

Le linee di sviluppo e i profili normativi della legge regionale 5/2018 “Norme in materia di interventi territoriali per lo sviluppo integrato degli ambiti locali”

Relazione

La politica di coesione trae origine sin dal Trattato di Roma (1957). Nel suo preambolo, infatti, si fa espressamente riferimento alla necessità di *«rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite»*. Più recentemente la politica di coesione trova legittimazione in 5 articoli, dal 174 al 178, del Trattato di Lisbona (2010).

Art. 119 comma 5: “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.” Facendo riferimento alla politica di coesione della Repubblica Italiana, così come novellata nel 2001, quindi dopo la maggior parte del posizionamento delle fonti comunitarie, si può estendere il principio a quello di una coesione infra-regionale.

Nell'affrontare la nuova trasformazione sociale, industriale e di mercato, la Regione ha inteso, con la legge qui presentata, dotarsi di una nuova strumentazione per le politiche territoriali, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, in particolare nei territori regionali dove l'economia, a causa delle forti tensioni sulla società e sull'ambiente, produce risultati disomogenei. La nuova strumentazione, dunque, rappresenta un affiancamento sinergico alle normative esistenti destinate ad accrescere l'attrazione e la competitività del sistema economico dell'Emilia-Romagna ed indirizzate a perseguire i desiderati livelli di sostenibilità ambientale e sociale dello sviluppo economico.

Il nuovo contesto competitivo, avendo consolidato la propria estensione globale e richiedendo un crescente bisogno di competenze, lascia ai territori il compito di rispondere a tale pressione attraverso una complessa e continua riorganizzazione dei cicli produttivi e delle dinamiche sociali. Questo provoca una inesausta tensione verso il cambiamento delle strutture sociali esistenti e l'adattamento delle istituzioni, affinché esse producano nuovo capitale sociale adeguato ad una nuova economia aperta. Tale sfida è difficile da affrontare sia per le strutture sociali che per le istituzioni.

Le nuove policy, per accompagnare le trasformazioni in atto, necessitano di nuovi strumenti in grado di generare nuove dinamiche sociali, nuovi livelli istituzionali e una nuova coesione sociale.

Si tratta di intraprendere azioni pubbliche capaci di affrontare il cambiamento profondo e strutturale, gestendo la divaricazione tra i territori (e loro imprese) che sono stati in grado di inserirsi con innovazione nel contesto globale ed i territori (ed imprese) che invece tendono a rimanere al margine dello sviluppo tumultuoso delle reti globali.

Data la continua tensione alla modificazione nelle strutture sociali esistenti e nelle istituzioni, lo sviluppo locale richiede, oltre alla promozione della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, alla specializzazione intelligente e alla internazionalizzazione delle imprese, ulteriori policy integrate capaci di soddisfare i bisogni delle attuali generazioni e di quelle future. In altre parole servono policy che tutelino l'equità distributiva: equità infragenerazionale ma soprattutto intergenerazionale. Inoltre, tenendo conto delle tendenze dell'attuale fase economica che portano alla dematerializzazione del processo economico, alla riduzione dell'occupazione, al rapido spostamento degli insediamenti fonte di reddito, le politiche integrate debbono incentivare lo sviluppo locale anche se, non necessariamente, produrrà la convergenza tra le aree agganciate alla competizione globale e quelle la cui struttura economica rimarrà comunque a servizio delle comunità locali.

In tale contesto, la pubblica amministrazione sul territorio regionale viene sfidata nella sua profonda ragion d'essere, perché le vien chiesto non solo di produrre un cambiamento interno che miri all'efficientamento organizzativo e alla semplificazione normativa, che sono componenti del processo di sviluppo dei territori, ma anche di produrre una qualità innovativa. D'altronde il concetto di creare futuro non può prescindere da un'azione pubblica che garantisca lo sviluppo omogeneo delle dotazioni territoriali e una diffusa qualità della pubblica amministrazione. La qualità della pubblica amministrazione non può essere solo la buona gestione, o la compatibilità economica o l'efficienza, ma sarà, soprattutto, la capacità di adeguarsi e di seguire la crescita del "capitale sociale", la qualità della vita dei cittadini e la ricchezza delle loro relazioni. Perché, in questo modo, si creano spazi liberi nei quali vengono abbassate le barriere all'entrata e consentono l'accesso alle reti globali delle nuove competenze e delle capacità che si formano sul territorio.

