

LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE IN EMILIA-ROMAGNA. APPUNTI DI VIAGGIO IN UNA GEOGRAFIA CHE CAMBIA

Alessandro DARAIO¹, Silvia GRANDI²

SOMMARIO

Il presente lavoro³ ripercorre le stagioni della programmazione negoziata che hanno interessato l'Emilia-Romagna dagli Novanta ad oggi, analizzando alcuni strumenti ed esperienze particolarmente rappresentative dell'approccio regionale alla cooperazione interistituzionale per lo sviluppo territoriale.

Dopo una sintetica introduzione sull'evoluzione della programmazione negoziata nelle politiche per lo sviluppo, che in Italia ha caratterizzato una parte consistente della "nuova politica regionale", vengono introdotti alcuni strumenti originali della Regione Emilia-Romagna che sono stati adottati nel corso degli ultimi vent'anni: Programmi speciali d'area (PdA), Programmi di riqualificazione urbana (PRU), Accordi-Quadro per la montagna, Intese per l'integrazione delle politiche territoriali.

I quattro strumenti selezionati vengono riletti alla luce del più recente dibattito sulle politiche pubbliche di investimento in contesti di governance multilivello, portato avanti dall'OCSE. Dall'analisi preliminare e dalla prima sistematizzazione, emergono gli elementi innovativi e di qualità delle esperienze regionali, ma anche debolezze e divergenze dal modello dominante che si va affermando. Ne risulta un quadro composito, in generale positivo e concreto. Tuttavia, la programmazione negoziata sembra vivere una fase di declino applicativo a causa di fattori concorrenti che dipendono, tra gli altri, dagli effetti operativi della riforma istituzionale degli enti territoriali, dalla disponibilità di risorse e dal trend di finanziarizzazione delle politiche di sviluppo economico.

¹ Regione Emilia-Romagna e Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Economia, Via J.F. Kennedy, 6, 45125 Parma, alessandro.daraio@gmail.com e alessandro.daraio@regione.emilia-romagna.it (corresponding author).

² Regione Emilia-Romagna, Ministero dello Sviluppo Economico e Università di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Studi Linguistici e Culturali, Piazza Sant'Eufemia, email: silvia.grandi@mise.gov.it e silvia.grandi@unimore.it.

³ Gli autori intendono ringraziare i seguenti colleghi della Regione Emilia-Romagna e di Ervet SpA (in ordine alfabetico) per i lavori preparatori realizzati che non si sono potuti citare opportunamente in quanto documenti operativi nonché per le informazioni condivise: Francesca Altomare, Giovanni Bergamini, Caterina Brancaleoni, Enrico Cocchi, Morena Covini, Melania Logrippio, Paola Maccani, Elisabetta Mariotti, Paola Morini, Erica Orrù, Maria Teresa Santopolo, Lorenzo Servidio, Antonella Tonelli, Luciano Vecchi.

1. Introduzione: la nuova politica per lo sviluppo regionale e la programmazione negoziata tra la scala nazionale e quella locale

1.1. Fondamenti ed evoluzione a scala nazionale (1966-2016)

Gli strumenti della programmazione negoziata si sono diffusi in un contesto di generale ripensamento delle politiche di sviluppo negli anni Novanta del Novecento, ma con radici che affondano negli anni Sessanta.

La letteratura italiana di matrice giuridica e quella amministrativa (Esposito, 1999; Forte, 2001; Cuonzo, 2007) li presenta generalmente come espressione dell'evoluzione del mutamento dell'indirizzo politico statale che dalla fine degli anni Sessanta, partendo da una posizione fortemente centralista e gerarchica, è stato a sempre più volto a riconoscere un ruolo attivo del territorio nella programmazione economica e ad affermare l'importanza dell'approccio *bottom-up* e a valorizzare, in una sua definizione ampia, la cooperazione interistituzionale tra livelli di governo e società.

Un primo accenno a questo nuovo corso, che si può denominare come la prima stagione della programmazione negoziata, è contenuto nel primo Piano Economico Nazionale del quinquennio 1966-1970 a cui seguì l'approvazione dell'art. 11 del D.P.R. n.616/1977 in materia di Programmazione nazionale e regionale, che prevedeva che lo Stato delineasse "gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni" e che alle Regioni fosse demandato il compito di determinare i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli Enti locali territoriali secondo le modalità previste dagli statuti regionali.

Le riforme amministrative dei primi anni Novanta, la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, l'evoluzione ed il rafforzamento delle politiche europee di sviluppo hanno poi creato le basi per una stagione di un nuovo contrattualismo amministrativo, quindi per la nascita di nuovi approcci e strumenti di *polity* e *policy* del territorio (Ferrara, 1993; Gracili e Mele, 2002; De Gaspare, 2007; D'Angiolillo, 2009) a cui ci si riferisce normalmente come "nuova programmazione negoziata".

L'evoluzione da un punto di vista giuridico e amministrativo si accompagna all'evoluzione del pensiero politico ed economico; infatti proprio dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso si affermano definitivamente anche teorie di sviluppo economico che superano sia l'idea di processi automatici di *catching up* innescati dalle forze di mercato, sia l'idea di uno sviluppo economico come conseguenza diretta del *big push*, basato su infrastrutture di base e grandi insediamenti industriali.

Tra questi approcci "alternativi" e più centrati sulle dinamiche territoriali si possono citare gli influenti lavori degli economisti schumpeteriani che contestarono l'esistenza di rendimenti decrescenti in diversi ambiti a partire dagli investimenti in ricerca e innovazione e nel capitale umano, mettendo in evidenza le dinamiche sistemiche come fattore determinante nello sviluppo localizzato di sistemi innovativi (Dosi et al., 1992; Nelson, 1993). Aumentò l'importanza riconosciuta ai fattori immateriali mashalliani legati all'organizzazione dei sistemi produttivi (Beccattini, 1989), agli *spillover* tecnologici e alle conoscenze localizzate, al capitale sociale che favoriscono l'agglomerazione dal lato dell'offerta (Porter, 1990). In seno alla *New Economic Geography* (NEG) emerse la tesi che i rendimenti decrescenti possono essere bilanciati da "esternalità" che generano economie di agglomerazione a favore delle regioni più sviluppate (Krugman, 1991).

Quindi, accanto a un approccio liberista *à la Washington Consensus*, che rimane dominante, c'è una sorta di ritorno al territorio (Cersosimo, 2000) con l'idea che la competitività non dipende solo dalla singola impresa ma dai contesti locali, favorita da economie esterne e da beni pubblici e collettivi, materiali e immateriali.

Ne consegue anche che le politiche per lo sviluppo debbano essere complesse, e coinvolgere una platea eterogenea di istituzioni e attori, attraverso la costruzione di una vera e propria architettura istituzionale (Seravalli, 2006) in cui le istituzioni intermedie (Arrighetti e Seravalli, 1999) giocano un ruolo preminente.

Il tema della sussidiarietà e della *multilevel governance* si affermò anche grazie all'influenza delle politiche di coesione europea e ai lavori dell'OCSE, che in Italia vanno di pari passo con un processo di rafforzamento dei livelli istituzionali locali a partire dall'elezione diretta dei sindaci (Trigglia, 2005), di decentramento amministrativo e di progressiva regionalizzazione (Cammelli, 2001) che culminò con la riforma costituzionale del 2001.

Fattori economici, politici e istituzionali (nazionali e internazionali) concorrono da metà degli anni Novanta all'introduzione di una nuova politica regionale profondamente rinnovata rispetto alla tradizione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno e operante in un contesto di unione monetaria europea e di ridotte possibilità di politiche macroeconomiche (Barca, 2006; Cannari *et al.*, 2009).

In questo contesto, la struttura e la strumentazione della "nuova programmazione negoziata" fu aggiornata tramite la legge finanziaria del 1997 (art. 2 commi 203-214 della legge 662/1996). Ne è derivata una letteratura crescente sul ruolo dello Stato e degli altri attori pubblici nelle politiche di sviluppo (Barca, 2004), su come "governare con il territorio" (Penati e Buttari, 2007) e gestire politiche e progetti integrati e partecipati (Bobbio, 2000). Parallelamente si sono moltiplicati gli strumenti di programmazione riconducibili a politiche di sviluppo basate sulla centralità del territorio -oggi indicate come *place-based*- e gli esempi operativi e gli studi di caso relativi a questa generazione codificata di strumenti di cooperazione interistituzionale per lo sviluppo territoriale, anche a livello regionale (AUR, 2010; IRES Piemonte, 2013; Regione Lombardia, 2014).

