un'enfasi sui principi di leadership nella organizzazione dei servizi nella P.A., nel controllo di inputs e outputs, nella gestione fondata sulla performance, nell'audit e valutazione.

Questo a sua volta ha comportato la frammentazione dell'implementazione dei servizi in unità operative specifiche (gestite con norme di diritto privato) sulla cui efficienza e gestione dei costi, utilizzo dei principi di mercato, contratti e concorrenza, viene posta una specifica enfasi, nella delivery dei servizi pubblici. L'idea organizzativa principale del paradigma NPM è quindi quella di disaggregare le funzioni statali, cioè la fase di policy making da quella dell'implementazione, dove questa svincolata dal settore pubblico viene affidata a prestatori esterni di servizi tra loro in concorrenza, che producono seguendo metodi ed obiettivi di efficacia ed efficienza mutuati dalle teorie del management del settore privato.

La teoria pone quindi al centro del modello i processi organizzativi interni alla P.A. e quelli di gestione di singole unità operative specializzate al fine di assicurare l'efficienza ed il risparmio di risorse.

La progressiva adozione di questi principi sin dalla fine degli anni 70, nella sua estrema forma portò ad affermare nel dibattito sulla gestione della P.A. la superiorità dei principi e delle tecniche della gestione manageriale nel settore privato, la cui adozione avrebbe automaticamente migliorato la performance del settore pubblico nella produzione di servizi e quindi in definitiva nel rispondere alle aspettative e domande

---

<sup>8</sup> Zia Y.A., Zeb Khan M. (2014), *A Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management*, The Dialogue (Pakistan) Volume IX Number 4 pag. 428 e seguenti

<sup>9</sup> Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London, Sage.

dei cittadini<sup>10</sup>. In Italia la sua implementazione che ha tardato di qualche lustro la si può riconoscere in successive leggi di riforma (Cassese, Bassanini e Brunetta).

Nonostante la popolarità ed i successi di questo paradigma, numerose sono state le critiche rispetto a risultati dimostratisi non all'altezza delle aspettative, tra le quali i fallimenti di alcune privatizzazioni, l'opposizione dei fruitori alla privatizzazione di beni pubblici indivisibili ed i servizi del settore sanitario<sup>11</sup>.

L'essenza della critica al paradigma NPM risiede nella constatazione che esso non coglie e non interpreta correttamente la peculiarità del settore pubblico e delle sue funzioni. Essa pone in rilievo quindi una visione che enfatizza il ruolo di concepimento delle politiche pubbliche da parte della PA, con tutti i suoi risvolti di complessità e multidimensionalità, che non possono ridursi al tema dell'efficienza produttiva e quindi alle pratiche di management privato.

Le due visioni per quanto non mutualmente esclusive faticano ad integrarsi ed a conciliare pratiche operative e principi che possano in pratica contemperare esigenze di economicità ed esigenze di interesse collettivo di natura non economica. Tale conciliazione è infatti indispensabile stante le permanenti difficoltà fiscali dei governi nazionali, l'opposizione dei cittadini alla crescita delle imposte o al pagamento dei servizi pubblici.

Tra le principali teorie critiche della NPM abbiamo quelle della Public Value theory (PVT - Teoria del Valore Pubblico). In sostanza la PVT ritiene che, nei beni pubblici, al valore economico vada affiancati i valori e le componenti legate al capitale sociale, al benessere individuale e collettivo, ma anche il valore politico ed il valore ecologico. In questo approccio hanno valore quindi la coesione sociale, le relazioni sociali e l'identità culturale, così come il dialogo democratico e la partecipazione attiva dei cittadini e la promozione dello sviluppo sostenibile<sup>12</sup>.

Il settore privato, centrale nella TPM non ha la legittimità di interpretare e tenere conto delle aspettative e domande dei cittadini, che è la principale finalità della creazione di valore pubblico, servizi e beni<sup>13</sup>.

Pertanto, in una realtà in continuo cambiamento alla centralità del mercato, postulata dal NPM, e al dirigismo centralista del public management tradizionale si dovrebbe sostituire una governance attuata tramite reti (Networks), collaborazioni (Partnerships) e leader civici (Civic leaders).

Secondo la PVT il compito del manager pubblico è quello di creare valore pubblico, che i cittadini valutano in termini di realizzazione di obiettivi. Obiettivi che debbono rispondere a tre criteri: avere valore in sé, essere sostenibili politicamente e fattibili sotto il profilo amministrativo. Quindi si integra l'aspetto politico con quello dell'efficienza e dell'amministrazione<sup>14</sup>.

L'obiettivo centrale della PVT è quello di conciliare la partecipazione democratica con le scelte della pubblica amministrazione, anche in fase di produzione di servizi pubblici, il principio di responsabilità (accountability) con gli imperativi del mercato ed economici dell'efficienza ed efficacia.

---

<sup>10</sup> Dahl A., Soss J. (2014), *Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy*, Public Administration Review.

<sup>11</sup> Yorid Ahsan Zia, M Zeb Khan, op. cit., pg. 435 e seg.

<sup>12</sup> Karré P.M., Alford J., van der Steen M., van Twist M. (2012), *Whole of Government in Theory and Practice: an Exploratory Account of how Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way*. in Fenger H.J.M., Bekkers V.J.J.M., *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity*, IOS Press.

<sup>13</sup> Turkel E., Turkel G. (2016), Review of public administration and management, April 2016, Vol. 4, Issue 2, pagg.3 e seguenti

<sup>14</sup> Bernardi F. (2013) recensione al libro di Moore M.H. (1995) *Creating public value: strategic management in government* in "Dialoghi sulla pubblica amministrazione territoriale" a cura di Mattalucci L. pag. 158 e seguenti

Quindi per la PVT la politica non può essere assente dalle attività della pubblica amministrazione perché il valore pubblico dipende dal giudizio dei cittadini espresso attraverso la partecipazione ai processi politici.

Alcuni autori nell'alveo della PVT pongono in correlazione il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini con quello della disuguaglianza e quindi della funzione pubblica di garantire parità di accesso ed "equal playing field" ai cittadini, indipendentemente dalle condizioni economiche di partenza<sup>15</sup>.

La Whole-of-government (WoG) fa parte di questo continuum di approcci alla teoria della pubblica amministrazione emersi per affrontare alcuni problemi complessi di natura multidimensionale. La WoG è un approccio "operativo" alla pubblica amministrazione, non è una teoria poiché non affronta nella sua interezza il tema del ruolo e delle funzioni della P.A. bensì è finalizzato a migliorare la presa di decisione e l'implementazione degli interventi di policy. L'idea di fondo è quella di promuovere un'attività di "decision making" cooperativa tra diversi settori/competenze "orizzontali" della pubblica amministrazione, così come tra istituzioni di "livello" differente. È apparso inizialmente come "joined up government" (JG) durante l'amministrazione Blair nel Regno Unito.

Il processo decisionale è il risultato "pragmatico" di una cooperazione tra settori dell'amministrazione e non il frutto di un rapporto "gerarchico" tra rigide competenze differenti definite "verticalmente" e la cui interazione/cooperazione non viene considerata<sup>16</sup>. Si innesta in un corpus di norme e di assetti organizzativi della P.A. determinati dalle teorie e pratiche amministrative precedenti ibride e "path dependent"<sup>17</sup>.

Per questo approccio, di fronte alla presenza di problemi di difficile e controversa soluzione si richiedono le soluzioni per le quali debbono concorrere diverse competenze e quindi policy di diversa natura. L'approccio WoG pone in evidenza in modo più esplicito tre dimensioni che richiedono un approccio trasversale ed inclusivo:

- la dimensione partecipativa nelle decisioni strategiche così come nella gestione amministrativa, poiché è difficile, se non erroneo distinguere strategia e policy management;
- la revisione dell'organizzazione funzionale e gerarchica;
- l'uso delle nuove tecnologie per permettere l'accesso e la partecipazione ad una pluralità di soggetti privati e di istituzioni territoriali.

---

<sup>15</sup> Moore M.H. (1995), *Creating public value strategic management in government*. Harvard University Press.

<sup>16</sup> Christensen T. Lægreid P. (2006), *The Whole of Government Approach*. Working paper, Stein Rokkan Centre for Social Studies.

<sup>17</sup> Si intende che le organizzazioni sviluppano la loro "routine" frutto della cultura amministrativa che pone resistenza al cambiamento WoG.

## 2. IL PATTO PER IL LAVORO PER LO SVILUPPO INCLUSIVO

Il Patto per il Lavoro stipulato in Emilia-Romagna nel 2015<sup>18</sup>, pur rientrando nell'alveo di una struttura contrattuale di natura politica che riguarda un territorio regionale, che impegna il Governo e la legislatura, non è assimilabile a un "patto di governo", cioè a un accordo politico tra partiti che stabilisce di condurre un'azione comune e concordata di governo, che diviene una condizione della sua esistenza. Bensì è un accordo politico stipulato da un governo Regionale ed altri interlocutori istituzionali e non, che coinvolge istituzioni pubbliche, rappresentanze di interessi pubblici e privati, enti pubblici di varia natura, indipendenti dalla loro natura partitica, tutti interessati alla finalità del patto ed in grado di contribuire, ognuno nel suo campo, al raggiungimento degli obiettivi comuni fissati nel documento siglato. Il Patto impegna il governo regionale nella sua interezza, i governi delle istituzioni urbane e provinciali come gli altri soggetti e organi rappresentativi di interessi privati e di istituzioni pubbliche dotate di autonomia.

Nel passato recente il governo regionale emiliano-romagnolo aveva stipulato due patti di legislatura precedenti<sup>19</sup> a quello attuale che dà continuità e coerenza all'azione di governo<sup>20</sup>. Si tratta di un metodo di governo che nel tempo si rinnova con nuovi contenuti; il Patto per il lavoro rappresenta un approfondimento di quelli precedenti per l'ampiezza di ambiti di policy coperte.

Il Patto per il lavoro si innesta in una struttura amministrativa originaria organizzata per funzioni e per gerarchie che negli anni è stata oggetto di trasformazioni a causa dell'influenza delle teorie del NPM, spinte dall'UE e dalle riforme che essa ha imposto al ruolo del settore pubblico nell'economia attraverso due principali direzioni, tra loro simmetriche. La riduzione del ruolo dello Stato nell'economia e nella produzione, spinto dalle riforme del mercato unico e dai principi della concorrenza come principale criterio unificante. E poi dalla Multilevel governance (MLG) e dalla sussidiarietà resasi necessaria per coordinare i diversi livelli di governo e per decentrare le decisioni delle politiche sociali e di sviluppo con i fondi di coesione.

Il Patto per il lavoro per i suoi contenuti si avvicina alla visione del PVT che valorizza i processi democratici come ispiratori degli interventi della P.A., mentre per i suoi metodi si avvicina alla WoG per l'approccio integrato ad un obiettivo di policy "olistico".

Il Patto per il lavoro rappresenta un'innovazione politica ed istituzionale nel contesto regionale in Italia sia per l'ampio coinvolgimento di attori pubblici e privati, che si basa sul principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, sia per il tema in cui opera: il lavoro in tutti i suoi aspetti e riflessi di natura economica e sociale e sul benessere individuale e collettivo. Questo approccio è ritenuto necessario per orientare lo sviluppo alla coesione sociale ed al benessere.

Il lavoro funge da collante strategico del benessere individuale e collettivo. Il "lavoro" così inteso richiede una visione e una strategia olistica e integrata della politica pubblica, in quanto è trattato come un fattore totalizzante che condiziona l'intervento pubblico regionale e sub regionale verso il quale debbono rivolgersi gli interventi previsti dal Patto. Anche il settore privato che è il principale datore di lavoro ne è profondamente condizionato, su aspetti quali gli investimenti, la sicurezza, il salario e le condizioni di lavoro per citarne solo alcune. Gli altri soggetti, Università, scuola, Organizzazioni non governative, Istituzioni locali

---

<sup>18</sup> [https://www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro/atti-e-documenti/patto\\_per\\_il\\_lavoro-1.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro/atti-e-documenti/patto_per_il_lavoro-1.pdf)

<sup>19</sup> Patto per uscire dalla crisi (maggio 2009) ed il Patto per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva (dicembre 2011)

<sup>20</sup> La continuità del metodo pattizio è un'evidenza del fatto che i rappresentanti della società civile e le altre istituzioni partecipanti rinnovano la fiducia sul processo di cooperazione che esso richiede.

acquisiscono impegni e sono corresponsabili dei risultati in quanto, ciascuno nella sua sfera deve contribuire a migliorarne le condizioni e la qualità.

Altra caratteristica del Patto è che non consiste esclusivamente in promesse o impegni unilaterali da parte delle autorità pubbliche, ma richiede reciprocità e impegno di tutti i firmatari. Un aspetto della partecipazione, tanto più se in chiave contrattuale, che talora è trascurato ma che conferisce valore politico alla partecipazione e alla libera espressione di organizzazioni e cittadini. L'inadempienza da parte di ciascuno dei soggetti, tuttavia, pur se operano in una struttura contrattuale, non è sanzionata da penalità, per cui gli impegni che ne derivano sono basati nell'interesse reciproco sul conseguimento degli obiettivi.

Il Patto per il lavoro incide su una pluralità di ambiti di policy e quindi di arene politiche: regolative (leggi e direttive) redistributive (servizi) e distributive (l'allocazione delle risorse), comprende ed impegna tutta l'Istituzione regionale e non soltanto quella parte che gestisce le politiche per il lavoro e le politiche sociali, per cui l'ampiezza e numerosità degli ambiti rilevanti caratterizzano il suo contenuto strategico e la sua gestione. Le arene politiche sono definibili come spazi politici e luoghi di relazioni e di negoziato tra più attori sociali su temi di interesse della comunità di cui fanno parte. In questi luoghi si negoziano valori, istituzioni e regole tra i rappresentanti di gruppi sociali, di cittadini o di beneficiari o di utilizzatori di una determinata policy o di un servizio o di un bene pubblico. L'ampiezza e il buon funzionamento di questi spazi determinano la capacità delle istituzioni di assorbire e regolare i conflitti ed il cambiamento. Corollario di questo è la complessità dei processi decisionali che ne nascono per i trade-offs tra interventi allocativi e redistributivi, tra aree geografiche e tra cittadini in funzione dell'età, del genere e della posizione lavorativa.

L'ampiezza di ambiti di policy e di arene politiche coinvolte nell'allocazione delle risorse implica che la definizione degli obiettivi di ciascuna policy perseguiti dal Patto sia approssimata con conseguenze che vedremo su diversi fronti.

Sotto il profilo giuridico, con il Patto siamo di fronte quindi ad un contratto di relazione<sup>21 22</sup> cioè un contratto imperfetto nel quale i contraenti si impegnano piuttosto che su precisi piani di azione, su regole ed obiettivi generali, su criteri per prendere le decisioni e su regole e ruoli. Sono contratti cui si partecipa in base all'elemento della fiducia.

Per la teoria neo-istituzionalista, secondo la quale le relazioni di scambio sono inevitabilmente governate da un contratto nel quale gli attori partecipano per beneficiare dello scambio, i contratti di questo tipo (Patto) non possono essere "completi" e prevedere tutte le eventualità che si possono verificare nello scambio.

La teoria istituzionalista ed in seguito quella neo-istituzionalista (anni '80) nasce in opposizione a quella della scelta "razionale" e dell'atomismo individualistico, per le quali i sistemi economici erano il prodotto dell'azione di soggetti razionalmente orientati al perseguimento dei propri obiettivi oppure erano comunque frutto di decisioni individuali che in qualche modo prescindevano dal contesto in cui venivano prese. L'analisi istituzionale pone invece l'accento sui processi sociali di costruzione della realtà e su come le relazioni sociali le condizionano attraverso processi di legittimazione e quindi ponendo vincoli alle alternative percorribili. Ciò nel nostro caso significa considerare l'organizzazione (istituzione pubblica o privata) non come il risultato prodotto da un'attività razionale di costruzione, ma come "risultato" dell'adattamento di queste all'ambiente

---

<sup>21</sup> Milgrom P., Roberts J. (1994), *Economics, organization and management*. Ed. Il Mulino.