Una omogenea qualità della pubblica amministrazione, divenuta uno strumento democratico e partecipativo, contribuisce allo sviluppo della competitività dei singoli territori anche formando stabili relazioni che favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, sulla base del principio di sussidiarietà. In tal senso, la presente legge mira ad esortare i territori omogenei ad una rinnovata autodeterminazione, che passa dalla capacità progettuale di tutti gli attori radicati sul territorio stesso, in primo luogo di una pubblica amministrazione capace di essere un fattore di sviluppo. Di qui consegue l'integrazione con le altre politiche della Regione e dello Stato volte a ridurre i divari: dal riordino territoriale al programma Aree Interne.

Si hanno così, due obiettivi che convergono per promuovere un nuovo sviluppo locale: il primo diretto alla qualità della pubblica amministrazione, il secondo alla qualità dei sistemi territoriali. La Regione attuando l'articolo 24 del proprio Statuto persegue l'integrazione tra livelli di governo, il coordinamento delle politiche, l'impiego integrato delle risorse finanziarie e la creazione di un sistema di Governance tra le amministrazioni locali; ovvero, prevede che gli strumenti attuativi siano

flessibili, localizzati geograficamente, di accompagnamento delle politiche settoriali sul territorio, di sostegno al riordino istituzionale: esattamente in tale modo è articolata la legge che viene presentata.

Nel perseguire l'integrazione tra livelli di governo, la legge consente, quindi, interventi di ricucitura tra le policy di settore che completino il rilancio degli investimenti locali, sollecitando innovazione e favorendo il mantenimento del welfare e dei servizi alla persona. In questo modo, il mosaico delle politiche pubbliche può essere così integrato a livello locale, accompagnando sia le politiche attive del lavoro sia gli investimenti sul capitale sociale attraverso l'educazione, la formazione e l'istruzione superiore.

La qualità della pubblica amministrazione, l'equità intergenerazionale, l'accesso alle risorse e alle reti globali, l'accompagnamento della trasformazione delle strutture sociali si perseguono con una forte azione di rete che coinvolge in prima battuta le amministrazioni attraverso:

- un aumento di scala dell'azione pubblica,
- un coordinamento delle risorse pubbliche locali, regionali, nazionali e comunitarie
- una grande flessibilità nell'uso degli strumenti finanziari disponibili.

Per questa ragione, la legge agisce su dimensioni territoriali minime non inferiori agli ambiti territoriali ottimali. Allora, il ragionare per ambiti permette di ampliare il ruolo della Regione nel rilanciare il dinamismo sociale dei propri territori. Infatti, la possibilità di un'economia di riposizionarsi a livello globale è sempre più l'esito della qualità del territorio, della sua identità, del suo capitale produttivo, sociale e culturale e della sua sicurezza, che sono decisivi per moltiplicare e capitalizzare gli effetti degli investimenti in ricerca e sviluppo, della diffusione delle ricadute, e delle azioni per l'internalizzazione delle imprese.

La legge presentata, sostiene strategie di sviluppo e programmi di scala sub-regionale, a partire dalle aree prioritarie per la politica di coesione:

- la città e le aree urbane,
- la montagna,
- la fascia di costa,
- l'asse del Po
- il territorio colpito dal sisma nel 2012;

sostenendo le eccellenze territoriali in grado di attrarre investimenti privati e condividendo con i diversi livelli istituzionali i fabbisogni del territorio per rimuovere gli ostacoli che ancora permangono per uno sviluppo armonico e coeso della regione.