Grazie anche a questo substrato scientifico, nei vent'anni trascorsi dalla formulazione della disciplina generale della programmazione negoziata, si sono moltiplicate le esperienze di applicazione che hanno coinvolto le diverse aree e scale progettuali in Italia e non solo. Alle fattispecie previste originariamente nella legge 662/1996, meglio precisate nelle successive delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) -l'Intesa istituzionale di programma, gli Accordi di programma quadro (APQ), i Patti territoriali, i Contratti di programma e i Contratti d'area- negli anni si sono aggiunti ulteriori modificazioni o strumenti a scala nazionale, dai progetti integrati territoriali (PIT) nel periodo di programmazione 2000-2006 al contratto di sviluppo introdotto nel 2010 (v. *Tabella 1*).

Tabella 1 - Gli strumenti di programmazione negoziata nazionale

Denominazione	Composizione principale del partenariato istituzionale	Descrizione	Aree potenziali di intervento
Intesa istituzionale di programma (IIP)	Governo nazionale, Regione o Provincia Autonoma	Accordo con cui i sottoscrittori si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati	Tutto il territorio nazionale
Accordo di Programma Quadro (APQ)	Amministrazione centrale, Regione o Provincia Autonoma, Enti locali, ogni altro soggetto pubblico o privato rilevante	Strumento di programmazione operativa, vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano, che consente di dare avvio agli interventi di interesse comune previsti dall'IIP. Tra gli altri, l'APQ indica: <ul style="list-style-type: none"> - le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi, le modalità e i soggetti responsabili dell'attuazione; - le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; - gli impegni di ciascun soggetto firmatario, e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; - i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo; - le risorse finanziarie occorrenti (stanziamenti pubblici o finanziamenti privati); - le procedure e i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. 	Tutto il territorio nazionale
Patto territoriale	Enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici	Accordo, promosso da Enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati relativo all'attuazione di un	Tutto il territorio nazionale

(PT)	o privati	programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale.	
Contratto di programma (CdP)	Amministrazione statale competente, grandi imprese o consorzi di medie e piccole imprese	Contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di investimenti produttivi con impatti occupazionali significativi.	Tutto il territorio nazionale
Contratto di area (CdA)	Amministrazione centrale, Regioni, Enti locali, rappresentanze di lavoratori e di datori di lavoro, altri soggetti interessati	Strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti,	Aree di crisi industriale o di sviluppo industriale o nuclei di industrializzazione situate nei territori di cui all'Obiettivo 1
Contratto di sviluppo (CdS)	Amministrazione centrale, Imprese, altri soggetti pubblici o privati	Il contratto ha ad oggetto la realizzazione, su iniziativa di una o più imprese di uno dei programmi di sviluppo industriale, turistico o commerciale con la possibilità di prevedere anche la realizzazione di opere infrastrutturali, materiali ed immateriali, a carico delle risorse pubbliche. Il contratto deve prevedere investimenti superiori a determinate soglie.	Aree ammesse alla deroga sugli aiuti a finalità regionale (in sostanza nelle aree ex-Obiettivo 1 e 2)

Fonte: Nostre elaborazione degli autori sulla base dei riferimenti normativi, 2016

1.2. Sviluppi a scala regionale della “nuova programmazione negoziata”

La “nuova programmazione negoziata” si è configurata come uno strumento capace di codificare, anche amministrativamente, processi politici negoziali volti alla selezione di priorità di sviluppo locale. Pertanto non stupisce la naturale e variegata proliferazione, a scala regionale, delle sue declinazioni in una logica di sussidiarietà e di espressione delle specificità territoriali che si è riscontrata in questi venti anni di attività.

Concentrando l’attenzione sul punto di vista regionale, la programmazione negoziata e la sua attuazione può leggersi in tre principali sottoinsiemi:

1. la programmazione negoziata basata su strumenti nazionali;
2. la programmazione negoziata basata su strumenti regionali;
3. la programmazione negoziata basata su strumenti europei.

Infatti, le Regioni italiane oltre che adottare gli strumenti nazionali, hanno integrato gli esempi e gli indirizzi governativi attraverso lo sviluppo di fattispecie originali di strumenti da attivare a scala regionale o sub regionale con l’idea di essere un laboratorio di sviluppo di questo approccio o di renderlo più adatto alle esigenze o alla cultura di *governance* locale. In molti casi si potrebbe argomentare che le Regioni hanno “semplicemente” codificato processi negoziali di definizione di *policy* e meccanismi di *polity* con un approccio di partenariato interistituzionale che, almeno parzialmente, già svolgevano nell’ordinario processo di ascolto, consultazione e decisione con gli enti locali e gli *stakeholder* privati. Tuttavia, anche grazie alla spinta a scala nazionale, con specifiche leggi regionali sono stati disciplinati molti strumenti di programmazione negoziata a scala regionale e locale creando una geografia variegata che questo lavoro vuole rappresentare partendo dal caso dell’Emilia-Romagna.

La strumentazione e l’interesse alla programmazione negoziata sono cresciuti anche seguendo l’impulso degli orientamenti comunitari sempre più indirizzati all’approccio *place-based* che è stato centrale almeno fino al settennio 2014-2020. Nell’ambito delle politiche europee di coesione e per lo sviluppo rurale, il metodo della programmazione negoziata è stato largamente utilizzato da un lato per l’allocazione delle risorse e per garantire il protagonismo dei livelli territoriali sub-regionali, dall’altro per la programmazione degli investimenti pubblici. Uno spazio a sé è stato occupato dal modello LEADER nei programmi di sviluppo rurale, derivante dalla capitalizzazione di una precedente iniziativa comunitaria. Durante il settennio di programmazione 2007-2013 alcune Regioni italiane hanno sperimentato nuovi strumenti negoziali su base territoriale, ad esempio in Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna (IRES, 2013).

In particolare, in Emilia-Romagna la scala di riferimento per l'attuazione della politica regionale unitaria è stata quella provinciale in quanto al tempo ritenuta l'area capace di coniugare scelte strategiche di lungo periodo e programmazione operativa, rispondendo anche alla necessità di procedere ad una maggiore programmazione integrata. Lo strumento, le "Intese per l'integrazione delle politiche territoriali", ha tradotto nei territori provinciali l'unitarietà della programmazione regionale dei fondi strutturali europei, fondi nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), allora ancora FAS – Fondo per le Aree Sottoutilizzate, e fondi regionali e locali (di Comuni, Unioni e Province) mettendo a sistema strategie, risorse e progettualità.

I negoziati delle politiche di coesione 2014-2020 hanno fatto emergere un nuovo atteggiamento verso le politiche regionali. Da una parte il *mainstreaming* delle politiche urbane si è completato portando un'attenzione paritetica a questa dimensione territoriale rispetto a quella regionale, e si sono ulteriormente evoluti gli strumenti di integrazione e di partecipazione dal basso (ITI - *Integrated Territorial Instrument*, CLLD - *Community Led Local Development*, Macroregioni). D'altro canto si è registrata una maggiore finanziarizzazione degli strumenti e un allargamento dell'azione normativa del regime degli aiuti di stato che ha portato ad una maggiore regolamentazione, e in sostanza limitazione, delle possibilità di supportare finanziariamente interventi per lo sviluppo anche infrastrutturale. Parallelamente, a livello nazionale e regionale dal 2012 la programmazione negoziata ha vissuto una fase di relativa stabilità, se non di declino, e di non-innovazione riconducibile a diversi fattori:

- la necessità di convogliare le energie della struttura amministrativa regionale nella gestione dei fondi del sistema e di quelli strutturali europei, stressati dalla chiusura in ritardo dei negoziati sui regolamenti e dal forte grado di complessità dei sistemi di gestione e controllo e di pressione di performance;
- la riforma del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) e la nascita dell'Agenzia per la Coesione Territoriale; la nuova riforma istituzionale degli enti locali (decostruzione delle Province, processi di unione e fusione dei Comuni, riforma delle Regioni) e la riforma del bilancio (per competenza, patto di stabilità poi pareggio di bilancio);
- la tensione verso una ri-centralizzazione della programmazione degli interventi infrastrutturali in regime di scarsità di risorse pubbliche, la crescente autonomia delle città verso un dialogo diretto con il governo e la sostanziale riduzione dei trasferimenti dello Stato, tra cui il blocco dei negoziati Stato-Regioni sui fondi FSC 2014-2020;
- le opinioni contrastanti e spesso negative, almeno parzialmente, sull'attuazione e sui risultati raggiunti con la nuova politica regionale e gli strumenti della programmazione negoziata (Cersosimo e Wolleb, 2006).

L'applicazione più innovativa del metodo della programmazione negoziata, in quest'ultimo periodo di programmazione 2014-20, si è osservata nell'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne, attraverso la quale il dialogo inter-istituzionale multilivello tra Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali e *stakeholders* ha trovato rinnovata attenzione sempre sotto l'influente impulso di Fabrizio Barca.