<sup>22</sup> "il contratto di relazione .... determina un insieme di aspettative comuni e definisce i meccanismi che saranno usati per prendere le decisioni e per allocare i rispettivi costi e benefici, nella fase di messa in opera", Furco L. (2004), *L'implementazione delle politiche pubbliche in un sistema multilivello*, pag. 232 e seguenti

(Path dependency), visto come insieme di regole, ruoli, routines in grado di condizionarli, e limitarne le scelte a causa di inerzia strutturale e resistenza al cambiamento.

Per questa teoria<sup>23</sup> i costi che si associano allo scambio possono essere molto alti a causa della numerosità dei partecipanti e delle possibilità di comportamenti non in linea, oppure opportunistici, costi che vengono definiti come costi di transazione. I costi di transazione dei contratti “incompleti” ex ante, sono quelli relativi alla fase di negoziato ed ex post di realizzazione dell’accordo. Questi ultimi tanto più è incompleto il contratto tanto più possono essere alti.

In queste condizioni il Patto è un “contratto incompleto” che indica una direzione di marcia di un percorso comune e condiviso con finalità generali in cui non si sono identificate precise prestazioni dovute dai partecipanti, e quindi privo di obiettivi e targets quantitativi o indicatori di performance misurabili.

Questi ultimi sono presenti in accordi dove l’ambito applicativo è focalizzato e ben delimitato ed il risultato è misurabile ed è imputabile all’intervento pubblico ed al comportamento di altri soggetti, che ne è oggetto. In altri termini laddove, come nei contratti “completi” i comportamenti dei contraenti siano specificati dettagliatamente nell’accordo e sia previsto il verificarsi di ogni eventualità riguardo ai comportamenti richiesti ed ai risultati.

## 2.1. Il Patto come metodo di governance innovativo

L’analisi del Patto come “contratto imperfetto”, in assenza di target quantitativi e di obiettivi di performance, si focalizza sul modello di governo ed in particolare su due caratteri distintivi: il metodo per realizzare l’integrazione tra le policy e sui processi che determinano il coinvolgimento/partecipazione dei soggetti firmatari e degli altri attori rilevanti nelle diverse arene politiche.

Per metodo di governo intendiamo come si produce inclusività ed integrazione, cioè il grado in cui il Patto riesce ad essere inclusivo ed integrato, a coordinare ed a generare sinergie e riesce a sviluppare la cooperazione e condivisione con i firmatari.

Il metodo di policy integrato ed inclusivo richiede alcune condizioni necessarie per potersi realizzare. In primo luogo, la leadership della Regione che si esercita in tre direzioni: la prima per integrare l’intervento coordinando le strutture organizzative “orizzontali” competenti sulle diverse policy; la seconda per coordinare “in senso verticale” le istituzioni nazionali e quelle territoriali sub-regionali; la terza per stabilire un rapporto di collaborazione e corresponsabilizzazione con i rappresentanti di interessi della società civile basati su un rapporto fiduciario.

Seconda condizione è l’ownership di tutti i partecipanti che sentendosi coinvolti e corresponsabilizzati operano in direzione delle comuni finalità, rispettando gli impegni.

Una terza condizione è quella della trasparenza e dell’accountability del processo di implementazione amministrativo, senza il quale le due condizioni di leadership ed ownership non potrebbero sussistere. Da questa condizione, cioè da processi amministrativi lineari e riconoscibili, infatti dipende la possibilità effettiva di partecipazione e collaborazione<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Williamson O.E. (1985), *The economic institutions of capitalism*, Free Press New York

<sup>24</sup> I risultati dell’intervento del Patto sono importanti per esprimere un giudizio sulla sua efficacia, tuttavia, come anticipato in precedenza, per come gli obiettivi sono stati formulati e per come gli interventi di cui si dovrebbero

L'idea di base del Patto è che un vasto insieme d'interventi e comportamenti pubblici e privati, non isolabili e valutabili separatamente, contribuisca all'impatto complessivo sulla (quantità e) qualità del lavoro e sul benessere individuale e collettivo, andando a promuovere un nuovo sviluppo ed una nuova coesione sociale. La questione è quindi non tanto se specifici interventi hanno contribuito e in che misura, ma se quest'approccio olistico basato su partenariato e trasparenza e un percorso comune di implementazione ha funzionato come metodo di governo ed ha garantito integrazione e condivisione tra i firmatari, se questi si riconoscono nel processo ed in che misura i risultati complessivi vadano nella direzione auspicata.

Rispetto a quest'aspetto, siamo di fronte a un'esperienza inedita nel panorama politico nazionale, non tanto perché l'insieme degli interventi pubblici e privati abbiano un obiettivo comune di natura programmatica, ma per la sua governance, cioè perché ciò avviene attraverso un accordo di natura contrattuale con una vasta platea di soggetti portatori di interessi, con momenti sistematici di incontro e di verifica dei contenuti stessi e dei risultati.

Siamo alla presenza di un approccio che è almeno in parte assimilabile a quello di Whole-of-government (WoG) cioè di governo inclusivo dello sviluppo applicato al complesso delle attività di un'intera legislatura ed in tutti o quasi gli ambiti della politica pubblica e non ad un problema specifico, come esso è in genere utilizzato. Tale approccio, se condotto in modo sistemico dalla sottoscrizione alla realizzazione, porta effetti cumulativi ed esternalità positive in ragione del fatto che le attività realizzate nei vari campi si sostengono reciprocamente generando sinergie positive.

Rispetto a un modello in cui ciascun settore della P.A. isolatamente, per competenza, punta a un obiettivo proprio con le risorse finanziarie di cui dispone, l'approccio WoG appare più efficace. Infatti, evita il rischio di conflitto tra policy e tra interventi e di sovrapposizione tra attività che può generarsi in una gestione separata dei centri di spesa privi di una strategia operativa integrata che li renda compatibili. Naturalmente l'approccio integrato, che unisce le varie policy, per affrontare un singolo problema/obiettivo, non è di per sé una soluzione del problema stesso. Nella sua evoluzione futura l'approccio WoG dovrà approfondire l'analisi di impatto su basi quantitative per dimostrare la sua efficienza/efficacia e quindi estendere le fondamenta analitiche.

La sfida di WoG insita nel Patto è di superare i confini tradizionali delle competenze politiche e amministrative, funzionali e verticali, sperimentando regole e modalità operative per ottenere "deliverables" coerenti ed integrati, da un'azione di governo multidimensionale, trasversale alle amministrazioni e ai livelli di governo, con una partecipazione diretta dei cittadini e delle rappresentanze degli interessi.

Alcuni governi nazionali lo hanno utilizzato per rispondere alla segmentazione dei bisogni e degli interessi e alla complessità delle politiche pubbliche che debbono affrontarli in maniera inclusiva; laddove l'inclusività richiede una vasta partecipazione della comunità oltre che di associare interessi poco o non rappresentati.

La WoG richiede una governance complessa che si sta perfezionando nelle sue prime esperienze pilota, di cui quella del Patto per il lavoro fa parte, seppure alcuni aspetti rilevanti del modello inclusivo non siano presenti. Nell'analisi dell'OECD<sup>25</sup> consistono nell'uso sistematico e coordinato di tecniche di definizione e verifica degli obiettivi e dei risultati e di tecniche di assessment ex ante delle diverse opportunità di investimento, in particolare nella valutazione ex ante ed ex post degli interventi attraverso analisi della performance, e assessments dei budgets (ex ante ed ex post) su diverse dimensioni. Regulatory Impact assessment su

---

analizzare gli impatti, isolandoli dal contesto, sono identificati, non sono misurabili né da analisi controfattuali né da analisi di impatto di altra natura.

<sup>25</sup> OECD (2016), *The Governance of Inclusive Growth*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264257993-en>



Gender, povertà, gruppi fragili, famiglie, analisi dei trade offs tra spese alternative, adozione di standard di risultati espliciti e misurabili<sup>26</sup> sono le tecniche giudicate più funzionali a supportare questi modelli. Queste tecniche sono comuni nelle pratiche amministrative WoG dei paesi che adottano il Modello anglosassone che è più flessibile di quello continentale, perché meno formale e più pragmatico ed orientato al risultato. In Italia le riforme per un governo inclusivo richiederanno rilevanti riforme non solo giuridiche e procedurali ma anche culturali nell'amministrazione pubblica.

## 2.2. Il Patto tra Multilevel governance e WoG

L'approccio WoG del Patto si sviluppa in un contesto amministrativo di multilevel governance (MLG) nel quale la partecipazione alle decisioni di policy si estende orizzontalmente tra istituzioni pubbliche ed attori privati e pubblici e verticalmente tra diversi livelli di governo da quello nazionale a quello locale.

La MLG affermatasi con l'integrazione europea e l'implementazione delle politiche di sviluppo e coesione ha segnato il passaggio tra government e governance poiché il processo politico/amministrativo è co-determinato dall'interazione tra interessi dei gruppi sociali e le istituzioni. La MLG ha contribuito alla genesi di "policy networking" che consente la realizzazione di questo processo, preso atto della diversità di soggetti e di interessi non gerarchicamente ordinati di cui le reti formali e informali di interessi sono una forma di rappresentazione che operano nella fase di negoziato e di scambio che poi determinano le decisioni di policy.

L'approccio del WoG del Patto, pur sviluppato in ambiente MLG<sup>27</sup>, va aldilà del modello di multilevel governance in alcuni aspetti rilevanti. La MLG è il metodo di gestione dei fondi strutturali europei, che ha profondamente influenzato il processo di decentramento e di cooperazione partenariale in Europa negli ultimi decenni. Il modello di governance dei fondi europei ha aperto la strada all'approccio di governo inclusivo, introducendo alcune modalità di realizzazione che fanno parte dell'approccio WoG, dai targets quantitativi al monitoraggio e valutazione, al partenariato, al decentramento. La multilevel governance europea applicando il principio di sussidiarietà e partenariato sposta verso il basso, istituzioni e partners sociali, la responsabilità di decisione e gestione degli interventi di politica pubblica. Per questi motivi il Patto può includere nella sua azione fondi ed attività che seguono le regole della MLG europea ampliandone il raggio di azione. Infatti, la MLG dei fondi europei non implica l'integrazione operativa delle policy né le forme estese di concertazione e l'ampiezza della platea dei partecipanti che ha realizzato il Patto.

L'approccio WoG del Patto si distingue per il coinvolgimento ampio sia di attori istituzionali privati e pubblici sia degli utilizzatori e beneficiari delle politiche. Ciò perché la loro partecipazione alle scelte è essenziale sia per indirizzarle, per monitorarne gli effetti lungo il percorso assicurandosene l'appoggio fattivo. Questo quindi porta ad una sintesi di interventi bottom up e top down nel mix di politiche implementate.

Nel Patto, le caratteristiche della multilevel governance europea si innestano in un contesto di policy più ampio in cui la natura pluridimensionale degli obiettivi, richiede interventi di breve e medio periodo su più ambiti ed è supportata da una partecipazione più ampia rispetto a quella dei fondi europei. Al tempo stesso

---

<sup>26</sup> Visioni differenti dell'interesse pubblico rendono complessa la valutazione dei trade offs tra diverse politiche o interventi specialmente laddove nell'area della sostenibilità ambientale e climate change i trade offs riguardano fenomeni irreversibili, oppure quando sono coinvolti sistemi di valori profondamente radicati in gruppi sociali coinvolti nelle policy.

Okun A. M. (1975), *Equality and efficiency, the big trade-off*. Brookings Institution Press

<sup>27</sup> Esso disciplina il coordinamento dei diversi livelli di governo dal sovranazionale al nazionale a quelli sub-nazionali, rispetto a obiettivi comuni ai quali paesi membri e Regioni contribuiscono con i programmi operativi dei Fondi.



più complessa è la determinazione ed i contenuti dell'impegno dei partecipanti e la sua verifica puntuale, che nel modello europeo è determinata con maggiore precisione con targets per asse e priorità d'investimento.

### 2.3. Il Patto e gli altri modelli di WoG

Il Patto, rispetto agli altri esempi di WoG, si distingue per l'integrazione di numerose aree di policy e per l'estensione della condivisione degli interventi dei soggetti firmatari che contribuiscono alle decisioni.

Molti esempi di governo inclusivo nei paesi occidentali utilizzano il modello WoG su specifici problemi definendo obiettivi quantitativi e di performance<sup>28</sup>. In Irlanda sugli investimenti pubblici, oppure sui servizi pubblici, come il patto sulla gestione dei servizi sanitari lungo il ciclo di vita, nei Paesi Bassi, USA e Gran Bretagna, finalizzati ad allungare la speranza di vita ed a creare migliori condizioni di salute nelle fasi di età più avanzate; quello sulla strategia per fornire servizi ICT smarter e customer-centred in Nuova Zelanda, o la strategia per migliorare la prestazione di servizi attraverso il digital welfare e open government data in Danimarca. In questi casi il modello di governo inclusivo si coniuga con forme di management per obiettivi ed evidence based, propri del modello NPM della PA.

Per mettere in pratica l'approccio WoG in questi Paesi è stato necessario un uso esteso di e-government e la sistematica produzione di dati sugli interventi, il ricorso ad open government data, per accrescere l'accountability dell'azione pubblica e mettere i gruppi sociali interessati nella condizione di partecipare e di conoscere tempestivamente decisioni, scelte amministrative ed impatti e per generare attività di co-progettazione e networking<sup>29</sup>.

Gli esempi citati di WoG si differenziano dal Patto perché identificano un problema o un'area di policy ben delimitata sulla quale intervenire in maniera integrata e partecipativa. Questo richiede e permette un ricorso ad analisi valutative del budget, sull'efficienza/efficacia della spesa e sui trade-offs tra interventi ed usi alternativi delle risorse finanziarie tra le aree di policy che concorrono al conseguimento degli obiettivi.

### 2.4. Approccio al WoG: Implicazioni di policy

L'approccio di governo inclusivo del Patto richiede cambiamenti rilevanti sul piano della regolazione al fine di implementare gli obiettivi di policy, in grado di tenere conto della multidimensionalità dell'integrazione e della partecipazione estesa. Pertanto, abbiamo applicato al Patto il modello WoG ed identificato tre dimensioni nelle quali l'approccio WoG del "Patto per il lavoro" richiede riforme in seno alla P.A. Nella tabella 1 abbiamo posto in relazione gli interventi "regolativi" per un approccio integrato del Patto con le modifiche conseguenti in seno alla pubblica amministrazione (colonna 1), al fine di implementare politiche inclusive ed integrate e non per funzione (colonna 2) e le conseguenze che ne derivano sul piano del management, monitoraggio e valutazione (colonna 3).

Aspetti come quello della co-progettazione e co-gestione, dell'integrazione di più tipologie di intervento, necessitano di una riorganizzazione istituzionale per sviluppare competenze integrate, maggiore

---

<sup>28</sup> OECD (2016), op. cit. pg. 39 e seguenti

<sup>29</sup> Il governo ha la necessità in alcuni casi problematici di produrre servizi attraverso networks, per esempio attraverso la co-produzione con altri stakeholders. Esso deve quindi creare le condizioni di flessibilità giuridica ed operativa adeguata a questo fine (Castells M. (2009), *The Rise of the Network Society*, Wiley-Blackwell).

orientamento al risultato e modalità di presa delle decisioni non per “compartimenti stagni” evitando la “dipartimentalizzazione” e la “amministrazione sylos”<sup>30</sup>.

Questi cambiamenti sul piano degli obiettivi hanno implicazioni sulle policy (colonna 2) e sul tipo di interventi da realizzare. Ciò significa che il contenuto e le modalità di implementazione di ciascun intervento ne sono condizionati al fine di rispondere agli obiettivi di WoG.