Un ulteriore punto di rilievo per la presente legge è il processo, relativo al riordino istituzionale, che la Regione Emilia-Romagna sta affrontando come un'occasione per razionalizzare e qualificare le istituzioni di governo del territorio, riunificando competenze oggi assegnate al sistema degli enti locali e spesso allocate in un quadro frammentato con funzioni che a volte si sovrappongono e riprogettando le strutture amministrative per rispondere con maggiore efficacia ai bisogni e alle aspettative dei cittadini e delle imprese. Tutto questo implica una nuova governance regionale che

faccia della collaborazione con gli enti locali il perno della propria azione. Perciò, la legge intende accompagnare il riordino istituzionale verso un "nuovo modello territoriale" utile per la definizione di una rinnovata ed efficace governance territoriale, nella quale Regione, Città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni, possano concorrere ad incrementare i livelli di efficienza e di efficacia nell'azione amministrativa e ad approfondire l'impostazione strategica della programmazione dello sviluppo locale. Si vuole favorire la riorganizzazione territoriale e funzionale delle esperienze associative ispirate al principio di massima integrazione tra tutti i livelli istituzionali. Si vogliono attuare più incisive prassi di concertazione inter-istituzionale mantenendo il ruolo istituzionale di indirizzo, pianificazione e controllo della Regione.

Per una pluralità di intenti così complessa, la legge immagina di approvare dei programmi di azione flessibili e mirati che si adattino al nuovo concetto di governo del territorio, utilizzando in modo integrato risorse scarse e sfruttando le opportunità offerte dalle sinergie, dalle complementarità e dalle specializzazioni del territorio, nel momento nel quale il policentrismo non esplica più effetti di crescita.

Nel perseguire la flessibilità di azione, la presente legge assume lo strumento della programmazione negoziata il quale comporta, una volta attivato su Istanza degli Enti locali, la partecipazione dei medesimi (art. 1) alla predisposizione ed approvazione della programmazione e alla realizzazione degli interventi (Art. 2). A tale scopo si usano il metodo del consenso, della collaborazione istituzionale e dell'integrazione e del raccordo tra gli strumenti di programmazione, che si applicano alle interazioni tra Regione, Enti locali e altri soggetti pubblici in modo che partecipino alla formazione delle scelte ed ai procedimenti di attuazione (Art. 6). Si formano così politiche complesse per lo sviluppo destinate alla produzione di beni pubblici e collettivi, materiali e immateriali, per i quali è necessario coinvolgere una platea eterogenea di istituzioni e attori, attraverso la costruzione di una vera e propria architettura istituzionale in cui le istituzioni intermedie giocano un ruolo preminente.

La programmazione negoziata tende ad assorbire nel suo andamento una parte della programmazione, assolvendo nella concertazione la procedura amministrativa. Per questo la programmazione economica si compie nella stipula di un atto di natura contrattuale - di programmazione negoziata, appunto - con il quale soggetti pubblici reciprocamente, in modo paritario, assumono precisi impegni per la realizzazione del programma (Art. 2), legittimando in tal modo le fasi successive di attuazione (Art. 3, 6, 7).

Si tratta quindi di un meccanismo di codeterminazione che, negli ambiti di piccola scala, è in grado di assorbire il compito di generare una visione prospettica e strategica, di determinare il programma degli interventi, di definire le regole di azione pubblica e di legittimare la decisione attraverso un sistema di accordi che definiscono impegni, ambito giuridico e dettagli della scelta dell'intervento pubblico, avendo espletato le azioni di trasparenza, partenariato, consultazione tra Regione, Enti locali, soggetti pubblici o a partecipazione pubblica, eventuali cointeressati privati e con le parti sociali e dei privati di volta in volta interessati (Art. 1, finalità).

Il metodo della programmazione negoziata in Regione Emilia-Romagna ha attraversato due decenni di applicazione, con realizzazioni di rilievo nell'ambito della programmazione dello sviluppo territoriale, basti pensare a L.R. 30/1996 "Norme in materia di Programmi speciali d'area, alla L.R. 19/1998 "Norme in materia di riqualificazione urbana", Accordi-Quadro per la montagna, della L.R. 2/2004, le Intese per l'integrazione delle politiche territoriali, nell'ambito della politica regionale unitaria 2007-2013.