2. La programmazione negoziata per lo sviluppo territoriale: l'evoluzione degli strumenti in Emilia-Romagna

2.1 Gli strumenti della programmazione negoziata basata su strumenti nazionali

Per quanto riguarda la programmazione basata su strumenti nazionali, la Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto l'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) con il Governo il 22 marzo del 2000, con l'obiettivo strategico di contribuire allo sviluppo sostenibile dell'Emilia-Romagna per costruire "*un sistema territoriale regionale competitivo alla scala globale e dotato di capacità riproduttive e innovative sul piano sociale, culturale ed ambientale*", dando via alla fase attuativa attraverso la sottoscrizione di 25 APQ (compresi gli atti integrativi) nel periodo compreso tra 2001 e 2008 .

Secondo i dati del monitoraggio, al 31 dicembre 2015 risultano programmate in APQ risorse per circa 3,7 miliardi di euro (per il 99% dedicate a opere pubbliche) con le quali sono stati avviati 573 interventi nei diversi settori afferenti gli ambiti strategici individuati nell'Intesa. A quindici anni dalla stipula dell'IIP 441 interventi sono conclusi mentre i restanti, in gran parte opere pubbliche, sono ancora in corso di realizzazione o in fase di sospensione e chiusura; solo pochissimi sono in avvio grazie alle economie generate (Regione Emilia-Romagna, 2016). Ulteriori accordi di programma quadro -APQ interregionale sottoscritto per programmare le risorse nazionali per EXPO2015, APQ per l'attuazione della strategia Aree Interne in fase di negoziazione- non riconducibili all'IIP, per quanto non in contraddizione, sono utilizzati come strumenti di attuazione di nuove politiche oppure, come uno strumento di allocazione delle risorse per interventi, dando a questi un riferimento "contrattuale" tra le parti considerato più flessibile e snello di altri.

Al di fuori dell'Intesa, nel territorio regionale sono stati attivati tra 1997 e il 2001 sei patti territoriali (cinque in Appennino, di cui due interregionali, e uno nella provincia di Ferrara). L'ammontare dei contributi pubblici assegnati (al lordo quindi delle rimodulazioni, revoche ed economie) era di circa 78 milioni di euro (41 milioni per iniziative imprenditoriali e 37 per infrastrutture pubbliche) che dovevano attivare complessivamente investimenti per circa 260 milioni. Gli scostamenti tra previsioni e realizzazioni effettive sono stati ampi: a consuntivo i contributi si sono fermati a circa 40 milioni e gli investimenti a 148 milioni di euro (Regione Emilia-Romagna, 2007).

Inoltre sono stati attivati anche tre contratti di programma, tutti nella provincia di Ferrara, area ex-Obiettivo 2, per la promozione di investimenti imprenditoriali di grandi imprese o di consorzi di piccole e medie imprese. I programmi di investimento prevedevano circa 140 milioni complessivi supportati da un contributo pubblico, in larghissima parte statale, di 43 milioni di euro.

2.2 *Gli strumenti della programmazione negoziata basata su strumenti regionali*

Per quanto riguarda l'approccio regionale, come si è già citato in premessa, si è concretizzato in una pluralità di strumenti di raccordo con il territorio, pienamente inseriti e legittimati nell'impianto complessivo della pianificazione territoriale e programmazione economica del periodo 1996-2013. In effetti ci si riferisce al loro insieme integrato parlando di programmazione territoriale e fino al 2015 hanno rappresentato una delle funzioni fondamentali della Direzione generale "Programmazione territoriale, negoziata, intese, relazioni internazionali ed europee" (Grandi, 2012). Dopo una prima fase di strutturazione del sistema della pianificazione regionale negli anni Ottanta, con l'approvazione del Piano Paesistico e del primo Piano Territoriale Regionale, in una fase successiva lo sviluppo del territorio è stato affidato ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP) e alla programmazione regionale per settore, demandando la raccolta e gestione delle istanze di coesione territoriale agli strumenti di programmazione negoziata e ad altri specifici strumenti di *governance* (Regione Emilia-Romagna, 2010b). Gli strumenti che vengono predisposti presentano una spiccata dimensione territoriale, dominante rispetto alle logiche settoriali, e condividono due caratteristiche:

- insistono principalmente sul rapporto tra Regione ed Enti locali, anche se possono coinvolgere altri attori, pubblici e privati;
- mettono al centro specifici ambiti territoriali, operando (almeno in linea di principio) a cavallo di più settori di policy.

Essendo pensati e sviluppati prevalentemente all'interno della stessa Direzione Generale, le varie fattispecie hanno subito reciproche influenze e *spill-over* di apprendimento nel corso del tempo. I quattro esempi più significativi su cui ci concentriamo in questo lavoro sono i seguenti:

- Programmi speciali d'area (PdA) previsti da un'apposita legge regionale (L.R. 30/1996 "Norme in materia di Programmi speciali d'area");
- Programmi di riqualificazione urbana (PRU) previsti dalla legge regionale sulla riqualificazione urbana (L.R. 19/1998 "Norme in materia di riqualificazione urbana");

- Accordi-Quadro per la montagna, introdotti dalla legge regionale per la montagna (L.R. 2/2004 “Legge per la Montagna”);
- Intese per l’integrazione delle politiche territoriali, nell’ambito della politica regionale unitaria 2007-2013.

Coevi dell’impianto della “nuova programmazione negoziata” nazionale, i PdA sono lo strumento generalista della programmazione negoziata promosso dalla Regione Emilia-Romagna ancora attivo. Furono pensati per accrescere l’integrazione fra gli Enti locali, rafforzare l’identità e l’integrazione dei territori attraverso nuovi processi di area vasta e di *governance*, promuovere e realizzare stabili forme di partecipazione attiva di tutti i soggetti operanti sul territorio, creare condizioni favorevoli per la cooperazione e la collaborazione definendo metodologie di programmazione, strumenti di attuazione e percorsi condivisi con le Autonomie locali e con le parti sociali (Bergamini, 2011), nonché promuovere il coordinamento delle iniziative e favorire l’impiego integrato delle risorse finanziarie. I PdA sono costituiti da un insieme di interventi pubblici e privati per valorizzare e sviluppare aree territoriali omogenee in attuazione di una strategia condivisa, attuati con diversi strumenti operativi (concorsuali, diretti, etc.). Dal 1996 sono stati attivati 20 PdA, 19 riconducibili a tre generazioni temporalmente distinte ed uno sull’area del sisma sottoscritto nel 2016. Complessivamente sono stati programmati oltre 600 interventi o microinterventi nel territorio. La Regione ha investito circa 243 milioni di euro per sostenere i programmi, mobilitando altrettante risorse quali cofinanziamenti degli Enti locali (soprattutto Comuni), a cui si sono aggiunti 100 milioni di risorse statali⁴ e oltre 150 milioni di investimenti privati, concentrati nei programmi che hanno riguardato interventi di riqualificazione urbana. Sono stati quindi attivati investimenti per oltre 715 milioni di euro, a cui si aggiungono quasi un miliardo di euro di investimenti privati “cointeressati” ossia che non sono entrati negli accordi di programma ma sono stati sinergici (fatti in risposta e contemporaneamente all’investimento pubblico, o viceversa) per l’insediamento di nuovi siti produttivi.

Figura 1 – Le aree dei programmi d’area di prima (DGR 538/97 e DGR 699/99) e seconda generazione (DGR 669/02) della Regione Emilia-Romagna



⁴ Due programmi speciali d’area hanno generato altrettanti PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio) promossi dall’allora Ministero dei Lavori Pubblici, ora Ministero Infrastruttura e Trasporti, con decreto ministeriale del 8 ottobre 1998 (G.U. n.278 del 27/11/1998 - Supplemento Ordinario n.195). Anche questo strumento ha caratteri affini alla programmazione negoziata ma risulta decisiva la componente concorsuale del bando per incentivare la concertazione, piuttosto che una negoziazione in sé tra i soggetti interessati.