---

<sup>30</sup> La “frammentazione” della delivery è un risultato del “dipartimentalismo”, di un governo dominato da dipartimenti specializzati per funzione e dal proliferare di agenzie e “single purpose” organizations.  
Kavanagh D., Richards D. (2001), *Departmentalism and Joined-up Government: Back to the Future? Parliamentary Affairs*, vol. 54, no. 1, pp. 1–18

**TABELLA 1 - CARATTERISTICHE DEL GOVERNO INCLUSIVO DELLO SVILUPPO DEL PATTO**

INTERVENTI REGOLATIVI PER UN GOVERNO INCLUSIVO	IMPLICAZIONI DI POLICY	FORME DI GOVERNANCE, GESTIONE E MONITORAGGIO
Sviluppare capacità di realizzare interventi multidimensionali e multilivello result-oriented sul medio e lungo periodo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Focus sulla multidimensionalità delle aree di policy e sulle modalità di coordinamento tra le istituzioni nei diversi settori per coniugare crescita sostenibile e well being. Definire forme sistematiche di targeting su singole componenti delle policy</li> <li>2. Sviluppare strategie di medio-lungo periodo sulle quali impegnare bilancio, quantificando gli obiettivi cui si mira.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sviluppare produzione dati di output e risultato su settori ed interventi multidimensionali</li> <li>- Collegare decision making e spesa a targeting di risultato quantificati e definiti nel tempo.</li> <li>- Open data (trasparenza ed accessibilità)</li> <li>- Formalizzare obbligo di realizzare sistematicamente assessments, valutazioni d' impatto su più aree di policy sinergiche tra loro (ex ante ed ex post).</li> </ul>
Sviluppare capacità di programmazione e gestione integrata dei centri di spesa, centrati su: qualità della vita e sviluppo sostenibile e lavoro di qualità. Co-progettazione e co-gestione con beneficiari	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Integrare le politiche di occupazione e crescita con interventi per la sostenibilità ambientale, l'equità redistributiva e la sicurezza.</li> <li>4. Integrare le policy macro e micro finalizzandole alla creazione e qualità del lavoro</li> <li>5. Integrare strategie di sviluppo produttivo e crescita con strategie di innovazione tecnologica e sociale.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formalizzare procedure d'integrazione di ciascuna fase del policy making. Per coordinare le decisioni di spesa su obiettivi multidimensionali.</li> <li>- Premiare il coordinamento</li> <li>- Identificare e sperimentare aree di policy dove si procede attraverso forme di co-decisione e co-progettazione, limitare l'intermediazione amministrativa mettendo l'individuo ed il benessere collettivo al centro, evitando conflitti di interesse.</li> <li>- Orientare/promuovere la cultura dell'amministrazione alla responsabilità di risultato.</li> </ul>
Integrare welfare, sanità ed istruzione e i servizi sociali ponendo il benessere al centro e sviluppando interventi decentrati ad personam e su gruppi sociali fragili	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Sviluppare tecniche di co-decisione e co-progettazione non formali sui servizi ed integrarli.</li> <li>7. Focus su servizi di welfare, sociali, istruzione e formazione tailor made e local based con maggiore partecipazione delle famiglie.</li> <li>8. Focus su soggetti fragili anche con interventi ad hoc</li> <li>9. De-burocratizzare accesso servizi</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sviluppare assessment su efficacia effetti redistributivi di reddito su scala personale, territoriale e complessiva per tipologia di intervento</li> <li>- Associare i beneficiari nelle azioni di monitoraggio e di valutazione in maniera non formale.</li> <li>- Programmazione integrata</li> <li>- Analizzare impatto su povertà ed evoluzione di ogni intervento</li> </ul>
Riorganizzazione istituzionale per sviluppare competenze integrate sul piano del decision making, della partecipazione e della gestione e verifica risultati Maggiore orientamento al risultato Semplificare il rapporto tra amministrazione e cittadini rendendolo meno oneroso e formale (adempimenti), rafforzandone la partecipazione. Delegificare e/o diminuire gli adempimenti ed i costi di transazione.	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Focus su riorganizzazione istituzionale per rafforzare la sussidiarietà orizzontale (cooperazione/integrazione tra aree e centri di spesa) e quella verticale tra livelli istituzionali differenti</li> <li>11. Sviluppare la MLG per accrescere la coerenza degli interventi e la prossimità ai bisogni del territorio, de-burocratizzare e ridurre i formalismi nei rapporti tra istituzioni e centrarli sull'obbligo di risultato.</li> <li>12. Sviluppare, nella fase di decisione/allocazione risorse, analisi su trade off e costi opportunità tra risorse spese in differenti aree di policy e diversi policy mix.</li> <li>13. Applicare a ciascuna policy trasparenza, semplificazione ed accountability rapporti con il cittadino, beneficiario dei servizi, ed amministrazione.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sviluppare capacity amministrativa</li> <li>- Ridurre adempimenti, semplificare</li> <li>- Rafforzare controlli e valutazione sui risultati</li> <li>- Responsabilizzare P.A. sui risultati</li> <li>- Digitalizzare procedure Produrre open data interventi e monitoraggio fisico</li> <li>- Sviluppare modalità di coordinamento delle decisioni di spesa definendo target specifici per aree di policy e per loro contributo agli obiettivi generali</li> <li>- Sviluppare capacità di valutazione e di standard di qualità delle valutazioni che vanno rese obbligatorie.</li> <li>- Sviluppare la comunicazione</li> <li>- Sviluppare sistema di feedback puntuale per valutazione e decisioni strategiche/operative sul programma</li> <li>- Sviluppare processo di learning dell'amministrazione</li> </ul>

L'approccio integrato ed esclusivo del Patto implica, quindi, un percorso di cambiamento profondo sulle attività della P.A. che inizia a prendere corpo durante la sua implementazione e che traccia anche un cammino futuro da percorrere per radicare questo metodo.

Nella letteratura e nelle analisi dei casi specifici di governo inclusivo è evidente che siamo in una fase sperimentale nel modello; nel caso italiano il Patto per il lavoro è l'unico esempio di tale formula e la natura sperimentale è ancora più marcata, a causa delle rigidità amministrative e dei limiti di capacità amministrativa largamente riconosciuti come ostacolo maggiore al dispiego dell'azione delle politiche pubbliche. Con il Patto del lavoro siamo quindi di fronte ad un'innovazione politica ed amministrativa i cui effetti sul piano del cambiamento della sfera politica ed amministrativa non sono che all'inizio.

Lo sviluppo di esperienze che vanno in questa direzione in Italia è ancora più innovativo a causa di una governance pubblica frammentata in diversi, troppi, centri di decisione e segmentata in più processi decisionali autoreferenti, che costano alla comunità anche in termini di fallimenti di coordinamento, perdita di sinergie e di effetti cumulativi dovuti alla lunghezza e ripetitività dei processi decisionali stessi orientati alla regolarità formale e privi di riferimento ai risultati ed alla responsabilizzazione sugli stessi.

Su questo processo di cambiamento l'uso diffuso della tecnologia ICT è considerata una condizione necessaria. Nel box che segue poniamo in evidenza alcuni aspetti organizzativi di cui l'approccio WoG inclusivo può giovare.

#### BOX 1 -E-GOVERNMENT COME STRUMENTO DELLO SVILUPPO INCLUSIVO<sup>31</sup>.

L'E-government è uno strumento fondamentale per consentire l'integrazione e la partecipazione dei cittadini e degli altri agenti pubblici e privati al processo di consultazione, decisione, implementazione e controllo dei risultati delle politiche pubbliche. Come sottolinea nei vari rapporti ONU sul tema<sup>32 33</sup> lo sviluppo dell'e-government non è solo né principalmente un problema organizzativo e di tecnologia da mettere a disposizione; a monte vi è un salto culturale e politico di rilevanti dimensioni per un uso diffuso o addirittura prevalente nell'erogazione di servizi e nei processi partecipativi. Inoltre, quando siamo in presenza di un *digital divide* tra luoghi o gruppi sociali, si può accentuare il rischio di creare o rafforzare l'esclusione e le disuguaglianze per questi gruppi vulnerabili. Tuttavia, dalle analisi dell'ONU vi è una chiara correlazione negativa tra la diffusione del digitale e l'esclusione sociale.

La disponibilità di servizi anche estesi di e-government tuttavia non implica che si abbia un approccio integrato e partecipato, poiché si può utilizzare anche con approcci e strategie di governo differenti. L'approccio WoG è tuttavia quello che maggiormente può sfruttare le potenzialità tecnologiche e di accesso e di scambio di informazioni. L'e-government consente questi sviluppi sia per la fornitura di servizi ai clienti cittadini e per riceverne pareri e suggerimenti e indicazioni operative, sia per un dialogo all'interno dell'amministrazione pubblica<sup>34</sup>.

Tra le differenti teorie riguardo al processo di implementazione progressiva dell'e-government su un singolo paese abbiamo quella su cui si fonda il survey delle Nazioni Unite che lo divide in 5 fasi sequenziali che vanno dalla fase di emersione dell'uso del Web e dell'ICT, a quella della diffusione, a quella in cui esso consente l'interattività in ambo i sensi, a quella in cui consente lo scambio di servizi e transazioni finanziarie ed infine la fase finale in cui vi è un'integrazione completa e cioè integrazione orizzontale e verticale ed esso consente la partecipazione politica.

<sup>31</sup> Siau K., Long Y. (2009), *Factors impacting E-Government development*. University of Nebraska-Lincoln. Colorado State University, Set. 2009, Journal of Computer Information Systems, pag. 98-100

<sup>32</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs (2012), *E-Government Survey 2012, E-Government for the People*. Cap.3, pag. 55 e seguenti, Taking a Whole of government approach.

<sup>33</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018), *E-Government Survey 2018, Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. Questo rapporto analizza il ruolo ed i processi dell'e-government nella realizzazione degli obiettivi dell'agenda 2030 prevalentemente applicati alla gestione dei disastri naturali e di altra origine.

<sup>34</sup> Bellamy C., Taylor I. (1998), *Governing in the Information Age*. Open University Press, Buckingham.

Si può analizzare l'operare dell'e-government secondo 4 dimensioni, vedi tabella 2.

**TABELLA 2 - PORTAFOGLIO E-GOVERNMENT**

<b>ESTERNO</b>	<p><b>Obiettivi:</b> (i) Fornire Servizi soddisfacenti ai cittadini per migliorare il rapporto tra governo e cittadini. <b>Attività:</b> (i) Fornire Informazioni sull'accesso ai benefici, interventi, prestiti e materiali per l'istruzione; (ii) Fornire servizi individuali come servizi sociali, finanziamenti e prestiti, imposte.</p>	<p><b>Obiettivi:</b> (i) Fornire servizi migliori alle imprese (eliminare procedimenti e richieste ridondanti); (ii) Ridurre il costo di acquisto della PA utilizzando la tecnologia e-business. <b>Attività:</b> (i) Creare un portale unico ed una banca dati integrata; (ii) Entrare nel mercato elettronico per ottenere vantaggi economici.</p>
	<p><b>Obiettivi:</b> (i) Migliorare l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche. <b>Attività:</b> (i) Riorganizzare l'operatività interna adottando le migliori pratiche commerciali; (ii) Fornire servizi ai funzionari pubblici come formazione, pagamento stipendi, rimborsi e missioni.</p>	<p><b>Obiettivi:</b> (i) Rafforzare la cooperazione e la collaborazione tra uffici governativi di diverso livello e dislocati in diverse località. <b>Attività:</b> (i) Condividere o integrare le banche dati a livello federale, statale, locale ed integrare i sistemi separati; (ii) Rafforzare collaborazione e cooperazione su finanziamenti, informazioni legislative, sicurezza e gestione emergenze.</p>
	<b>INDIVIDUALE</b>	<b>ORGANIZZAZIONE</b>

*Fonte: K. Siau e Y. Long, (2009) Factors impacting E-Government development*

L'E-government fornisce la possibilità di lavorare insieme ed ai cittadini di stabilire un dialogo ampio e focalizzato con il governo e quindi di porsi a servizio ed a sostegno di un progetto di sviluppo sostenibile ed inclusivo centrato sui cittadini.

L'approccio inclusivo e integrato quindi deve essere sostenuto da meccanismi istituzionali orientati all'integrazione ed al coordinamento e dall'uso delle nuove tecnologie ICT applicate alle attività della P.A.; l'approccio di Whole of government viene facilitato dall'uso dell'ICT per generare le condizioni favorevoli al dialogo ed alla partecipazione e permettere l'accesso alle informazioni riguardanti le attività del settore pubblico. In qualche modo, trasparenza, accountability e partecipazione sono un frutto naturale di un sistema efficiente di e-government.

Questo avviene tuttavia laddove i sistemi di e-government rispettino alcune condizioni. Leadership, coordinamento ed interoperabilità sono i requisiti che consentono lo scambio e l'uso combinato di dati provenienti da diverse fonti.

Per porre in essere una strategia WoG si richiede una forte leadership in quanto funzionari apicali che coordinano l'e-government debbono far cooperare key stakeholders nei ministeri ed agenzie pubbliche, debbono definire i bisogni fondamentali cioè contenuto e finalità dei sistemi, identificare ciò che manca e ciò che è ridondante nell'implementazione degli obiettivi strategici e debbono guidare l'organizzazione dell'e-government nella fornitura dei servizi. Devono anche condurre il processo di cambiamento, ridisegnare i compiti, facilitare la comunicazione tra dipartimenti, individuare best practices e diffondere soluzioni condivise. Insomma, senza leadership difficilmente questo processo di adattamento può realizzarsi compiutamente.

La diffusione dell'E-government dipende da tre aspetti: come l'e-government agevola nella pratica l'approccio inclusivo integrato; quale riorganizzazione istituzionale ed organizzativa è necessaria perché lo strumento possa rendere efficace l'integrazione; cosa intende in concreto realizzare in termini di sviluppo inclusivo l'approccio WoG e quindi quali servizi ed informazioni vanno inserite nel sistema.

Nella pratica, come emerge dal rapporto delle Nazioni Unite (2012) sul tema, nel quale si comparano gli e-government operanti in diversi paesi, la prassi migliore per esercitare la leadership è quella di identificare un responsabile capo della comunicazione (CIO) o comunque una funzione analoga al livello nazionale o regionale in questo caso che possieda i poteri necessari.

La seconda condizione è quella del coordinamento ed interoperabilità dei sistemi informativi e di gestione delle policy che ne fanno parte per far sì che i sistemi di cui dispongono i diversi uffici e anche quelli delle istituzioni collegate nel processo possano comunicare tra loro. L'interoperabilità nel settore pubblico è definita dall'ONU come la capacità delle organizzazioni governative di scambiare ed integrare le informazioni utilizzando standard comuni.

L'interoperabilità a sua volta si fonda su tre principali dimensioni:

- Interoperabilità organizzativa, che permette ai sistemi di interfacciarsi nell'esecuzione dei rispettivi compiti, quindi i dipartimenti debbono organizzarsi e comunicare e integrarsi anche sul piano operativo dei processi.
- L'interoperabilità semantica, che concerne la possibilità di interfacciarsi e di combinare le informazioni ricevute con informazioni di diverse fonti per poi elaborarle in funzione di diverse esigenze. Se conseguita l'informazione che se ne ricava deve essere comprensibile ed utilizzabile per diverse finalità e applicazioni.
- Interoperabilità tecnica delle soluzioni di e-government, che richiede infrastrutture IT che permettano lo scambio delle informazioni tra diversi livelli amministrativi sia in orizzontale che in verticale.

Un'organizzazione centrata sul dialogo con i cittadini richiede un modello operativo integrato in tutte le sue componenti e quindi presume significative integrazioni di sistema e contemporanee trasformazioni dei processi di lavoro. Vi sono due tipi di integrazione:

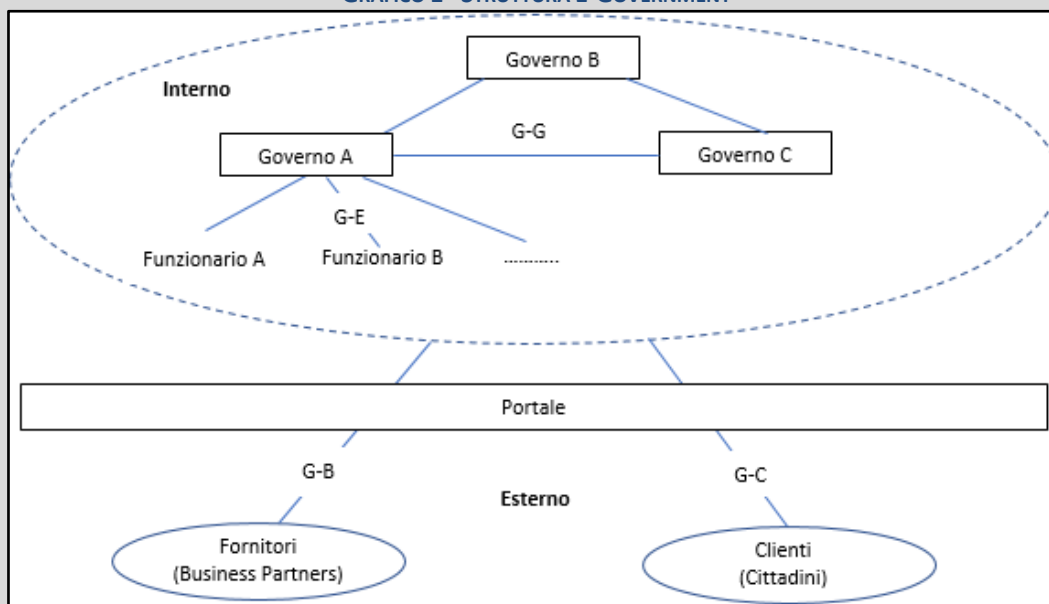
- orizzontale all'interno di una singola istituzione, quindi per connettere diversi dipartimenti tra loro, come per esempio i dipartimenti dei servizi sociali collegati con quelli dell'istruzione e formazione o con quelli delle politiche di incentivazione. In ogni caso è necessario che la responsabilità della comunicazione e del controllo di qualità e coerenza sia affidato al governo che possiede i poteri legali di regolazione e di imposizione;
- verticale che serve per coordinare le attività di diversi livelli di governo nazionale e locale che operano congiuntamente in alcune aree di policy con riferimento al territorio o a specifici bisogni locali.

Ai fini di implementare un sistema di e-government, alcuni paesi hanno creato dei portali che riuniscono un'ampia quantità di informazioni e servizi provenienti da decine di siti di strutture governative in un singolo web-site. Questo strumento è utile in quanto le informazioni sono organizzate rispetto ad una tematica specifica o per utilizzatori specifici e facilita l'accesso alle informazioni così riunite attraverso efficaci sistemi di ricerca ad hoc creati.

Queste pratiche vanno nella direzione di offrire un "one-stop-shop", dove sono riunite e facilmente identificabili le informazioni provenienti da una frammentata e compartimentata struttura amministrativa che impedisce la comunicazione semplice con i cittadini.

One-stop-shop consiste quindi nell'integrazione online di servizi pubblici fatta nell'interesse ed a misura dei potenziali cittadini-clienti attraverso un solo punto di entrata, indipendentemente da chi effettivamente fornisce il servizio o dal fatto che il servizio viene offerto da diverse autorità e diversi dipartimenti amministrativi. Nel caso delle smart cities l'implementazione dell'e-government su scala urbana richiede un grado di integrazione e pervasività ancora più estesa dell'e-government che oltre a servizi e partecipazione ha impatto significativo nei trasporti, nella sostenibilità ambientale e nella resilienza etc.

GRAFICO 1 - STRUTTURA E-GOVERNMENT



Fonte: Factors impacting E-Government development, Siau K., Long Y., 2009

La disponibilità ed affidabilità di dati<sup>35 36</sup> è fondamentale per implementare l'e-government e per attivare un utilizzo del sistema integrando i cittadini e gli utenti; cioè partecipazione politica ai processi e co-progettazione dei servizi. Questo amplia la responsabilità dei governi centrali e locali nel fornire dati, input e output, nel coordinare metodi e fonti, tempi e contenuti. Laddove i dati sono carenti, inaffidabili o irrilevanti rispetto ai temi di policy oggetto dell'interazione/integrazione, sarà difficile per i cittadini e le istituzioni scegliere tra le diverse alternative di policy o tra le diverse strategie di allocazione di risorse.

Dal punto di vista dei cittadini l'uso dell'e-government al fine di implementare un approccio integrato WoG, deve consentire l'accesso alle informazioni e dove necessario lo scambio, senza che essi conoscano la struttura delle competenze e della divisione del lavoro tra singole amministrazioni o tra singole istituzioni o agenzie pubbliche. Si ha quindi un punto di contatto singolo anche quando più dipartimenti siano coinvolti nei processi amministrativi.

L'e-government insieme alla produzione di open data sono due pilastri dell'integrazione delle istituzioni del settore pubblico e del dialogo e confronto con i cittadini e con gli utenti e dell'erogazione di servizi.

Il Patto per il lavoro e quelli successivi dovranno ulteriormente investire in questa direzione per completare i sistemi attuali ICT in uso e per estenderli ed aumentarne l'interattività.

Molti governi risentono di costi occulti significativi derivanti da investimenti precedenti in tecnologia ICT che si aggiungono a quelli per i nuovi acquisti e di implementazione dei nuovi sistemi, che bloccano il passaggio a sistemi nuovi. Tali costi sono ancora maggiori quando i problemi si pongono su più livelli istituzionali locali. L'interoperatività va comunque perseguita sia per i nuovi investimenti sia per la riconversione dei vecchi.

## 2.5. I contenuti del Patto per il lavoro

Il Patto per il lavoro adottato in continuità con il patto per lo sviluppo della legislatura precedente, mira a focalizzare e coordinare le attività degli attori istituzionali, di quelli rappresentativi d'interessi e di altre istituzioni pubbliche autonome in direzione dello sviluppo sostenibile e della coesione sociale. L'obiettivo del Patto è quello di migliorare le condizioni di benessere oggettivo e soggettivo dei cittadini ponendo il lavoro di qualità per tutti al centro, come driver del benessere e della crescita e della coesione sociale.

Il lavoro come inteso nel Patto determina direttamente o indirettamente le condizioni di vita dei cittadini. Le principali dimensioni di policy dell'economia del benessere concorrono a questo fine. Tra queste emergono quelle della sicurezza e della sostenibilità ambientale ed energetica, dell'equità sociale, dell'accesso all'istruzione a tutti i livelli, ai servizi sanitari e sociali di vario genere per tutte le fasce sociali, oltre che specifiche per classi di età e genere.

A queste si aggiungono altre dimensioni dello sviluppo mirate all'internazionalizzazione, organizzazione ed attrezzatura del territorio, all'accesso ai servizi produttivi al credito ed all'innovazione. I risultati dell'integrazione di queste policy contribuiscono a creare lavoro di qualità, migliorare le condizioni in cui viene esercitato e creare le condizioni per lo sviluppo del reddito.

I contenuti strategici del Patto sono innovativi poiché mettono insieme il blocco delle politiche dei servizi e redistributive con quelle per l'occupazione e quelle per lo sviluppo territoriale e produttivo in un policy mix che ha il benessere come obiettivo generale.

---

<sup>35</sup> OECD (2017), *Open government data: digital government*. OECD Publishing, Paris

<sup>36</sup> Gartner (2018), *Big data*, 2018, <https://www.gartner.com/en>



Questo policy mix esteso è implementato con un approccio WoG, che richiede una gestione della politica pubblica più integrata nelle sue parti, meno formale e burocratica, orientata ai bisogni anche individuali e più competente sulle tematiche da affrontare. La capacità istituzionale e la semplificazione e trasparenza nel Patto sono funzionali per questi cambiamenti della Pubblica Amministrazione. La capacità istituzionale è trasversale agli obiettivi di benessere e sviluppo integrato, ne è una condizione necessaria, laddove i servizi pubblici, standards e pervasività sono una determinante del benessere.

Ponendo il benessere al centro del disegno politico la centralità del lavoro è vista non come costo da abbattere ma come driver della crescita economica e sociale, per cui la produttività del sistema economico regionale dipende dall'accesso e dalla capillarità dei servizi e dei beni pubblici e dalla loro qualità e la loro equa distribuzione e quindi anche dalla facilità ed eguaglianza di accesso.

L'obiettivo del Patto di migliorare quantità e qualità del lavoro richiede che tutte le politiche, da quelle di sviluppo a quelle sociali, dei servizi al cittadino ed alle imprese ed al territorio debbano contribuire a questa finalità. Tale visione si pone agli antipodi delle politiche di sviluppo che perseguono obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e riduzione dei costi per accrescere produttività, competitività ed investimenti. L'efficienza della spesa infatti dovrebbe conseguirsi come effetto dell'integrazione e delle sinergie.

Il Patto quindi identifica le singole aree di policy che concorrono al conseguimento degli obiettivi e le attività necessarie a focalizzarle sul lavoro nell'accezione prima definita.

## 2.6. Le aree di policy

Le aree di policy oggetto del Patto si integrano per raggiungere obiettivi comuni attraverso interventi differenziati che vanno nella medesima direzione.

Il Patto opera su tre ambiti della politica pubblica, in ciascuno dei quali le decisioni vengono adottate all'interno di una distinta "arena politica" cioè di soggetti che a diverso titolo sono coinvolti. Questi tre ambiti sono: la sfera regolativa delle condizioni di contesto giuridiche, amministrative e di capacity della P.A., la sfera redistributiva delle politiche sociali, welfare ed istruzione e la sfera allocativa delle politiche economiche, industriali e territoriali, orientate alla crescita sostenibile e partecipata ed all'equità sociale<sup>37</sup>.

Di conseguenza, il coinvolgimento degli attori rappresentativi di interessi in questi tre ambiti, richiede di estendere le attività di "confronto" e "condivisione" ad un ampio numero di soggetti rappresentativi degli interessi in gioco sia pubblici che privati.

L'intreccio degli "interessi" nelle tre sfere pone scelte e trade off tra budget dedicati e potenziali conflitti tra attività allocative e redistributive. Il coinvolgimento ampio di attori sociali è la sola possibile soluzione per smussarli e trovare compromessi praticabili.

Il Patto ha quindi operato nelle fasi di decisione ed implementazione stimolando e coinvolgendo una rete di attori sia settoriali che trasversali estendendo il concetto e la pratica partecipativa in chiave WoG, con risultati di "commitment" adeguati a questo sforzo. La performance economica ha facilitato questo processo partenariale, visti i risultati positivi sul fronte della crescita del prodotto e dell'occupazione, senza sacrifici evidenti sui servizi e sulla spesa sociale e redistributiva.

---

<sup>37</sup> Lowi T. (1964), *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. Pag. 20, Ed. italiana Il Mulino, 1999



Tali politiche di consultazione estesa tuttavia, laddove sono anche implicate pubbliche amministrazioni su più livelli, hanno costi di “transazione” notevoli e costi di efficacia/efficienza connessi ai tempi lunghi, di decisione e di implementazione che, come abbiamo visto, l’e-government riesce a comprimere. Il Patto riassume le attività di cui è oggetto in 7 aree di policy che nel grafico seguente abbiamo organizzato tra politiche pubbliche e politiche di sviluppo sostenibile per interpretarne le connessioni e la coerenza interna.

**GRAFICO 2 - STRUTTURA DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL PATTO**



Il Patto per il lavoro individua le condizioni fondamentali che consentono il funzionamento della società civile e politica ed il dispiegarsi delle potenzialità individuali; sono condizioni necessarie ed indispensabili e non divisibili sulle quali garantire impegni stringenti da parte dei firmatari e che fa del Patto un impegno di “Responsabilità collettiva”. Esse consistono nel rispetto delle leggi ed il contrasto all’illegalità generalizzata, dalla corruzione alle infiltrazioni dell’economia criminale; in assenza di queste regole di comportamento il Patto stesso mancherebbe di legittimità e credibilità, laddove regole ed impegni sanciti dalla legge siano disattesi per l’illegalità e la corruzione. Trattandosi di una visione dello sviluppo basata su lavoro, la sicurezza del lavoro viene posta come priorità fondamentale e condizione necessaria per conseguire gli altri obiettivi.

Al di sotto di queste regole il Patto propone un metodo di lavoro per una nuova generazione di politiche adeguate alle sfide poste dall’economia e società globali, dalla sostenibilità ambientale ed energetica. Questo influenza tutti gli interventi di policy, per cui sono poste ai due margini laterali del grafico.

Le nuove politiche pubbliche richiedono una riorganizzazione delle modalità di funzionamento “giuridico” ed operativo di un’ampia serie di soggetti pubblici, rispetto a regole e modalità operative correnti. L’innovazione istituzionale come corollario dell’approccio inclusivo ed olistico richiede un percorso di cambiamento e riforme che si concretizza pragmaticamente nella prassi corrente delle istituzioni coinvolte, che operano in rete e su un action plan comune e condiviso, piuttosto che in un percorso formale di revisione legislativa e procedurale, che appare poco percorribile attraverso questo strumento e nei tempi di realizzazione del Patto. Questa azione si fonda per lo più su interventi “regolativi”.

Al di sotto delle regole di contesto e del metodo abbiamo le aree di policy raggruppate in due gruppi: policy di servizi alla persona e redistributive, fortemente connesse con il benessere soggettivo e oggettivo, e policy di sviluppo sostenibile e ad alto valore aggiunto (vedi grafico 2).

Le prime sono due componenti fondamentali del benessere e dello sviluppo umano; il diritto all'istruzione e alla formazione ed a tutti i servizi necessari per generare un lavoro di qualità in una società in rapido mutamento; la seconda riguarda l'accesso al welfare, alla fruizione di beni pubblici e servizi sociali, sanitari e di welfare. In queste policy il Patto intende ampliare l'accesso, facilitare il rapporto tra cittadino e Stato e infine avvicinare i servizi ai bisogni individuali e dei gruppi più esposti e fragili della popolazione. Questo avvicinamento si realizza con un decentramento ai Comuni e ad altre istituzioni territoriali.

L'istruzione e formazione a tutti i livelli si rafforza con allungamento dei tempi di obbligo formativo e una differenziazione e personalizzazione dell'offerta. L'intervento mira anche ad ampliare l'accesso all'istruzione ai percorsi scientifici ed a quelli maggiormente collegati con il progresso tecnologico nelle imprese ed il rafforzamento dei percorsi di transizione scuola-lavoro. La formazione assume il compito di meccanismo di aggiustamento permanente tra la domanda e l'offerta di competenze attraverso l'alternanza scuola-lavoro, la didattica laboratoriale. Questa dimensione di policy viene rafforzata anche in termini di infrastrutture educative, formative e di offerta di qualità.

L'accesso ai servizi pubblici sociali, di welfare, relativi alla salute dal benessere fisico e morale, rafforza l'equità sociale che, nel Patto, si riflette anche nel tenere in conto interessi deboli e fragili e mal rappresentati della società moderna.

Il Patto affronta in maniera complessiva mirando all'inclusività, fattori che insieme creano le premesse per lo sviluppo dell'individuo e delle sue capacità e che si riflettono nella qualità del lavoro e delle condizioni di vita. La visione strategica del Patto evidenzia altri aspetti interessanti che pesano sulla direzione e sulla qualità degli interventi e sulla loro equità sociale; la partecipazione alle scelte, la focalizzazione e la personalizzazione dei servizi che devono rispondere ai bisogni di gruppi sociali fragili o per motivi di età o di genere o di individui che hanno bisogni non soddisficibili da servizi standard.