Fonte: Regione Emilia-Romagna, <http://territorio.regione.emilia-romagna.it>, 2015

I programmi di riqualificazione urbana (PRU), d'altra parte, rappresentano lo strumento quadro che la legislazione regionale si è data per coordinare le trasformazioni urbane a livello locale anticipando l'attenzione che attualmente viene posta dalle politiche di coesione sugli aspetti urbani. L'obiettivo dichiarato dei PRU nella L.R. 19/98 è quello di individuare forme e modi di programmazione integrata delle risorse che da un lato intercetti diversi settori di intervento pubblico e dall'altro coinvolga le risorse - pubbliche e private- che il sistema locale può mettere in campo. La Regione ha emanato il primo bando per l'attuazione dei PRU nel 1999 dando avvio a un processo in cui vengono fatti convergere una pluralità di strumenti e canali di finanziamento, attingendo a risorse: regionali (risorse per l'edilizia residenziale pubblica, risorse per la sicurezza nelle città, ...); nazionali (uno specifico APQ nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma con il Governo, Contratti di Quartiere II, Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, ...); europee (Urban, ...). A più riprese sono stati finanziati 70 accordi di programma per l'attuazione dei PRU, con 100 milioni di euro di contributi regionali, che mobilitano 140 milioni di risorse degli enti locali e oltre 800 milioni di euro di investimenti privati (per oltre un terzo destinati a interventi di interesse pubblico).

Sempre di ispirazione riconducibile alla concertazione ed alla programmazione negoziata sono gli Accordi-Quadro per la montagna. Questi strumenti, che pur hanno risentito delle evoluzioni delle politiche nazionali per la montagna (contrazione del fondo nazionale) e delle riforme istituzionali (trasformazione delle Comunità montane, aggregazione dei piccoli Comuni, etc.), sono negoziati, per ciascun ambito territoriale, tra Unione Montana, Provincia e Regione e definiscono un programma triennale di opere e interventi da finanziare con le risorse del Fondo Regionale per la Montagna, con l'obiettivo d'integrarli con quelli finanziati dai programmi settoriali regionali e dai programmi operativi delle politiche di coesione e di sviluppo rurale. Gli interventi programmati devono essere coerenti con le previsioni del Programma regionale per la montagna che ne costituisce quindi la cornice strategica. L'attuazione fa capo alle Unioni Montane che definiscono i programmi operativi annuali con le risorse effettivamente disponibili. La descritta architettura degli Accordi è quella semplificata con la revisione della legge regionale per la montagna (L. R. 10/2008 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni), anche in considerazione della progressiva riduzione dei fondi dedicati.

Le "Intese (provinciali) per l'integrazione delle politiche territoriali", spesso dette anche solo "Intese", hanno rappresentato uno degli strumenti di attuazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) della politica regionale unitaria 2007-2013. Le Intese hanno previsto un percorso condiviso e paritetico tra Regione, Provincia, Unioni/Comuni per la definizione degli obiettivi di sviluppo e per la selezione di interventi da realizzare utilizzando le varie tipologie di fondi (comunitari, nazionali, regionali e locali). Le Intese hanno avuto una duplice valenza:

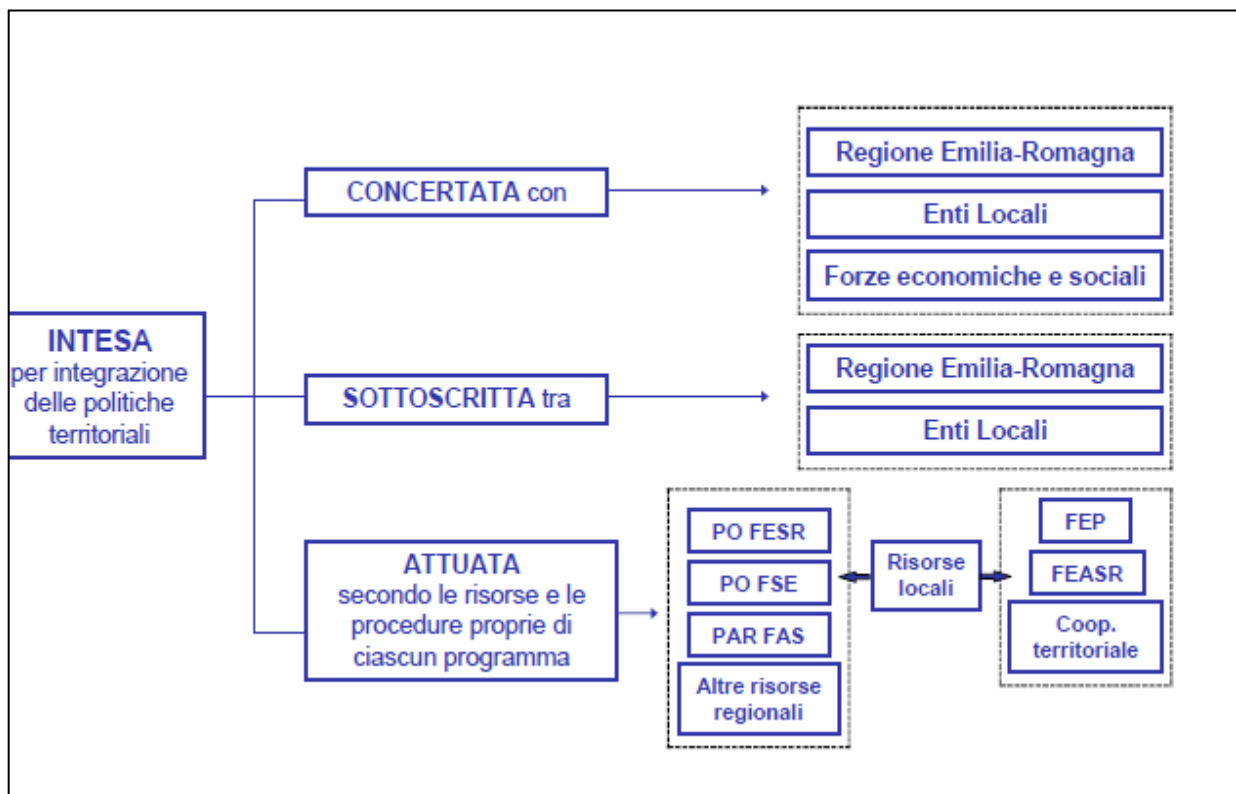
- strategico-programmatoria, mettendo a sistema le diverse programmazioni che incidono sul territorio -anche al di fuori della politica regionale unitaria, richiamando le programmazioni di tipo

infrastrutturale con impatto nel lungo termine di particolare rilevanza per la strategia di sviluppo dello specifico territorio;

- programmatico-operativa per la selezione di interventi e progetti di investimento specifici, in particolare finanziati con fondi FSC/regionali.

Attraverso il sistema delle Intese, quindi, la Regione non solo ha realizzato una programmazione unitaria a livello regionale, ma ha garantito coerenza, equilibrio e consenso anche a livello territoriale (provinciale), “completando” il disegno con priorità e interventi proposti dal basso, sia per le aree urbane che per il territorio rurale, con attenzione specifica alle aree più svantaggiate (ex Obiettivo 2).

Figura 2 – Il processo di formazione delle “Intese (provinciali) per l’integrazione delle politiche territoriali”



Fonte: Regione Emilia-Romagna, 2010a

Complessivamente le Intese hanno dato conto di come sono state programmate per ciascun sistema territoriale provinciale le risorse pubbliche dei fondi europei (FESR, FSE e talvolta FEASR e di cooperazione territoriale) e dei fondi FSC regionali, ovvero le risorse finanziarie che compongono il DUP articolato in 10 obiettivi strategici. Le Intese, inoltre, hanno programmato gli interventi specifici degli Obiettivi 9 (valorizzazione delle aree rurali) e 10 (qualità urbana) per circa 153 milioni di euro destinati a circa 169 interventi. In questo caso i pesanti tagli e le rimodulazioni che hanno interessato il FSC hanno inciso pesantemente sul quadro finanziario delle Intese, riducendo le assegnazioni effettive a soli 43 milioni di euro tra risorse regionali e FSC (Regione Emilia-Romagna, 2016). Inoltre altri fattori, non previsti nel periodo di impostazione del DUP, tra il 2006 e il 2008, hanno sostanzialmente inciso sul quadro di attuazione: la riforma delle Province e l’inasprimento del patto di stabilità interno. Questi fattori hanno fortemente ridotto il potenziale di questo strumento che è comunque riuscito, grazie alla sua flessibilità e all’impegno politico della Giunta regionale, ad utilizzare tutte le risorse disponibili e realizzare con rapidità gli interventi prioritari per il territorio, privilegiando la cantierabilità degli interventi.