Questo implica rilevanti cambiamenti nella concezione e produzione di questi servizi e beni pubblici che la strategia del Patto impone, difatti molti interventi previsti dal Patto sono diretti all'integrazione di queste due prime aree di policy: istruzione e sociale. L'integrazione ed il decentramento tra questi due blocchi di servizi nel Patto è infatti stata attuata in misura rilevante.

A questi "fattori abilitanti" dello sviluppo, beni pubblici e servizi destinati a garantire lo sviluppo individuale ed a proteggere il cittadino dai rischi lungo il suo ciclo di vita e dove la parità di accesso è obiettivo centrale, si affiancano le policy per lo sviluppo sostenibile e ad alto valore aggiunto, che è visto come condizione necessaria per generare competitività, lavoro e livelli di reddito adeguati.

La strategia di sviluppo produttivo regionale è orientata al mercato globale e all'esportazione di prodotti ad alto valore aggiunto agricoli e manifatturieri e servizi; strategia che si sposa con una competitività regionale fondata sul lavoro di qualità e su investimenti sul progresso tecnologico, consentiti da adeguati livelli di istruzione e formazione e una forte armatura di infrastrutture e servizi sociali, e di un sistema territoriale con una pluralità di attori che concorrono alla competitività della produzione.

Le politiche di sviluppo produttivo sostenibili fondate sul rilancio degli investimenti si coniugano con le politiche ambientali di mitigazione e adattamento e ad accedere ai processi di sviluppo circolare e ad inserirsi nel mega-trend di sviluppo dell'economia verde.

Mobilità urbana e trasporti svolgono nella strategia una funzione di supporto allo sviluppo produttivo e di miglioramento della qualità della vita oltre che di riduzione dell'impatto ambientale.

Anche in questa sfera della politica pubblica risalta la responsabilità delle istituzioni urbane e territoriali, caratterizzate dalla organizzazione pluricentrica e diffusa della regione, di cui fa parte anche l'area

metropolitana di Bologna. Questa si manifesta in un'attività coordinata sul territorio delle istituzioni sub-regionali in quasi tutte le aree di policy del Patto, dall'istruzione al welfare ed ai servizi, dal sostegno alle imprese alla protezione del territorio.

Il policy mix per lo sviluppo produttivo punta agli obiettivi della sostenibilità energetica ed ambientale ed allo stimolo per investimenti green e ad altro valore aggiunto. Gli obiettivi del Patto sul lavoro vengono perseguiti al fine di creare lavoro "di qualità", crescita del reddito ed investimenti eco-friendly.

Questi obiettivi dovrebbero operare nel concreto dell'implementazione nella fase di scelta e selezione degli investimenti pubblici e privati. Una verifica di tale coerenza potrebbe essere molto utile.

## 2.7. Attività per la realizzazione del Patto

Il Patto per il lavoro entra nello specifico dell'implementazione, identificando strumenti e soggetti pubblici e/o partecipati e laddove possibile, identificando aspetti qualificanti dell'intervento che orienteranno le politiche pubbliche per il quinquennio successivo. Il documento individua sia gli strumenti che verranno utilizzati, leggi vigenti, strumenti di piano, istituzioni specializzate, agenzie operative settoriali, comitati consultivi etc. sia le risorse che potranno essere utilizzate per il conseguimento degli obiettivi.

In questa parte del Patto orientata alla operatività, gli accordi con i sottoscrittori si traducono in interventi, attività e spesa. L'integrazione con i partners si articola attraverso momenti di consultazione, di monitoraggio e verifica dei risultati. Questa fase è quella che avvicina il modello del Patto per il lavoro a un intervento di Whole of government, dove si evidenziano le reciproche responsabilità dei soggetti partecipanti e dove queste si traducono in co-progettazione e co-gestione laddove possibile e comunque in azione concordata, producendo ownership e commitment dei partecipanti al processo.

Il Patto funge da contenitore politico e strategico di un piano operativo per indirizzare la spesa pubblica regionale verso una direzione univoca che integra diversi obiettivi e dove le attività o le opere finanziate fanno parte di un disegno comune e dove i comportamenti delle singole istituzioni sono coerenti con questo. Si materializza un metodo di lavoro dove conflitti e legittimi interessi, anche se contrapposti, dovrebbero trovare una sintesi nell'azione di governo.

La "leadership" esercitata dal governo regionale persegue, con la ricerca del consenso, l'obiettivo di ridurre la conflittualità potenziale nell'allocatione delle risorse e di trovare nell'azione comune dei soggetti un soddisfacente compromesso perché tutti i gruppi trovino un riconoscimento anche parziale dei propri interessi. È questa la condizione necessaria per il buon funzionamento del metodo "Patto". Il grado di partecipazione e la numerosità dei policy networks coinvolti per arrivare a questo risultato ne è una conferma<sup>38 39</sup>.

---

<sup>38</sup> Castells M. (2009), *The Rise of the Network Society*. Wiley-Blackwell.

<sup>39</sup> Börzel T. A. (1997), *Policy networks: a new paradigm for European governance?* European University Institute.

## 2.8. Gli interventi “regolativi” per l’approccio inclusivo

Per l’operatività del metodo integrato è necessario un intervento di carattere “regolativo” che attraverso provvedimenti legislativi o direttive consenta di realizzare le attività in base al nuovo stile di governo rappresentato dal Patto. I provvedimenti si applicano anche alle istituzioni sub-regionali le quali sono chiamate all’erogazione di servizi e a gestire il rapporto diretto con il cittadino beneficiario, per la fruizione di beni pubblici e di molti servizi all’interno della sfera operativa del Patto.

Gli interventi regolativi riguardano sia l’assetto organizzativo regionale, amministrativo e territoriale sia la revisione o adeguamento per integrare piani e programmi settoriali, sia gli obiettivi e modalità di erogazione di singole policy di servizi.

Questi interventi sono quelli che consentono all’Amministrazione di attuare gli obiettivi del Patto, creando un contesto giuridico-amministrativo coerente con gli obiettivi del Patto.

Gli interventi regolativi del Patto mostrano un approccio di governance che mira ad aggiustamenti pragmatici nei singoli campi per adattare gli strumenti vigenti piuttosto che riforme strutturali.

Gli interventi “regolativi” contribuiscono a creare il contesto giuridico-amministrativo per realizzare la “nuova generazione di politiche pubbliche” integrate in tutti gli ambiti di policy (vedi tabella 5).

TABELLA 3 - INTERVENTI REGOLATIVI PER LA GESTIONE DEL PATTO

Titolo Intervento	Data Avvio	Stato intervento	Direzione / Struttura	Assessorato
Ridefinizione dell'assetto organizzativo regionale	gennaio 15	Concluso	DG RISORSE EUROPA INNOVAZIONE ISTITUZIONI	Bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità
Definizione e regolazione, nell'ambito del Sistema Duale, della quarta annualità del sistema leFP. a.s 2017-2018 / 2018-2019	settembre 15	Concluso	DG ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, DEL LAVORO E IMPRESA	Coordinamento delle politiche europee allo sviluppo, scuola, formazione professionale, università, ricerca e lavoro
Nuova Legge urbanistica regionale (L.R. 24/2017)	settembre 15	Concluso	DG CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	Trasporti, reti infrastrutture materiali e immateriali, programmazione territoriale e agenda digitale
Promozione e sviluppo della cooperazione sociale (L.R. 12/2014)	settembre 15	Concluso	DG CURA DELLA PERSONA, SALUTE E WELFARE	Politiche di welfare e politiche abitative
Regolazione dell'apprendistato	ottobre 15	Concluso	DG ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, DEL LAVORO E IMPRESA	Coordinamento delle politiche europee allo sviluppo, scuola, formazione professionale, università, ricerca e lavoro
Collaborazione inter-istituzionale con gli organi ispettivi di vigilanza per il sostegno e il rafforzamento della legalità del lavoro	dicembre 15	In corso	DG ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, DEL LAVORO E IMPRESA	Coordinamento delle politiche europee allo sviluppo, scuola, formazione professionale, università, ricerca e lavoro
Legge regionale n.24 /2016 " Misura di contrasto alla povertà e sostegno al reddito"	dicembre 15	In corso	DG CURA DELLA PERSONA, SALUTE E WELFARE	Politiche di welfare e politiche abitative
Approvazione Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili (L.R. 18/2016)	gennaio 16	Concluso	DG RISORSE EUROPA INNOVAZIONE ISTITUZIONI	Cultura, politiche giovanili e politiche per la legalità
Costituzione Emilia-Romagna Big data Community	febbraio 16	Concluso	DG ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, DEL LAVORO E IMPRESA	Coordinamento delle politiche europee allo sviluppo, scuola, formazione professionale, università, ricerca e lavoro
PSR 2014/20 – MISURA 8 – Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste – TIPO OPERAZIONE 8.3.01 – Prevenzione delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici	aprile 16	In corso	DG CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	Difesa del suolo e della costa, protezione civile e politiche ambientali e della montagna
Linee attuative della Legge Regionale sul Caregiving (L.R. 2/2014)	luglio 16	In corso	DG CURA DELLA PERSONA, SALUTE E WELFARE	Politiche per la salute
Piano Territoriale Integrato dei Trasporti (PRIT 2025)	luglio 16	In corso	DG CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	Trasporti, reti infrastrutture materiali e immateriali, programmazione territoriale e agenda digitale
Strutturazione della rete attiva per il lavoro	novembre 16	Concluso	DG ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, DEL LAVORO E IMPRESA	Coordinamento delle politiche europee allo sviluppo, scuola, formazione professionale, università, ricerca e lavoro
Applicazione sperimentale della Scheda di Analisi di Impatto della Regolazione (A.I.R.) al progetto di legge regionale "Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità" (divenuto L.R. 5 giugno 2017, n. 10)	gennaio 17	Concluso	DG RISORSE EUROPA INNOVAZIONE ISTITUZIONI	Bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità
Legge regionale di riordino della disciplina edilizia (L.R. 12/2017)	febbraio 17	Concluso	DG CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	Trasporti, reti infrastrutture materiali e immateriali, programmazione territoriale e agenda digitale
Applicazione sperimentale della Scheda di Analisi di Impatto della Regolazione (A.I.R.) al progetto di legge regionale "Modifiche alla L.R. 24 del 2003 (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza)" in corso di elaborazione.	marzo 17	In corso	DG RISORSE EUROPA INNOVAZIONE ISTITUZIONI	Bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità
Programma regionale anno 2017 di interventi per l'aggiornamento e l'adeguamento dei piani di gestione forestale, per favorire la certificazione forestale Art.10 L.R. 30/81	giugno 17	In corso	DG CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	Difesa del suolo e della costa, protezione civile e politiche ambientali e della montagna

Descriviamo di seguito, sottolineandone gli elementi di governo integrato (WoG) che sono introdotti, due esempi: la Legge regionale 14/2015 (vedi Box 2), che disciplina l’inserimento lavorativo e l’inclusione sociale, e l’attuazione regionale della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) nelle 4 aree pilota selezionate a livello regionale (vedi Box 3 nel paragrafo successivo).

La L.R. 14/2015 presenta più marcatamente caratteristiche fondamentali del governo esteso: la collaborazione trasversale tra uffici nella progettazione e l’integrazione dei loro interventi; la creazione di una piattaforma di e-government che riunisce le informazioni salienti e permette l’interattività tra gli uffici che prestano i servizi su base istituzionale e su base locale. La piattaforma è accessibile anche ai potenziali utenti e permette di realizzare un intervento personalizzato e quindi *tailor-made*, includendo uno strumento di “valutazione” trasparente ed accessibile. La legge stimola la creazione di reti locali di prestatori/attuatori decentrando e flessibilizzando le attività di erogazione dei servizi. Si tratta di un’integrazione operante su scala locale, in un contesto di decentramento in 38 distretti, che permette agli interventi di tenere conto di bisogni e domande specifiche e puntuali. Ciò ha comportato una moltiplicazione dei soggetti coinvolti nelle varie fasi, circa 2000, ed una conseguente complessità di gestione che ha richiesto l’adozione di modalità operative semplificate e di un uso diffuso di e-government.

**BOX 2 - LEGGE REGIONALE N.14 DEL 30 LUGLIO 2015 “DISCIPLINA A SOSTEGNO DELL’INSERIMENTO LAVORATIVO E DELL’INCLUSIONE SOCIALE DELLE PERSONE IN CONDIZIONI DI FRAGILITÀ E VULNERABILITÀ, ATTRAVERSO L’INTEGRAZIONE TRA I SERVIZI PUBBLICI DEL LAVORO, SOCIALI E SANITARI”, COSÌ COME PREVISTO DALL’ART. 31 DELLA LEGGE STESSA.<sup>40</sup>**

La L.R. 14/2015 si propone di promuovere l’inclusione sociale attraverso il lavoro.

I dati relativi al mercato del lavoro da un lato, e quelli relativi al fenomeno della povertà dall’altro, rappresentano il contesto operativo della legge.

La legge 14 rappresenta un esempio di come un problema complesso e multidimensionale sia affrontato con un approccio di governo inclusivo ed integrato; esso integra operativamente tre dimensioni di policy e tre tipologie di istituzioni operative: quelle che si occupano di problematiche sociosanitarie connesse all’inclusione, quelle che si occupano di formazione e quelle che svolgono una funzione di ponte con il mercato del lavoro. Infine, elemento non secondario vi è la partecipazione dei Comuni e dei consorzi di comuni che partecipano al processo e che pongono a disposizione le loro strutture per facilitare l’esito positivo. Accanto a questo, alla fine del processo troviamo il settore privato che si fa carico dei tirocini.

Sotto il profilo delle caratteristiche tipiche dell’approccio inclusivo ed integrato abbiamo sia l’adozione di uno strumento di e-government, per permettere l’accesso all’informazione di tutte le strutture coinvolte ed il dialogo sul servizio specifico da erogare integrando i compiti di ciascuna struttura, ed infine dei beneficiari potenziali. Tutto il processo è trasparente come le responsabilità di ciascuno, l’adozione di uno strumento di selezione e valutazione che si focalizza sulla fase di ammissione al servizio dei beneficiari. La valutazione degli esiti viene realizzata attraverso relazioni di valutazione annuali nelle quali vengono mostrati i risultati dell’intervento.

Con questa Legge, costruita con il contributo professionale di operatori, tecnici e responsabili dei servizi e con il coinvolgimento di organi istituzionali di rappresentanza sociale, la Regione ha inteso affrontare il problema delle persone “**fragili e vulnerabili**” quelle cioè che presentano difficoltà ad accedere ad un lavoro e, contemporaneamente, problemi di natura sociale o sanitaria.

La legge regionale 14/2015 interviene in questo quadro: sancisce la specificità della condizione di queste persone, afferma un approccio secondo il quale a fronte di situazioni di multi-problematicità delle persone vanno prodotte soluzioni che ne affrontano le diverse componenti, e regola i processi istituzionali e attuativi che rendono stabile l’integrazione tra i servizi sociali, sanitari, del lavoro, producendo la cosiddetta “presa in carico integrata”.

<sup>40</sup> Parzialmente ricavato del testo di legge e dal monitoraggio annuale della sua applicazione.