Tabella 2 - Gli strumenti di programmazione negoziata territoriale della Regione Emilia-Romagna

Denominazione	Composizione principale del partenariato	Descrizione
Programmi speciali d'area (PdA)	Comuni, Provincia, Regione, Altri soggetti pubblici (soggetti privati solo in fase di concertazione)	Il PdA nasce per iniziativa della Giunta regionale su impulso di coalizioni territoriali auto-identificate per la soluzione di un problema o la valorizzazione di una opportunità. Coinvolgono potenzialmente tutti i settori regionali competenti, i soggetti che a vario livello hanno interesse o competenze rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi. Prevedono l'attivazione simultanea di tutte le attività necessarie a perseguire l'obiettivo comune (completezza dell'azione). Sono attuati attraverso le ordinarie procedure previste dalle leggi regionali di settore, sotto il coordinamento e la supervisione della Conferenza di programma.
Programmi di riqualificazione urbana (PRU)	Comuni, Regione, Altri soggetti pubblici e privati	Sulla base di un avviso regionale, i Comuni –in forma singola o associata- individuano gli ambiti di riqualificazione urbana, caratterizzati da un livello di degrado, e definiscono gli obiettivi e i temi di azioni che possono riguardare funzioni rare, residenze, servizi o insediamenti produttivi. Le proposte vengono quindi valutate sulla base dell'intensità del problema (degrado), dell'ambizione delle soluzioni (risultati attesi) e della credibilità (efficacia e sostenibilità) e con i Comuni selezionati viene sottoscritto un protocollo di intesa con cui si definisce entità e destinazione del contributo regionale, che concorrerà alle spese relative alle procedure concorsuali e partecipative, all'elaborazione dei programmi. Il programma vero e proprio viene approvato come esito finale nella forma di accordo di programma tra tutti i soggetti interessati.
Accordi-Quadro per la montagna	Unioni Montane, Provincia, Regione	Sulla base degli indirizzi contenuti nel Programma regionale per la montagna, gli Accordi Quadro, negoziati e sottoscritti per ciascun ambito territoriale, individuano i progetti da realizzare, quantificando le risorse necessarie e il concorso delle diverse fonti finanziarie. L'Unione Montana è beneficiario delle risorse e soggetto attuatore dell'Accordo e dei progetti previsti.
Intese per l'integrazione delle politiche territoriali (Intese)	Provincia, Regione, Comuni (altri soggetti pubblici e privati solo in fase di concertazione)	Previste nell'ambito dell'attuazione del DUP 2007-2013, nascono da un processo di concertazione su base provinciale tra Regione, Enti locali e partenariato economico sociale che elaborano un Documento programmatico contenente priorità strategiche e indirizzi per la programmazione operativa. I soli Enti pubblici sottoscrivono poi l'Intesa contenente l'elenco degli interventi da realizzare per ciascun obiettivo del DUP, compresi quelli proposti dal sistema locale a valere sulle risorse FSC e regionali. La Conferenza dei sottoscrittori aggiorna e rimodula l'Intesa e definisce le priorità per l'attuazione.

Fonte: Nostre elaborazioni, 2016

3. Cooperazione interistituzionale e politiche pubbliche in Emilia-Romagna, una lettura a distanza

3.1. La programmazione negoziata tra macro e micro-programmazione

Il metodo della programmazione negoziata è stato utilizzato ampiamente nella programmazione regionale negli ultimi venti anni come strumento di cooperazione interistituzionale sia verso i livelli nazionali ed interregionali che a scala locale. Alla luce delle analisi svolte dalla prospettiva regionale, oltre alla distinzione di scala e quadro normativo già descritti nel paragrafo 1.2, si possono distinguere due principali livelli applicativi di programmazione riconducibili, rispettivamente a processi di “macroprogrammazione” e di “microprogrammazione” (v. tabella 3).

Tabella 3 - Livelli applicativi della programmazione negoziata regionale in Emilia-Romagna

Livello	Obiettivo	Esempi di Strumenti	Esempi di Utilizzo
Macro-programmazione	Allocazione delle risorse per una programmazione complessa basata su obiettivi e risultati di programmazione territoriale	Intesa Istituzionale di Programma Programmi Operativi; Piani attuativi; Piani strategici	<ul style="list-style-type: none"> • Programmazione fondi strutturali e di investimento europei e/o nazionali; • Programmazione strategica Regionale (PTR) • Programma per la Montagna • Etc.
Micro-programmazione	Ideazione, progettazione e selezione dei progetti e interventi di investimento specifici	Conferenza di Servizi, Accordi di Programma; APQ; CdP; PT; PdA; Bandi	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi complessi ed integrati per la soluzione di problemi territoriali • Investimenti complessi per lo sviluppo economico industriale • Investimenti complessi per la riqualificazione urbana

Fonte: Nostre elaborazioni, 2016

Ad esempio, il caso della macroprogrammazione si riscontra nell'impiego dei fondi strutturali europei o nazionali: i programmi operativi regionali stabiliscono obiettivi generali e specifici, risultati attesi, tipologie di operazioni e di spese ammissibili, soggetti beneficiari e procedure di realizzazione. La programmazione negoziata viene utilizzata, quindi, o per la ripartizione delle risorse -associata spesso a una declinazione e adattamento dei criteri e degli elementi di priorità a livello infraregionale- o come strumento per l'attuazione di alcune misure dei programmi operativi, rientrando quindi nella microprogrammazione. Nel caso della macroprogrammazione il processo negoziale di cooperazione interistituzionale si riscontra soprattutto a livello Amministrazioni centrali-Regione e Regione-Regione, con gli altri stakeholder che svolgono un ruolo consultivo.

La microprogrammazione, invece, prevede un approccio più diretto, quindi volto alla selezione dei progetti e interventi di investimento specifici generalmente finalizzati allo sviluppo economico ed infrastrutturale di un territorio. La negoziazione può avvenire a valle del processo di macroprogrammazione regionale, e quindi mira ad efficacia ed efficienza della sua attuazione; in questo caso, nelle fasi a monte, il coinvolgimento del partenariato locale è spesso meno forte ed è comunque assimilabile più a informazione e ascolto che a una concertazione vera e propria.

Alternativamente, ad esempio in casi di area-problema specifica, può avvenire in maniera più diretta o attraverso una proposta *bottom-up* avanzata da privati, come nel caso del contratto di programma e nel contratto di sviluppo, oppure attraverso una proposta dell'Ente locale o, nei casi più completi, attraverso un approccio partenariale *multistakeholder*. Ad esempio, i programmi speciali d'area della Regione Emilia-Romagna (ma anche i programmi di riqualificazione urbana) non sono inseriti strutturalmente in un programma regionale a monte che ne indirizzi le scelte, ma operano in modo indipendente per la ideazione ed elaborazione di strategie e progettualità che vedono l'attivazione dei soggetti del territorio interessati.

3.2 Un approccio metodologico per l'analisi comparativa

La programmazione negoziata porta ad un rapporto pattizio, contrattuale, una cooperazione interistituzionale, in altre parole una *partnership* codificata tra agenti del territorio in cui l'obiettivo ultimo è, secondo la tipica retorica dei documenti ufficiali, 'lo sviluppo sinergico ed integrato della componente sociale, economica e ambientale' valorizzando i principi di sussidiarietà, trasparenza, concertazione, inclusione, efficacia ed efficienza nell'uso delle risorse finanziarie. In questo senso l'esperienza dell'Emilia-Romagna è entrata tra i casi di studio dell'OCSE nella riflessione sugli approcci integrati per lo sviluppo economico nella dicotomia rurale-urbano (OECD, 2013a).

E' altresì vero che la maggior parte degli interventi, di fatto, si sostanziano in progetti concreti di investimento *sul e per* il territorio (infrastrutture stradali e ferroviarie, riqualificazioni urbane e rifunzionalizzazione di beni culturali, infrastrutture per la digitalizzazione, infrastrutture per la tutela del territorio, per la gestione delle acque, etc.) riportando l'attenzione sull'importanza degli investimenti localizzati come leva per lo sviluppo *versus* interventi generalisti o di natura più strettamente finanziaria generalmente gestiti con approcci *top-down*.

La programmazione negoziata sia a scala italiana sia a scala regionale, almeno per quanto riguarda la regione Emilia-Romagna sta vivendo una fase di relativa stabilità, un quasi-declino le cui ragioni son state esposte nei paragrafi precedenti. La domanda, tuttavia, è come si posizionano gli strumenti di programmazione negoziata regionali, e in particolare riferimento gli strumenti per lo sviluppo territoriale?

A distanza di anni dalla loro introduzione nella strumentazione regionale, oggi è possibile una rilettura alla luce delle evoluzioni più recenti del dibattito internazionale sull'efficacia delle politiche pubbliche di investimento in contesti di *governance* multilivello e decentramento amministrativo. Il riferimento principale utilizzato in questa analisi è il lavoro dell'OCSE che ha portato all'approvazione nel 2014 di una "Raccomandazione su investimenti pubblici efficaci a cavallo dei livelli di governo" (OECD, 2014). La raccomandazione, così come il lavoro preparatorio (OECD, 2013b) che sintetizza e capitalizza i risultati di

una letteratura interdisciplinare, partono dal presupposto che le politiche di investimento sono una responsabilità condivisa tra i diversi livelli di governo (e una quota preponderante è attuata dai livelli regionali e locali) e richiedono un adeguato sistema di *governance* multilivello per assicurare efficacia ed efficienza della spesa.

Con questo obiettivo sono stati proposti alcuni principi (v. *tabella 4*) pensati innanzitutto per i governi nazionali. Nell'impianto dell'OCSE ciascun principio è articolato in una serie di obiettivi e accompagnato da specifici indicatori condivisi che consentono un'autovalutazione da parte delle istituzioni destinatarie.

L'analisi dei principi, obiettivi e indicatori per misurare l'implementazione della raccomandazione OCSE per investimenti pubblici efficaci tra livelli di governo, suggerisce che questi sono in larga parte traducibili in Italia anche per il governo regionale nei suoi rapporti di collaborazione con i livelli locali, pertanto si è ritenuto un impianto stabile di riferimento da applicare in via sperimentale.

Tabella 4 – I dodici principi OCSE per investimenti pubblici efficaci

1. Investire attraverso strategie integrate su misura per i diversi luoghi
2. Adottare strumenti efficaci per il coordinamento tra livelli di governo nazionale e sub-nazionali
3. Coordinamento orizzontale tra governi sub-nazionali per investire alla scala territoriale rilevante
4. Valutare in anticipo gli impatti di lungo termine e i rischi connessi agli investimenti pubblici
5. Coinvolgimento dei portatori di interesse durante l'intero ciclo degli investimenti
6. Mobilitare i privati e le istituzioni finanziarie per differenziare le fonti di finanziamento e rafforzare le capacità
7. Rafforzare le competenze dei funzionari pubblici e delle istituzioni coinvolte negli investimenti pubblici, in particolare a livello locale
8. Focus sui risultati e promozione dell'apprendimento dall'esperienza a tutti i livelli di governo
9. Sviluppare una cornice finanziaria adattata agli obiettivi perseguiti
10. Richiedere una gestione finanziaria robusta e trasparente a tutti i livelli di governo
11. Promuovere la trasparenza e l'uso strategico degli appalti pubblici a tutti i livelli di governo
12. Impegnarsi per la qualità e coerenza del sistema regolatorio a tutti i livelli di governo

Fonte: OECD, 2014, Effective public investment across level of governments. Principles for action: <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>

In questo lavoro, i principi e gli indicatori sono stati adattati e applicati al livello di governo regionale e allo specifico contesto della programmazione negoziata, concentrando l'attenzione sui primi dieci obiettivi, e tralasciando i temi del sistema degli appalti e dell'attività normativa considerati più trasversali e non legati ai singoli strumenti.

La griglia che ne deriva (v. *Appendice 1*) è stata utilizzata come guida analitica per confrontare quattro strumenti di programmazione negoziata della Regione Emilia-Romagna (Programmi speciali d'area, Programmi di riqualificazione urbana, Accordi-quadro per la montagna, Intese per l'integrazione delle politiche territoriali).

Per la valutazione si è scelto un classico adattamento della scala Likert (Likert, 1932) attribuendo per ciascun indicatore un punteggio da 1 a 5, dove 1 rappresenta totale disaccordo e 5 accordo totale. I risultati, aggregati per ciascun principio attraverso una media aritmetica semplice dei punteggi attribuiti ai relativi indicatori, sono riportabili facilmente in una forma grafica di semplice intellegibilità anche in termini comparativi⁵.

⁵ In questa fase sperimentale del metodo i punteggi sono stati attribuiti dagli autori e proposti alla discussione e tengono conto non solo dei meccanismi formali, ma della concreta attuazione osservata in questi anni e delle riflessioni e autovalutazioni regionali già compiute (RER, 2001; RER, 2006; RER, 2010a; RER, 2011; Franz e Zanelli, 2010). Nello sviluppo di questa ricerca applicata gli autori intendono prevedere utilizzare questa griglia usando il metodo dell'intervista a testimoni privilegiati che hanno avuto occasione di elaborare o utilizzare gli strumenti analizzati.

3.3 Il posizionamento degli strumenti di programmazione negoziata regionale: una prima sperimentazione

Dall'analisi dei risultati dell'applicazione dei principi OCSE (2014) per *l'effective public investment across level of governments*, adattati alla scala di governo regionale, emerge che gli strumenti di programmazione negoziata dell'Emilia-Romagna, anche quelli introdotti più di quindici anni prima, risultano in linea con le più recenti indicazioni internazionali per quanto riguarda il coordinamento verticale (tra livelli di governo) ed orizzontale (tra amministrazioni dello stesso bacino territoriale) nella programmazione delle politiche pubbliche: si tratta in effetti di una delle ragioni fondamentali per cui queste fattispecie furono introdotte.

E' buona la capacità di questi strumenti di favorire l'elaborazione di strategie integrate su misura per i diversi luoghi, anche se l'inserimento nelle direttrici di lungo termine di valenza regionale resta, a volte, poco definito. Non si tratta tanto di una carenza di obiettivi e priorità strategiche negli strumenti di pianificazione e programmazione di lungo termine della Regione, quanto piuttosto di una loro inflazione, parziale ridondanza e ridotta autorevolezza (*“avere trenta priorità è come non averne nessuna”*). In particolare i programmi speciali d'area e le Intese –le due fattispecie con il raggio d'azione più ampio– condividono processi di formazione volutamente poco formalizzati e fluidi, capaci di adattarsi ai diversi gradi di maturità dei contesti territoriali di riferimento, e il ricorso alle procedure di gestione e spesa delle leggi ordinarie di settore (procedure ordinarie per interventi straordinari).

Gli strumenti considerati -in particolare i PRU e i programmi speciali d'area- hanno agevolato anche la mobilitazione e il concorso degli investimenti privati, senza compromettere la stabilità e l'affidabilità della cornice finanziaria complessiva; tuttavia gli strumenti più recenti tendono a non aver sufficientemente attivato l'integrazione di risorse ed iniziative private.

Bisogna invece rilevare, per inciso, che la maggiore incertezza sulle risorse pubbliche si manifesta nelle Intese per l'integrazione delle politiche territoriali, a causa dell'instabilità delle assegnazioni del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), che il Governo per la prima volta aveva programmato con un orizzonte settennale senza però riuscire a rispettare gli impegni assunti.

Appena soddisfacente il giudizio relativo al coinvolgimento dei portatori di interesse, soprattutto se si fa riferimento ai cittadini e alle organizzazioni della società civile. Nonostante siano sempre rispettati i principi di trasparenza, non discriminazione e informazione, gli strumenti negoziali in esame sono centrati sulla collaborazione tra Regione ed Enti locali. Sulla carta comunque le previsioni per la partecipazione attiva degli *stakeholder* non sono inadeguate, soprattutto se consideriamo che si tratta di previsioni formulate anche più di quindici anni fa, ma la loro traduzione concreta è stata parziale e complessivamente debole (Franz e Zanelli, 2010).