Per rendere la Legge in grado di sortire gli effetti per cui è stata approvata, la Regione, dal momento della sua emanazione, ha provveduto a costruire le condizioni istituzionali, tecniche, professionali per la sua attuazione nonché a programmare e a mettere a disposizione dei territori le risorse finanziarie necessarie

Sul piano tecnico, i passi principali del percorso di attuazione della Legge sono stati:

- **la costruzione dello strumento per la valutazione della condizione di fragilità e vulnerabilità.**

Approvato con DGR 191/2016, lo strumento guida l'esame, da parte degli operatori dei servizi sociali, sanitari e dei centri per l'impiego, delle condizioni della persona e supporta l'individuazione degli interventi necessari per l'avvicinamento delle persone al lavoro;

- **la produzione della piattaforma informatica (AssistER) per la realizzazione delle attività previste dalla Legge.**

Collocata nel portale "Lavoro per te" dell'Agenzia Regionale per il Lavoro, supporta la rilevazione delle caratteristiche delle persone e la valutazione dell'indice di fragilità, mette a disposizione il catalogo distrettuale delle misure disponibili, supporta la produzione del programma personalizzato, supporta inoltre l'attuazione del processo di servizio: passaggio dalla valutazione in accesso all'approfondimento e all'equipe, tempi per la definizione del programma personalizzato, invio dall'equipe all'ente attuatore per la realizzazione delle misure di politica attiva, ecc.;

- **la progettazione del sistema di monitoraggio** che, strutturato in forma modulare, consente la rilevazione, l'esame e il controllo dei **dati fisici di attuazione** (n. utenti valutati in accesso, valutati con modalità approfondita, n. programmi personalizzati, ecc.), e **dati finanziari** (risorse attribuite, risorse programmate, tipologie di interventi programmati, ecc.). Questo monitoraggio si realizza settimanalmente, con riferimento a tutti i distretti. Il monitoraggio progettato riguarda inoltre sia le condizioni delle persone che lo specifico contenuto dei programmi personalizzati predisposti. Riguarda infine gli aspetti tecnici, organizzativi, operativi delle diverse fasi del processo

Dalla tabella che segue possiamo osservare la numerosità dei soggetti coinvolti nell'attuazione della L.R.14/2015. Per effettuare questo approfondimento sono stati considerati tutti quei soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di attuazione della legge, a partire dalla fase di individuazione e valutazione dell'utenza passando per la definizione dei programmi personalizzati fino alla loro attuazione.

Se si prendono in considerazione gli account attivati sul portale AssistER, si possono rilevare le tipologie di soggetti pubblici che hanno operato congiuntamente.

**TABELLA 4 - NUMERO DI ACCOUNT ATTIVATI SUL SISTEMA INFORMATIVO: DISTRIBUZIONE PER SERVIZI COINVOLTI NEL PROCESSO DI VALUTAZIONE E/O PRESA IN CARICO DEGLI UTENTI L.R.14- VALORI ASSOLUTI**

TIPOLOGIA DI SERVIZIO	VALORE
AZIENDA SANITARIA LOCALE	351
AZIENDA SERVIZI ALLA PERSONA	119
CENTRO PER L'IMPIEGO	670
COMUNE - SERVIZIO SOCIALE	501
UNIONE DI COMUNI	307
<b>TOTALE</b>	<b>1.948</b>

Elaborazioni Agenzia su dati AssistER

Nella tabella precedente si vede come il lavoro di presa in carico integrata abbia coinvolto ASL, ASP, Centri per l'impiego, Servizi sociali dei Comuni e Unioni di Comuni e quindi come si sia di fatto data attuazione ad uno dei principi ispiratori dalla Legge che vede nell'integrazione tra i servizi pubblici la modalità più efficace per intervenire nei confronti di soggetti portatori di multi-problematicità.

I soggetti attuatori hanno il compito di erogare le misure di politica attiva per il lavoro nei confronti dell'utenza fragile e vulnerabile, in 38 Distretti è stato individuato **un soggetto attuatore e in media ciascun soggetto attuatore è rappresentato da un partenariato formato da circa 5 entità giuridiche differenti.**

La Regione ha analizzato inoltre come il tessuto produttivo si sia attivato nel processo di inserimento lavorativo e inclusione sociale dei destinatari dei programmi personalizzati previsti e definiti dall'equipe multidisciplinari, considerando i soggetti pubblici e privati che hanno ospitato i tirocini previsti e avviati nei suddetti programmi personalizzati.



I **1.156 tirocini avviati**, sono stati attivati da **827 soggetti differenti**. Tale dato fa emergere come alcuni soggetti si siano resi disponibili ad ospitare anche più di un tirocinante (1,4%, media).

La legge quindi persegue uno degli obiettivi del Patto, per cui il lavoro è il principale driver dell'inclusione sociale e del benessere soggettivo. La legge è dedicata ai soggetti deboli e prevede una serie di servizi relativi pubblici agli aspetti della salute, dell'istruzione e formazione tra loro integrati e *tailor made* al fine di collocare i soggetti nel mercato del lavoro anche con la collaborazione del settore privato che si avvale del tirocinio, come strumento di primo inserimento.

## 2.9. Il metodo WoG applicato al governo “multilivello”

Altro esempio di natura diversa, cioè l'adozione di un metodo di progettazione ed implementazione integrata è l'intervento per le aree interne. Esso si inserisce in un'ormai lunga tradizione di interventi di sviluppo locale modificandone alcuni tratti nel senso dell'integrazione orizzontale e verticale tra attori pubblici e privati e si avvicina all'approccio integrato per le seguenti caratteristiche:

- Interazione non gerarchica dei diversi livelli di governo e di diversi fondi nazionali ed europei per un complessivo di 70 milioni di euro;
- Co-progettazione con istituzioni e soggetti locali coinvolgente circa 25 soggetti per area;
- Interventi integrati e *tailor-made* nelle 4 aree coinvolte;
- Integrazione di aree di policy con particolare riguardo al benessere, salute, servizi sociali, istruzione e formazione allo sviluppo economico, per contrastare l'invecchiamento, l'abbandono e l'emigrazione.

### BOX 3 - LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA<sup>41</sup>

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è una delle politiche territoriali previste dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, basata sull'approccio “*place-based*”. Coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione (DPCOE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione delle Amministrazioni Centrali riunite nel Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI).

Gli obiettivi della SNAI mirano al miglioramento di quantità e qualità dei servizi d'istruzione, salute, mobilità; mediante programmi di sviluppo integrati, volti a garantire i servizi di cittadinanza e a rafforzare le economie locali. Al primo obiettivo sono assegnate risorse derivanti dalla Legge di Stabilità mentre al secondo concorrono le risorse della programmazione regionale dei Fondi Strutturali e di investimento Europei (Fondi SIE).

La SNAI costituisce un esempio di **programmazione negoziata**, in materia di sviluppo del territorio. L'innovazione sostanziale apportata risiede nella dimensione concertativa, in cui gli attori locali divengono “risorsa” fondamentale in ogni fase del processo decisionale inerente all'attuazione di politiche alla scala locale. Ne vediamo di seguito alcuni esempi significativi.

La SNAI si attua dunque in un quadro programmatico variegato e basato su un approccio *bottom up* e su di una governance multi-livello, interpretati all'interno di procedure e schemi di comportamento e interazione per le amministrazioni, che richiede agli attori statali e regionali un'assidua presenza sui territori per la costruzione di una progettualità territoriale integrata.

Tale interazione, attiva e non gerarchica, di rappresentanti dello Stato, della Regione insieme al livello locale, costituisce una modalità che rinnova il principio della cooperazione inter-istituzionale e della co-progettazione, con un approccio che va nella direzione della costruzione di conoscenza condivisa, di know-how non disponibile localmente e di superamento delle asimmetrie informative, tra centro e periferia.

<sup>41</sup> In parte ricavato dal documento a cura del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici “La Strategia nazionale per le aree interne nella Regione Emilia-Romagna: Stato di attuazione e prime riflessioni”.



**Le 4 aree pilota oggetto dell'intervento in Emilia-Romagna:**

**Appennino Piacentino-Parmense: "Appennino Smart, adattamento intelligente per cambiare gli schemi di azione e superare le criticità con nuove idee"**

L'Area Interna Appennino Piacentino Parmense è composta da 29 comuni a cavallo delle province di Piacenza e Parma, con l'area progetto composta da 13 comuni che appartengono a quattro vallate contigue, percorse da fiumi e torrenti ricompresi nel bacino idrografico del Po, al 1° gennaio 2017 la popolazione residente era di quasi 22mila abitanti.

**L'Alta Valmarecchia: "Paesaggi da vivere"**

L'area interna è composta da 10 comuni della provincia di Rimini di cui 7 ricadono in area progetto - Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, Talamello con un totale di 17mila abitanti - e tre in area strategia - Sant'Arcangelo di Romagna, Poggio Torriana e Verucchio.

**Il Basso Ferrarese: "Fare ponti: collegamenti materiali e immateriali per il supporto allo sviluppo e alla riattivazione della comunità"**

L'Area Interna Basso Ferrarese è formata da 12 comuni della provincia di Ferrara di cui otto ricadenti in area progetto: Goro, Mesola, Codigoro, Jolanda di Savoia, Formignana, Tresigallo, Berra, Copparo. Si tratta di comuni in gran parte di piccole dimensioni e caratterizzati da un elevato grado di ruralità; al 31 dicembre 2016, l'area contava 54.441 abitanti.

**Appennino Emiliano: "Montagna del Latte: stili di vita salutari e comunità intraprendenti nell'Appennino Emiliano"**

L'area ricomprende complessivamente 20 comuni delle province di Reggio Emilia, Parma e Modena ricadenti nel versante emiliano dell'Appennino Tosco-Emiliano che ha ottenuto il riconoscimento MAB Unesco. I 7 comuni dell'area progetto, circa 34mila abitanti, sono tutti nella provincia di Reggio-Emilia.

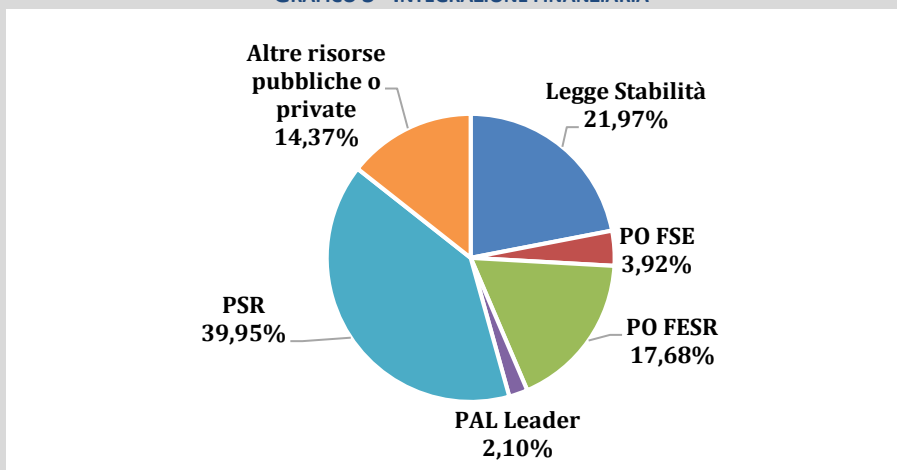
**Numero di interventi e fonti di finanziamento**

La progettualità espressa dalle 4 aree interne ammonta complessivamente a 99 interventi finanziati in 10 settori (centri di spesa) per un totale di oltre 68 milioni di €

Numero interventi	Risorse totali	Legge di Stabilità	PO FSE	PO FESR	PAL Leader	PSR	Altre risorse pubbliche o private
99	68.174.777	14.997.920	2.267.000	12.056.485	1.435.000	27.236.572	9.798.800

Oltre alle risorse private, che sono il 14%, sono impegnati in modo integrato 5 fondi distinti nazionali e soprattutto EU.

**GRAFICO 3 - INTEGRAZIONE FINANZIARIA**



**Settori coinvolti**

Per la lettura trasversale delle progettualità delle 4 aree SNAI sono stati individuati 10 settori di intervento omogenei, facendo riferimento all’attività prevalente prevista per la realizzazione dell’intervento.

Tre sono i settori facenti parte dei servizi: salute, istruzione, mobilità; e sette alla categoria sviluppo locale: formazione, agricoltura, turismo, banda ultra-larga, efficientamento energetico, rafforzamento istituzionale e assistenza tecnica per la gestione e attuazione delle strategie.

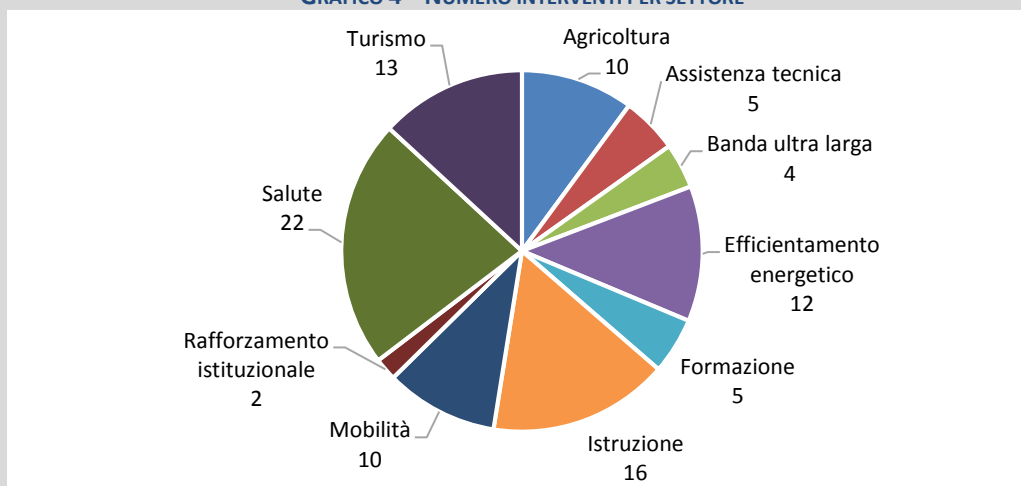
Si evidenzia una prevalenza di risorse attivate per lo Sviluppo locale pari al 77,8% per la realizzazione di 51 interventi mentre per la categoria servizi le risorse attivate risultano pari al 22,2% con 48 interventi da realizzare.

**TABELLA 5 – SPESA PER SETTORI**

	numero di interventi	Risorse attivate per settore	
		€	%
Salute	22	6.950.508	45,8%
Istruzione	16	5.117.720	33,7%
Mobilità	10	3.099.280	20,4%
<b>Totale servizi</b>	<b>48</b>	<b>15.167.508</b>	<b>22,2%</b>
Formazione	5	2.550.000	4,8%
Agricoltura	10	12.364.029	23,3%
Turismo	13	12.828.000	24,2%
Banda Ultra-Larga	4	21.507.320	40,6%
Efficientamento energetico	12	2.221.000	4,2%
Rafforzamento istituzionale	2	790.000	1,5%
Assistenza tecnica	5	746.920	1,4%
<b>Totale sviluppo locale</b>	<b>51</b>	<b>53.007.269</b>	<b>77,8%</b>
<b>Totale</b>	<b>99</b>	<b>68.174.777</b>	<b>100%</b>

La distribuzione delle risorse attivate all’interno delle due macro categorie - servizi e sviluppo locale - evidenzia come nelle Strategie d’Area approvate sia maggiore il peso finanziario degli interventi relativi alla Salute (45,8% sul totale dei servizi), mentre per lo Sviluppo locale gli interventi relativi all’infrastrutturazione della banda ultra larga che assorbono il 40,6% delle risorse attivate, i settori turismo e agricoltura ricevono rispettivamente il 24,2% ed il 23,3% del totale dello sviluppo locale.