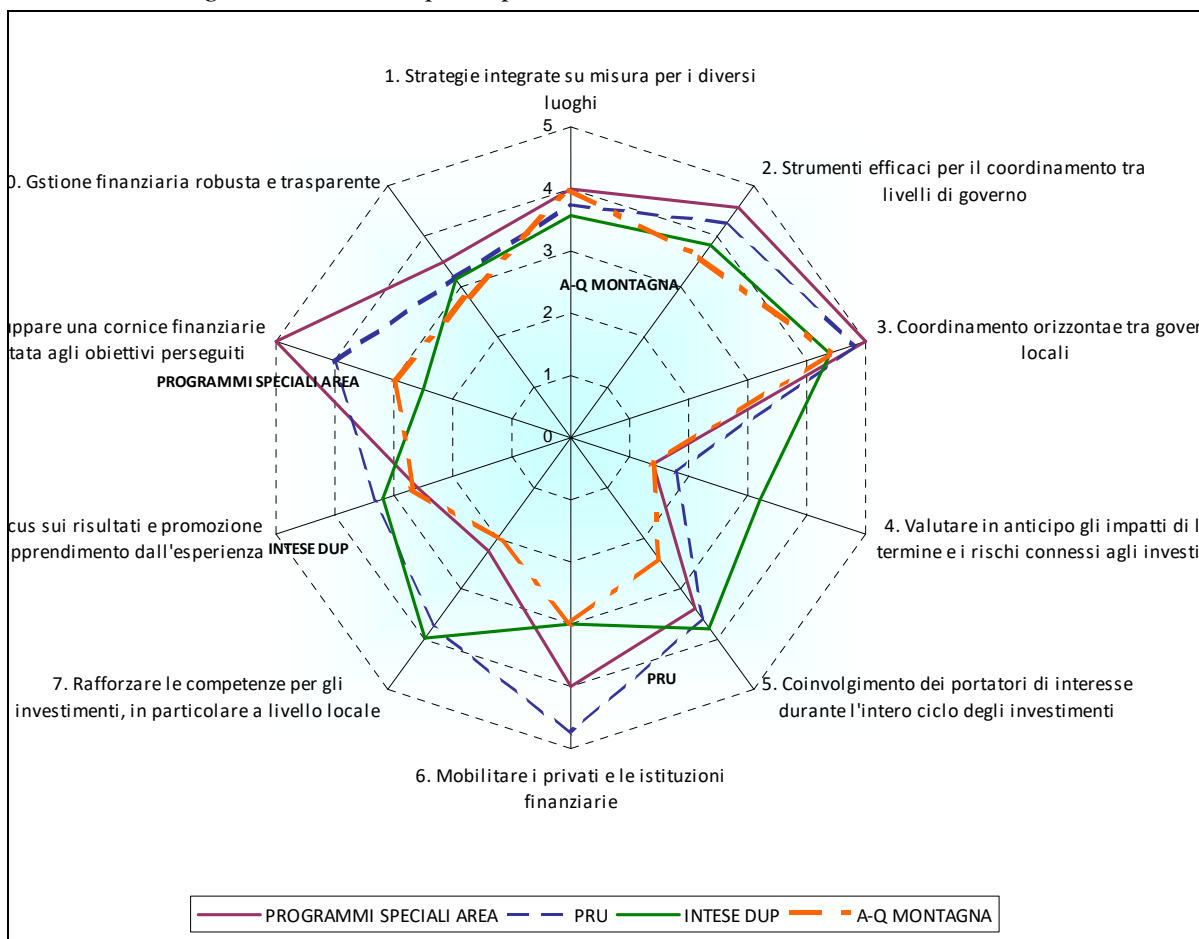
Si rileva che questi strumenti generalmente poggiano su una cultura della valutazione ancora poco matura, e quindi sono quasi completamente assenti indicazioni su risultati precisi e target misurabili. Soprattutto viene trascurata l'importanza della valutazione ex-ante dei risultati dei programmi di investimento, sostituita più facilmente da una valutazione informale che si fonda sul consenso generalizzato rispetto alle soluzioni progettuali proposte. Da una parte questo si trasforma in alta flessibilità degli strumenti rispetto a un contesto di incertezza e in evoluzione, ovvero aumenta la rapidità della “chiusura” della fase negoziale per procedere all'attuazione e alla riprogrammazione; dall'altra questo approccio tende a non dare sufficiente spazio a considerazioni integrate, *learning* e rende sempre poco comunicabile il risultato ottenuto agli *stakeholder*. Il tema è certamente rilevante e merita approfondimenti. Va comunque rilevato che non esiste evidenza di una minore efficacia e qualità degli investimenti realizzati con questi strumenti di programmazione negoziata rispetto a procedure maggiormente competitive e selettive (“a bando”), o rispetto agli strumenti di programmazione negoziata nazionale, anche attuati nello stesso territorio dell'Emilia-Romagna.

In linea teorica, in base alle considerazioni di Seravalli (2006), è giustificabile che ad una maggiore flessibilità e discrezionalità -come quella garantita dagli strumenti negoziali regionali- si accompagni una

maggior variabilità dei risultati, ma anche una qualità tendenzialmente più alta. Procedure più rigide e stringenti potrebbero portare a un maggior livellamento, al costo però di un abbassamento della qualità media poiché costi di apprendimento troppo alti richiesti per partecipare a una politica scoraggiano la candidatura di progetti e investimenti più innovativi e complessi (in questo senso anche parte del dibattito sulle regole della politica di coesione europea).

È utile quindi che a maggior flessibilità si accompagnino sforzi importanti nel miglioramento delle capacità e delle competenze dei soggetti che partecipano al ciclo degli investimenti. Si tratta invece dell'altro punto in cui gli strumenti regionali sembrano più lontani dalle raccomandazioni di oggi. Il tema delle capacità, in particolare nella pubblica amministrazione, è visto come esterno ai singoli strumenti e forse sottovalutato nella sua importanza complessiva (per quanto sia comunemente riconosciuta una buona qualità dell'amministrazione in Emilia-Romagna, almeno nel contesto nazionale). Su questo aspetto comunque emerge una certa diversità di approccio e un'evoluzione positiva nel tempo: un ampio sforzo di elaborazione e *capacity building* è stato fatto nell'ambito della riqualificazione urbana (tema nuovo in quegli anni), ma anche nell'ambito delle Intese del periodo 2017-2013 in particolare sulla gestione amministrativa del ciclo degli investimenti.

Figura 3 – Analisi sperimentale comparativa degli strumenti di programmazione negoziata della Regione Emilia-Romagna alla luce dei principi OCSE



Fonte: Nostre elaborazioni, 2016

4. Conclusioni

In questo lavoro sono state proposte alcune considerazioni preliminari, anticipando parte dei risultati di una fase di ricerca-analisi ancora in corso focalizzata sulle diverse esperienze di programmazione negoziata

di tipo territoriale promosse dalla Regione Emilia-Romagna, nel contesto nazionale ed internazionale, tra il 1996 e il 2016.

Gli strumenti analizzati, essendo stati introdotti in stagioni diverse o in ambiti settoriali differenti per rispondere a esigenze specifiche, presentano ciascuno delle peculiarità pienamente giustificate dalla loro genesi, ma anche alcuni elementi comuni e di parziale interscambiabilità. Il loro valore aggiunto è concentrato proprio nella fase negoziale e di concertazione, con un ruolo importante svolto dalla politica e dal coinvolgimento diretto dei decisori, che mette in secondo piano rigidità e sofisticazioni degli schemi contrattuali. La rilevanza accordata in misura crescente alla dimensione concertativa e consensuale riconosce non solo la specificità delle società locali come “risorsa”, ma affida all’articolazione delle identità e degli interessi in campo, oltre che alla loro capacità “strategica” di cooperare su progetti, gli esiti stessi delle politiche pubbliche (Salone, 1999). E proprio la cultura locale e politico-amministrativa nella regione Emilia-Romagna sembra aver cercato di interpretare piuttosto efficacemente questi principi in questi vent’anni programmazione negoziata. In via sperimentale, da questo studio, gli strumenti della Regione Emilia-Romagna si posizionano positivamente nell’approccio e raccomandazioni dell’OCSE (OECD, 2014). L’attenzione al tema della collaborazione interistituzionale (fare sistema) e della condivisione delle responsabilità delle politiche con il protagonismo degli attori della società (*governance*) restano al centro delle politiche regionali di sviluppo: ad esempio, l’ultimo importante documento di macroprogrammazione strategica della regione -il “Patto per il lavoro” (Regione Emilia-Romagna, 2015)- è più inclusivo nei confronti della concertazione con gli *stakeholders* allargando ulteriormente la platea degli attori rappresentati rispetto ai precedenti strumenti.

Negli anni la Regione ha generato un ampio capitale di conoscenze e competenze per la programmazione negoziata efficace delle politiche di sviluppo, tuttavia non è forse riuscita a codificare e valorizzare appieno questa conoscenza a scala europea, lasciando che i nuovi strumenti di programmazione territoriale integrata fossero essenzialmente proposti dall’alto, spegnendo le potenzialità di sviluppo di quelli generati localmente. Il declino delle metodologie di programmazione negoziata sembra andare di pari passo con la contrazione dei fondi per gli investimenti, in particolare delle risorse ordinarie del bilancio regionale, limitando la possibilità di avviare modelli autonomi e originali. Si è così spinti verso l’isomorfismo attraverso la traduzione regionale di modelli comunitari e nazionali legati ai canali di finanziamento: in questo senso sembra esser andata la programmazione europea 2014-2020 e probabilmente post-2020. Tuttavia strumenti capaci di far lavorare insieme settori diversi (integrazione come risposta alla complessità delle sfide) e diversi livelli di governo con i privati profit e non-profit (cooperazione verticale e orizzontale) possono continuare a offrire un contributo centrale, consentendo anche di accrescere legittimazione, inclusione e partecipazione dell’azione di governo. La riflessione rimane comunque aperta alla luce di tre principali determinanti:

- una geografia istituzionale regionale che in Italia, e non solo, sta cambiando profondamente, sia internamente per la trasformazione delle Province e dei Comuni (fusioni ed unioni) sia esternamente per la necessità di rafforzare la proiezione e la cooperazione in ambiti macroregionali più vasti, non limitati entro i confini nazionali;
- una contrazione delle risorse pubbliche disponibili, la riforma dei sistemi contabili, i vincoli di finanza pubblica e i trend di management amministrativo sempre più vocato alla logica di una maggiore strutturazione e di adozione di sistemi di gestione, di performance e controllo strutturati;
- una dimensione teorica di principio in cui la dimensione della concertazione, negoziazione e, in generale, che riconosca nel territorio il luogo di sviluppo di politiche per creare le basi per una prosperità basata sui principi dell’Agenda 2030 promossa ed implementata anche a scala locale.