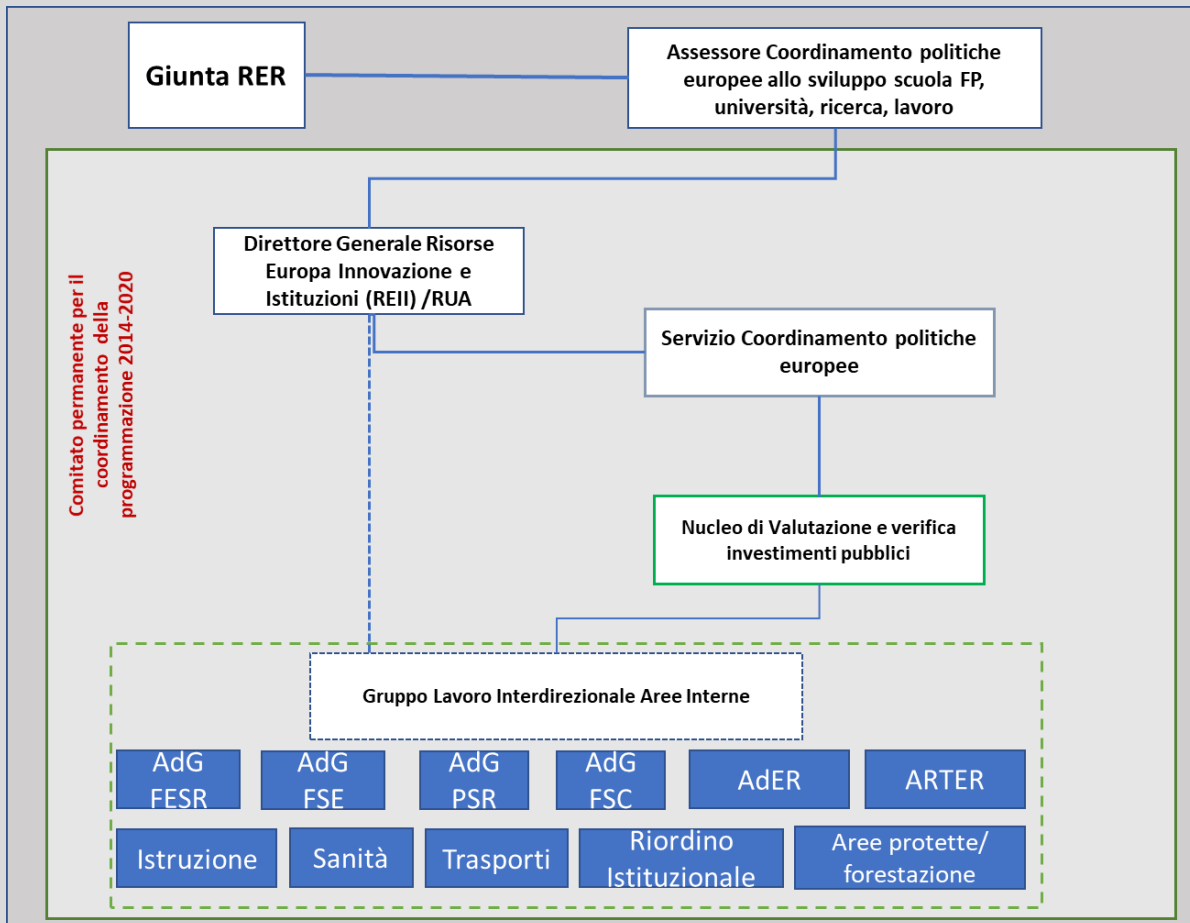
**GRAFICO 4 – NUMERO INTERVENTI PER SETTORE**



**La governance interna**

La governance interna della Regione Emilia-Romagna, per coordinare l’attuazione della strategia è stata definita nel solco dell’esperienza regionale di politica territoriale, con l’intento di contrastare le condizioni di perifericità delle aree identificate, promuovendo il rafforzamento delle relazioni con le aree centrali e con i soggetti portatori di know-how, e stimolando l’innovazione e la creazione di valore aggiunto.

**GRAFICO 5 – COORDINAMENTO REGIONALE – GOVERNANCE PER L’ATTUAZIONE DELLA SNAI**



**GRAFICO 6 – CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DI GOVERNANCE RER**



La SNAI, come applicata in Emilia-Romagna, è un esempio di governo esteso ed integrato, soprattutto in virtù della volontà della Regione di farne uno strumento partecipato sia dalle istituzioni territoriali pubbliche che dal settore privato attraverso un coordinamento strategico e poi di coordinamento operativo che li coinvolge direttamente.

Il governo integrato riguarda, in fase operativa, il coordinamento di più centri di spesa (vedi grafico 4) e di più uffici competenti visto che il finanziamento degli interventi prevede la partecipazione di più fondi sia EU che nazionali e quindi l'integrazione strategica ed operativa delle strutture responsabili per competenza, nonché l'integrazione procedurale necessaria a mettere insieme più "strategie" settoriali ed infine, il coordinamento operativo con le strutture locali ed il settore privato.

Interessante osservare l'integrazione di interventi di servizio sociale, sanitario e istruzione con quelli infrastrutturali su banda larga e mobilità con infine quelli per lo sviluppo produttivo di filiere. Tre dimensioni di policy ed altrettanti "uffici" responsabili che operano per una finalità comune.

Il processo di integrazione è risultato in alcuni casi troppo lungo ed oneroso in termini di tempi per porre in essere l'integrazione procedurale vista anche la catena lunga di istituzioni e procedure che si crea per l'interazione tra il centro (Ministero) e l'area locale (consorzio di comuni), ed all'interno di questo dei numerosi soggetti istituzionali esistenti.

È evidente che i tempi lunghi sono anche connaturati ai processi, come emerge anche dalle evidenze valutative degli strumenti territoriali<sup>42</sup>; 5 anni per la delibera CIPE (nazionale) ad approvazione per realizzare il processo ora arrivato solamente all'inizio dell'implementazione (per 3 su 4).

È questo il caso della fase di elaborazione delle strategie che richiede il coinvolgimento degli attori territoriali ed una fase di riflessione condivisa per costruire una visione a medio-lungo.

Le regole politico-amministrative con le quali operano le istituzioni locali possono integrare i vari aspetti dell'intervento attraverso un lungo processo di concertazione formalizzato, che potrebbe risultare ridondante in alcune sue parti, con alti costi di transazione in ogni sua fase.

La numerosità dei passaggi tra istituzioni non sempre serve per ampliare la partecipazione ed assicurare l'integrazione, quindi non sempre vi è un valore aggiunto che compensi l'allungamento dei tempi.

In molti casi si tratta al contrario del rispetto di "competenze funzionali o gerarchiche" e di un approccio formale e non problem solving, poco coerenti con l'obiettivo trasversale da integrare e semplificare.

La trasversalità infatti richiede di semplificare e rendere rapido, diretto e riconoscibile, responsabilizzando gli attori dell'intervento. In molti casi i tempi lunghi penalizzano anche l'efficacia dell'intervento.

Apprezzabile in questo senso la riduzione della fase di verifica-coordinamento delle istanze centrali che, poco utile alle esigenze di un intervento bottom-up e tailor-made, se non per la produzione di linee guida e di regole del gioco, laddove queste siano necessarie per allineare lo strumento su base nazionale.

## 2.10. Altri esempi di interventi di regolazione del Patto

### 2.10.1. Legge 2/2014 Norme sul Caregiver

Il caregiver familiare è definito, a livello normativo regionale, come "la persona che volontariamente, in modo gratuito e responsabile, si prende cura nell'ambito del piano assistenziale individualizzato (PAI) di una persona cara consenziente, in condizioni di non autosufficienza o comunque di necessità

<sup>42</sup> Rete Nazionale dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (2019): Rassegna valutativa "Strumenti territoriali: imparare dall'esperienza"

di ausilio di lunga durata, non in grado di prendersi cura di sé". A livello regionale sono interessate circa 280.000 persone tra i 15 ed i 64 anni (dati al 2014) che tramite questa norma ricevono un sostegno attraverso un complesso di interventi integrati che facilitano il loro accesso alla rete di servizi e del volontariato, e ne valorizzano le competenze.

I servizi sono: accoglienza di sollievo, supporto psicologico ed economico, tutoring domiciliare, assistenza in caso di emergenze. L'interesse dell'intervento è in relazione al governo esteso:

- a. Giuridico-disciplinare: in assenza di normativa nazionale, anticipando un bisogno della società di proporzioni rilevanti;
- b. Sistemico: provvedere ad integrare ed omogenizzare i diversi servizi centrati su questa figura, già offerti da parte di diversi servizi regionali ed il settore no-profit;
- c. Armonizzazione gli interventi locali su scala regionale: mantenendo comunque un approccio decentrato tailor-made delle attività di servizio da fornire;
- d. Formativo: per assicurare un miglior servizio di assistenza sanitaria e per rafforzare e riconoscere (da parte dell'ente formatore, comune o AUSL) le competenze del caregiver.

### 2.10.2. Legge 24/2016 Reddito di solidarietà (RES)

Il Reddito di solidarietà (RES) è una misura di sostegno al reddito e all'inclusione attiva promossa e finanziata dalla Regione Emilia-Romagna, ad integrazione della misura nazionale del Reddito di Inclusione, poi superata con l'entrata in vigore del Reddito di cittadinanza. Stabiliva per 18 mesi un aiuto mensile al reddito, per singoli individui e/o famiglie, sulla base di un progetto personalizzato di impegno sociale ed inserimento lavorativo.

Lo strumento si integrava con gli interventi previsti dalla L.R. 14/2015 precedentemente descritta, è era gestito dai Comuni, coinvolgeva più uffici (servizi sanitari, scuola, formazione, centri per l'impiego, etc.) collegava l'aiuto al reddito con l'inserimento lavorativo.

Gli interventi descritti si concentrano sull'integrazione dei servizi nel settore del welfare, affiancandoli con servizi di inserimento lavorativo, anche attraverso attività formative.

Questa integrazione richiede come condizione che essi siano personalizzati e che siano gestiti localmente attraverso reti o strutture dedicate facenti capo a istituzioni locali.

## 2.11. Fasi di consultazione e concertazione

Una volta decollata l'implementazione a seguito di una fase iniziale di consultazione strategica, gli interventi del Patto sono sottoposti ad un'attività di "confronto" con i partecipanti all'accordo attraverso due riunioni plenarie annuali dove sono discussi gli interventi effettuati o da effettuare e le modalità di esecuzione su base semestrale.

La consultazione strategica è proseguita in fase di attuazione, articolandosi in riunioni tematiche che hanno generato nuove proposte per rispondere a nuovi bisogni, con maggiore targetizzazione degli interventi su soggetti in difficoltà (Patto giovani), su aree territoriali caratterizzate da maggiori criticità (Patto Ferrara), e su problemi puntuali (sicurezza sul lavoro). Le riunioni del Patto sono state anche il luogo per la condivisione delle proposte in tema di autonomia differenziata che la Regione ha portato ai tavoli istituzionali nazionali.

Infine, si sono svolte riunioni di tipo seminariale centrate prevalentemente su analisi di contesto e di scenario economico nazionale e globale.

A queste attività di consultazione si aggiunge un'attività estesa di confronto preventivo ed on-going attuata sulla gran parte degli interventi per settore o su singoli temi che, sotto l'ombrello strategico del Patto dovevano essere implementati.

La lista di interventi messi a confronto e delle rappresentanze di interessi cui questi sono stati sottoposti, è ampia e dà la misura del coinvolgimento che il Patto ha conseguito. Questo confronto è avvenuto mediante tavoli, organismi di svariata natura e finalità: tavoli settoriali, tavoli su problemi locali o di comunità con problematiche simili (comunità montane, etc.). La dimensione settoriale o sub-settoriale si incrocia con quella locale, sulla base di una matrice pluridimensionale che si amplia in funzione dell'integrazione di più settori.

L'osservazione più rilevante su queste attività di consultazione è che coinvolge più soggetti oltre ai firmatari del Patto e che quindi penetra capillarmente all'interno della società regionale e delle diverse "aree politiche". Da osservare che le consultazioni a livello centrale con i firmatari e su problematiche regionali si ripetono con una geometria variabile quanto a partecipanti, settoriali o tematici o di altra natura, su scala sub-regionale<sup>43</sup>.

L'efficacia di queste attività e l'impatto sui risultati nel loro complesso ed all'interno di ciascuna policy, non è ancora valutata. Questa analisi è una pista di lavoro utile per il futuro per testare l'ampiezza, le modalità di esecuzione, la stessa rappresentatività dei partecipanti al processo, la fluidità del dialogo ed aspetti quali la trasparenza ed accountability degli uffici coinvolti per verificarne la capacità di "integrazione".

Questa analisi sarebbe funzionale a vedere quali interessi siano stati rappresentati e per verificare in che misura l'intervento abbia tenuto conto di questi ed abbia trovato un compromesso tra interessi diversi e contrapposti. Non un compito facile ma una direzione da seguire, coerente con il modello di governo adottato.

## 2.12. Le risorse del Patto

La leadership regionale e la capacità di trovare una sintesi degli interessi tra i vari attori e gruppi che rappresentano non dipendono solo dal ruolo istituzionale e politico della Regione, dipendono anche dalla disponibilità di risorse pubbliche e private per la realizzazione delle attività nelle diverse aree di policy, che agiscono da leva per trovare un compromesso in cui gli interessi diversi dei firmatari del Patto siano tenuti in conto.

La Regione per finanziare gli interventi previsti dal Patto utilizza le risorse finanziarie ordinarie e quelle Comunitarie. Il Patto integra una pluralità di piani operativi di natura settoriale (FESR, FSE, FEASR, FEAMP – 2014-2020) e FSC in larga parte definiti prima del Patto, grazie alla continuità programmatica e strategica della regione e delle istituzioni sub-regionali.

Il Patto comprende e utilizza per le sue finalità adattandoli al suo metodo sia i fondi della programmazione europea che i fondi propri della Regione e quelli nazionali; fatto che costituisce una novità assoluta nel panorama regionale italiano e forse anche europeo. Siamo quindi in presenza di un modello "allargato" di politiche per lo sviluppo nel quale l'esperienza della MLG europea viene estesa all'intero intervento. Fatto questo che l'EU ha sempre auspicato e che evita la convivenza di prassi amministrative differenti e parallele e talora conflittuali.

---

<sup>43</sup> Sarebbe anche utile la produzione di reports e di verbali delle riunioni e renderle accessibili attraverso l'e-government.

Sono inseriti nel bilancio del Patto anche investimenti infrastrutturali, di riassetto del territorio ed interventi di natura straordinaria come quelli per la ricostruzione dal sisma 2012.

Le risorse finalizzate agli obiettivi del Patto dalla regione sono al 2019 giunte a circa 22 Miliardi di euro e sono cresciute rispetto ai 15 miliardi inizialmente programmati nel 2015, nella misura in cui maggiori disponibilità finanziarie sono state mobilitate e convogliate nelle aree di policy del Patto. Queste risorse non comprendono quelle delle altre istituzioni pubbliche firmatarie del patto come quelle delle istituzioni locali che partecipano al processo di condivisione, ma restano autonome nella gestione delle risorse sulle proprie competenze. La dimensione finanziaria pluriennale di questa entità governata dal Patto rappresenta un record rispetto ai Piani Operativi Regionali, Nazionali e di altre regioni Europee.

Rispetto alle risorse mobilitate dalla Regione e alle modalità di spesa adottate ai fini del coordinamento strategico, abbiamo visto che queste seguono la struttura organizzativa e la logica operativa per fondi settoriali, con attribuzione per competenza dei compiti di implementazione. Se le paragoniamo alle forme organizzative che il modello di governo inclusivo ed integrato suggerisce, vediamo che successivi sviluppi nell'adozione del modello integrato ed inclusivo danno l'opportunità di sperimentare ai fini di una maggiore integrazione operativa sia l'uso di "fondi condivisi" tra amministrazioni differenti o tra dipartimenti differenti di una stessa amministrazione, sia di stabilire "pooling of accountability" cioè mettere in comune le responsabilità gestionali o anche creare formalmente delle unità operative trasversali ai dipartimenti. Queste forme di riorganizzazione amministrativa sono sperimentate in alcuni casi di governo integrato ed è interessante menzionarle per affrontare problemi multidimensionali quali ad esempio quelli dell'integrazione degli emigrati, laddove una molteplicità di servizi pubblici dovrebbero operare in modo integrato.

## 2.13. Monitoraggio esteso delle attività del Patto

Il monitoraggio degli interventi è un elemento fondamentale del Patto perché permette ai firmatari di verificare in modo sistematico le attività realizzate, il loro stato di avanzamento, e laddove possibile gli outcomes ed i risultati. Il Patto per il lavoro monitora gli interventi che ne fanno parte e discute i risultati del monitoraggio sistematicamente con gli stakeholders del Patto. Tale condivisione riguarda gli aspetti finanziari/procedurali e non è ancora estesa alla realizzazione fisica, agli outcomes ed ai risultati dei singoli interventi.

L'Amministrazione regionale emiliano-romagnola ha rafforzato lo statuto amministrativo della funzione di monitoraggio conferendo responsabilità ai dirigenti apicali di tutte le direzioni generali, i quali oltre alla funzione di organizzare l'attività di raccolta debbono certificarne i dati.

L'Assessore al coordinamento delle politiche europee di sviluppo, scuola formazione professionale, Università, ricerca e lavoro coordina un Comitato formato dai direttori generali e supportato dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. Del comitato fanno parte i referenti di tutte le Direzioni Generali, del Gabinetto del Presidente della Giunta, dell'Agenzia regionale per il lavoro e dell'Agenzia per la ricostruzione – sisma 2012.

Il modello di monitoraggio trasversale richiede un grado di accountability e di ownership a tutte le direzioni dell'amministrazione regionale che debbono rispondere dell'integrazione ed "inclusività" sull'uso dei fondi, oltre che dei risultati specifici del loro settore, cioè dei risultati del coordinamento orizzontale e verticale tra le amministrazioni pubbliche.

La funzione del monitoraggio del Patto persegue diverse e più ampie finalità rispetto a quelle dei modelli tradizionali, in cui serve per gestire gli interventi, garantirne la trasparenza e intervenire laddove si creassero



delle criticità. Il monitoraggio deve produrre evidenze e non solo dati di adempimenti realizzati, procedure eseguite e tempi; deve produrre dati sulla performance che dimostrino la realizzazione dell'accordo pattizio. Il monitoraggio quindi è uno strumento che dovrebbe perfezionarsi e ampliare la sua portata per produrre informazioni rapide, credibili ed utili al fine della cogestione degli interventi stessi. Queste informazioni servono al confronto con i firmatari e sono la base conoscitiva analitica di un'ampia serie di analisi ex ante, on-going ed ex post che permettono un'attività di learning, la conoscenza degli outcomes, dei risultati, dei costi opportunità tra scelte di spesa su interventi che concorrono ad un obiettivo comune.

Il governo inclusivo e integrato dello sviluppo richiede un apparato analitico di indicatori sia per guidare la definizione puntuale degli obiettivi e per definire l'intervento in tutti i suoi aspetti, identificarne i costi opportunità, gli effetti redistributivi, l'efficienza relativa rispetto ad altri interventi, ed in seguito per identificarne i risultati e gli impatti. Un monitoraggio esteso a queste informazioni dai progetti aiuterebbe l'implementazione ed un fine tuning degli interventi.

Dal sistema di monitoraggio risultano 394 gli interventi censiti all'interno del Patto e di questi risultano avviati il 96% (luglio 2019). Per quegli interventi finanziati con risorse che provengono dal bilancio regionale o dai bilanci di Agenzie regionali la quota sino ad oggi impegnata è pari al 77%, con piccole variazioni in funzione della fonte di finanziamento. Tali fonti di finanziamento concorrono nel complesso a poco più della metà delle risorse previste (11,4 miliardi su 22). Per gli interventi finanziati con risorse diverse da quelle sopra indicate (è il caso ad esempio di risorse statali, degli Enti locali, di società a controllo pubblico e di società private, le quali operano soprattutto nel settore infrastrutture), il monitoraggio non consente di conoscerne l'attuazione in modo altrettanto dettagliato. Evidente quindi l'esigenza di "interoperabilità" della Regione con le istituzioni responsabili dell'attuazione.

I dati vengono anche presentati secondo lo schema proprio dei programmi comunitari secondo gli 11 assi tematici che possono essere ricondotti ai grandi obiettivi integrati del Patto, anche se gli 11 obiettivi tematici sono il portato di un approccio differente, nel quale l'integrazione tra gli assi è meno evidente.

I rapporti annuali di monitoraggio<sup>44</sup> oltre allo stato di avanzamento delle attività realizzate e programmate, riportano le attività di concertazione che sono state effettuate per l'implementazione delle attività, considerandole un aspetto di fondamentale importanza nel modello di governo del Patto. Risulta che il 95% degli interventi monitorati è stato oggetto di un confronto preventivo con le parti sociali interessate, in larga misura attraverso tavoli e organismi già esistenti preposti a tal scopo.

---

<sup>44</sup> <https://www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro/monitoraggio>



### **3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

Questo lavoro, dopo una presentazione della letteratura, centrata sull'evoluzione dei modelli o stili di governo del settore pubblico, si è focalizzata sull'analisi del metodo del Patto per il lavoro, per verificarne gli aspetti qualificanti. Abbiamo soprattutto cercato di individuare la presenza di aspetti caratteristici del modello di governo esteso ed inclusivo, concludendo che il Patto per il lavoro possiede molti dei caratteri distintivi ed innovativi di questo modello definito come WoG, ma anche qualche sostanziale differenza.

Gli aspetti che lo avvicinano sono descritti di seguito:

- l'integrazione delle policy sul tema lavoro, ed attraverso questo sul benessere individuale e collettivo; l'integrazione delle istituzioni sub-regionali pubbliche e private nell'implementazione; l'integrazione di fondi di diversa natura ed origine;
- il decentramento e la co-progettazione e co-gestione di molti interventi, alcuni dei quali tailor-made sui bisogni individuali e locali, con una partecipazione dei beneficiari;
- la partecipazione vasta e sistematica, sostenuta da un'assidua attività di concertazione pluridimensionale: settoriale e locale così come trasversale su specifici problemi ed obiettivi di policy;
- l'uso sistematico ed esteso dell'e-government necessario per garantire l'interattività di soggetti pubblici e privati.

Le differenze sono:

- la dimensione politica del Patto, assai più vasta delle esperienze di WoG realizzate. Il Patto opera in diverse aree di policy con aspetti problematici che intende affrontare e non su un singolo ancorché esteso problema, come avviene nelle altre esperienze di WoG in Europa e in ambito extraeuropeo;
- un framework valutativo e di strumenti di assessment dell'intervento non in linea con l'approccio WoG.

L'approccio esteso ed integrato sul "lavoro", come driver del benessere e dello sviluppo, va considerato innovativo nel panorama nazionale ed europeo, per alcuni aspetti che andiamo a identificare.

Il contenuto programmatico del Patto come accordo di governo di legislatura applica il metodo WoG all'insieme degli interventi regionali, pochi esclusi. Si tratta di un programma ambizioso, di cui non vi sono altri esempi in Italia né in Europa, sia per la multidimensionalità degli aspetti da coordinare e soprattutto integrare, non paragonabile alle esperienze precedenti, sia per la necessità di compiere un arbitraggio politico tra tante diverse arene politiche, ciascuna portatrice di diversi interessi, che il patto deve rendere coerenti.

Abbiamo identificato l'esistenza delle condizioni necessarie di leadership ed ownership tipiche di questo tipo di interventi, che ha richiesto la partecipazione dell'intera Giunta regionale e l'integrazione delle direzioni operative ed una concertazione ampia per tematiche ed allo stesso tempo capillare su base territoriale. Ciò al fine di generare accountability e trasparenza amministrativa, per stabilire una solida collaborazione con gli altri soggetti.

Abbiamo riassunto, in una tabella sinottica, le implicazioni di policy e di management dell'implementazione che discendono dal metodo adottato su contenuti di tale vastità.

Il Patto, così come gli altri esempi internazionali di governo inclusivo, integrato ed esteso (WoG) rappresenta un'esperienza pilota che ha proceduto pragmaticamente ed "on the job" nel suo percorso di riforma organizzativa ed amministrativa, identificando un percorso per migliorare e consolidare queste riforme.

In mancanza di una valutazione sistematica e in attesa di valutazioni tematiche su esperienze integrate realizzate, che analizzino sia i nuovi metodi di implementazione sia i risultati delle policy, il giudizio si fonda soprattutto sui risultati ottenuti con il metodo dell'inclusione ed integrazione e soprattutto nella concertazione e condivisione delle scelte e dei rischi con le rappresentanze degli interessi e con le istituzioni sub-regionali.

Il metodo ha funzionato nel mantenere coesa e solidale la società regionale emiliano-romagnola pur in una fase di crescenti disparità sociali ed economiche che hanno colpito il Paese. Concertazione e politiche bilanciate tra servizi alla persona e sviluppo produttivo hanno permesso una crescita non conflittuale e priva di palesi squilibri e disparità, che pure sussistono.

Il metodo ha funzionato e si è giovato di una congiuntura favorevole che ha messo a disposizione le risorse della crescita economica per finanziare investimenti nel settore del benessere ed investimenti produttivi in un mix bilanciato e sinergico tra i diversi settori ed aree. Probabilmente, le sinergie dovute all'integrazione hanno reso gli interventi più efficaci ed efficienti, ma per dimostrare questo occorrerebbero analisi valutative ad hoc per verificare il punto di iniziale da cui si è partiti ed il risultato ottenuto a fine legislatura.

Le raccomandazioni che si possono fare, in primis riguardano la realizzazione di una batteria di strumenti valutativi, di assessment e di analisi del trade-off applicata ai budget settoriali, agli investimenti ed agli interventi. Il punto è di verificare l'efficacia ed efficienza del metodo, focalizzando su una valutazione dell'implementazione, cioè di processo, per verificare sia l'integrazione, ed i meccanismi utilizzati per realizzarla, sia i risultati finali. Serve un framework valutativo che permetta di identificare i benefici dell'integrazione e del coordinamento su specifici problemi. Quindi non un framework basato su concetti di "means-ends" o di "value for money", ma la capacità di realizzare un "delivery" integrato di interventi. Questo si può fare solo separando l'intervento in ambiti integrati e focalizzando su interventi emblematici per il metodo WoG adottato.

Questa sembra la parte più urgente da realizzare perché assai utile verificare come procedere nelle prossime legislature e permettere all'amministrazione di apprendere da questa fase pilota, coinvolgendo gli amministratori e le istituzioni locali che hanno realizzato uno sforzo significativo in alcuni campi per integrare interventi.

Questa batteria di valutazioni di diverso tipo dovrebbe poi alimentare un monitoraggio di nuova generazione che permetta una gestione più informata degli interventi e la possibilità di verificarli in aspetti critici anche prima della fine dell'intervento. L'accuratezza dei dati di monitoraggio è quindi fondamentale, soprattutto se il Patto, su alcuni aspetti centrali fissasse, come auspicabile, dei target di risultato da verificare, monitorandone i milestones. Bisogna evitare che l'integrazione sia un dogma e che gli obiettivi politici non siano suffragati da evidenze.

Per fare questo i sette settori in cui il Patto è suddiviso potrebbero essere più dettagliati, per esempio facendo una seconda fase di programma all'inizio di ogni annualità, nella quale gli interventi si ponessero targets e facessero riferimenti ad interventi già progettati, dettagliando obiettivi e targets specifici, quando l'intervento ha preso contorni chiari e quindi quando diverse opzioni possono essere considerate.

Infine, l'estensione e allargamento dell'e-government e dell'interoperabilità, in modo da portare la Regione e gli enti locali a uno stadio di interoperabilità completa, il quinto stadio citato dal rapporto UN nel quale l'interattività completa orizzontale e verticale consente la partecipazione politica. L'interoperabilità nel suo percorso evolutivo deve estendere l'uso di portali tematici e di "one stop shops" che ne facilitano l'uso da parte dei cittadini e dei beneficiari dei servizi. La situazione di partenza è positiva anche grazie alle esperienze fatte con il Patto, vi sono comunque ampi margini di estensione del raggio di azione di questi strumenti.

L'estensione dell'e-government è ancillare alla partecipazione estesa, ad un maggiore decentramento dei servizi ed inclusione ed integrazione con i cittadini beneficiari. In questo sforzo molti elementi di semplificazione possono essere introdotti per evitare tempi lunghi e procedure consultative inutili o ripetitive.

La capacità istituzionale che citiamo per ultima, è l'elemento trasversale che condiziona il successo delle innovazioni adottate e ne permette il consolidamento dopo questa fase pilota, rendendo l'amministrazione più semplice, il rapporto con i cittadini più diretto, i servizi più accessibili ed efficaci.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Bellamy C., Taylor I. (1998), *Governing in the Information Age*. Open University Press, Buckingham
- Bernardi F. (2013) recensione al libro di Moore M.H. (1995) *Creating public value: strategic management in government* in *Dialoghi sulla pubblica amministrazione territoriale* a cura di Mattalucci L. pag. 158 e seguenti
- Börzel T. A. (1997), *Policy networks: a new paradigm for European governance?* European University Institute
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ed. Il Mulino 1998
- Castells M. (2009), *The Rise of the Network Society*, Wiley-Blackwell
- Christensen T. Lægred P. (2006) *The Whole of Government Approach*. Working paper, Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Dahl A., Soss J. (2014), *Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy*. Public Administration Review.
- Furco L. (2004), *L'implementazione delle politiche pubbliche in un sistema multilivello*.
- Gartner (2018), *Big data*. <https://www.gartner.com/en>
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*. Il Mulino
- Jensen M., Meckling W. (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, vol.3, n.4, 1976
- Karré P.M., Alford J., van der Steen M., van Twist M. (2012), *Whole of Government in Theory and Practice: an Exploratory Account of how Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way*. in Fenger H.J.M., Bekkers V.J.J.M., *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity*, IOS Press.
- Kavanagh D., Richards D. (2001), *Departmentalism and Joined-up Government: Back to the Future?* Parliamentary Affairs, vol. 54, no. 1, pp. 1–18
- Lowi T. (1964), *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. Pag. 20, Ed. italiana Il Mulino, 1999.
- Milgrom P., Roberts J. (1994), *Economics, organization and management*. Ed. Il Mulino
- Moore M.H. (1995), *Creating public value strategic management in government*. Harvard University Press.
- OECD (2016), *The Governance of Inclusive Growth*. OECD Publishing, Paris
- OECD (2017), *Open government data: digital government*. OECD Publishing, Paris
- Okun A. M. (1975), *Equality and efficiency, the big trade-off*. Brookings Institution Press.
- Regione Emilia-Romagna (2009), *Patto per attraversare la crisi*.
- Regione Emilia-Romagna (2011), *Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.
- Regione Emilia-Romagna - Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici (2019), *La Strategia nazionale per le aree interne nella Regione Emilia-Romagna: stato di attuazione e prime riflessioni*.

Rete Nazionale dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (2019), *Rassegna valutativa "Strumenti territoriali: imparare dall'esperienza"*.

Siau K., Long Y. (2009), *Factors impacting E-Government development*. University of Nebraska-Lincoln. Colorado State University, Set. 2009, *Journal of Computer Information Systems*, pag. 98-100.

Thomas Woodrow Wilson (1887), *The study of public administration*, *Political Science Review*.

Turkel E., Turkel G. (2016), *Review of public administration and management*, April 2016, Vol. 4, Issue 2, pag.3 e seguenti

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2012), *E-Government Survey 2012, E-Government for the People*. Cap.3, Pag. 55 e seguenti, Taking a Whole of government approach

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018), *E-Government Survey 2018, Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies*

Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London, Sage.

Weber M. (1922), *Economia e Società*. Ed. La Comunità, 1986.

Williamson O.E. (1985), *The economic institutions of capitalism*, Free Press New York

Zia Y.A., Zeb Khan M. (2014), *A Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management*, *The Dialogue (Pakistan) Volume IX Number 4* pag. 42 e seguenti.