Bibliografia

- AA.VV., Rapporto 2011 sulla Programmazione Negoziata: Contratti di Programma, Patti Territoriali e Contratti d'Area, 2011, http://www.dps.tesoro.it/programmazione_negoziata2011.asp
- Agenzia Umbria Ricerche (AUR) (2010) *La programmazione negoziata dal 1994 al 2010. Storia, strumenti, evoluzioni e protagonisti*. Perugia: AUR
- Arrighetti A., Seravalli G. (1999) Sviluppo economico, convergenza e istituzioni intermedie. In: Arrighetti A., Seravalli G. (eds.) *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*. Roma: Donzelli editore
- Barca F. (2003) Cooperation and Knowledge-pooling in Clusters: Designing Territorial Competitiveness Policies. In: Fornahl D. Brenner T. (eds.) *Cooperation Networks and Institutions in Regional Innovation Systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Barca F. (2004) Stato e sviluppo: un paradigma e un cantiere aperto, *Scienze Regionali*, 3, 3, 17-36
- Barca F. (2006) *Italia Frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*. Roma: Donzelli editore
- Beccattini G. (1989) Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico. In *Stato e Mercato*, n. 25, aprile
- Bergamini G. (2011) "I programmi speciali d'area. L'impostazione teorica e pratica", Workshop presso Università di Modena e Reggio Emilia, 15 dicembre, Modena.
- Bobbio L. (2000) Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, *Stato e mercato*, 1, 111-142
- Cammelli M. (2001) I raccordi tra i livelli istituzionali, *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 6, 1079-1102
- Cannari L., Magnani M., Pellegrini G. (2009) Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio. In: AA.VV., *Mezzogiorno e politiche regionali*. Roma: Banca d'Italia
- Ceccarelli P. (1999) Riqualficazione, i tanti volti di una straordinaria opportunità, *InfoRUM*, n. 1 luglio 1999
- Cersosimo D. (eds.) (2000) *Il territorio come risorsa. Programmazione, concertazione e sviluppo regionale nel Mezzogiorno*. Roma: Formez e Donzelli Editore
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006) *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*. Roma: Donzelli editore
- Cuonzo R. (2007) *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*. Padova: Cedam
- D'Angiolillo P. (2009) *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane
- Di Gaspare G. (2007) Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale, *Rivista on line amministrazioneincammino.it*
- Dosi G., Freeman C., Fabiani S., Aversi R. (1992) *The diversity of development patterns: on the processes of catching up, forging ahead and falling behind*, International Economics Association, Varenna, Italy, October
- Esposito G. M. (1999) *Amministrazione per accordi e Programmazione Negoziata*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane
- Ferrara R. (1993) *Gli accordi di programma: poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*. Padova: Cedam
- Gracili R., Mele L. (2002) Evoluzione nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. In AA. VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*. Milano: Giuffrè editore
- Forte P. (2001) La programmazione negoziata, in Deidda D. (a cura di) *La progettazione integrata territoriale. Volume II. Strumenti e procedure*. Roma: Fomez-Donzelli editore
- Franz G., Zanelli M. (2010) *Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Processi, progetti risultati*. Ferrara: Corbo Editore

- Grandi S. (2012) *The Emilia-Romagna region and its territorial planning and programming strategies: an integrated approach*, OECD Workshop on rural urban Partnership, 22 maggio, Forlì
- IRES Piemonte (2013) *Strumenti e procedure per la programmazione regionale. La recente esperienza di cinque Regioni a Statuto ordinario*. Torino: www.ires.piemonte.it
- Krugman P. (1991) *Geography and Trade*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- Likert R. (1932) Technique for the measure of attitudes, *Archives of Psychology*, Vol. 22 N. 140
- Nelson E. R. (eds) (1993) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press
- OECD (2013a), *Rural-Urban Partnership: An integrated approach to economic development*. Parigi: OECD Publishing
- OECD (2013b) *Investing Together. Working Effectively across Levels of Government*: OECD publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>
- OECD (2014) *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*: <http://www.oecd.org/governance/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>
- Penati C. e Buttari C. (eds) (2007) *Governare con il territorio*. Roma: Strumenti Formez 38 <http://focus.formez.it/content/n-38-governare-territorio>
- Porter M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press-Macmillan
- Regione Emilia-Romagna (2001) Prime esperienze di attuazione dei programmi d'area: risultati, punti critici, proposte di miglioramento (mimeo)
- Regione Emilia-Romagna (2006) Rapporto sullo stato di attuazione dei programmi speciali d'area. Ricadute dell'attuazione su territorio e Amministrazioni coinvolte (mimeo)
- Regione Emilia-Romagna (2007) Programmazione negoziata: aspetti normativi e risultati in Emilia-Romagna (mimeo)
- Regione Emilia-Romagna (2010a) *Le Intese DUP. Analisi dell'esperienza*. Bologna: NuVER <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/nucleo-valutazione/documenti/pubblicazioni/PUBBLICAZIONEINTESE.pdf/view>
- Regione Emilia-Romagna (2010b) *Piano territoriale regionale dell'Emilia-Romagna. Programmazione strategica, reti istituzionali e partecipazione*. Bologna: <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/programmazione-territoriale/ptr-piano-territoriale-regionale/il-piano-territoriale-regionale>
- Regione Emilia-Romagna (2011) *Le Intese DUP e la programmazione negoziata territoriale*. Bologna: NuVER <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/nucleo-valutazione/documenti/pubblicazioni/PubblicazionePNcompleta.pdf/view>
- Regione Emilia-Romagna (2015) Report di Monitoraggio "Intese per l'Integrazione delle politiche territoriali" Obiettivi 9 e 10 (mimeo)
- Regione Emilia-Romagna (2015) Patto per il Lavoro, Regione Emilia-Romagna <http://formazioneilavoro.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro>
- Regione Emilia-Romagna (2016) Rapporto Annuale di Esecuzione Programma attuativo regionale (PAR FSC) 2007-2013 e APQ 2000-2006 (mimeo)
- Regione Lombardia (2014) *Dieci anni di programmazione negoziata in Lombardia*. Milano: Direzione Generale Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo, Regione Lombardia
- Salone C. (1999) *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e "patti" nelle nuove politiche territoriali*, Firenze: Alinea Editrice
- Seravalli G. (2006) *Nè facile nè impossibile. Economia e politica dello sviluppo locale*. Roma: Donzelli editore
- Trigliola C. (2005) *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*. Roma-Bari: Laterza

Appendice I- Principi, obiettivi e indicatori per misurare l'implementazione della Raccomandazione OCSE per investimenti pubblici efficaci tra livelli di governo

PRINCIPIO	OBIETTIVI	INDICATORI	
1. Investire attraverso strategie integrate su misura per i diversi luoghi	Programmazione per lo sviluppo regionale "su misura", orientata ai risultati, realistica, forward-looking e coerente con gli obiettivi regionali	Programmazione coerente tra i livelli di governo	Esistono meccanismi per assicurare che i programmi di investimento locali riflettono gli obiettivi di sviluppo regionali e locali?
		Programmi di sviluppo su misura e place-based	I progetti programmati sono coerenti con la valutazione dei bisogni e dei punti di forza del territorio?
		Priorità chiare per gli investimenti pubblici	Esiste una definizione chiara e autoritativa delle priorità di investimento pubblico ai livelli regionale e locale?
	Coordinamento intersettoriale per attuare un approccio integrato e place-based	Complementarietà tra investimenti hard e soft	Sono considerate le complementarietà tra investimenti in infrastrutture hard e soft?
		Complementarietà tra settori	Viene posta attenzione a complementarietà e conflitti potenziali tra investimenti realizzati dai diversi assessorati/dipartimenti?
		Coordinamento tra settori	Esistono meccanismi formali e informali per coordinarsi tra i diversi settori (e i relativi dipartimenti/agenzie) a livello locale?
	Supportare le decisioni attraverso basi informative adeguate	Programmi di investimento forward-looking	Le Istituzioni valutano il potenziale contributo degli investimenti ai livelli correnti di competitività, sviluppo sostenibile e well-being regionale e locale?
		Disponibilità e utilizzo dei dati per programmi di investimento	Sono disponibili e utilizzati dati per supportare l'analisi territoriale e il processo di programmazione?
2. Adottare strumenti efficaci per il coordinamento tra livelli di governo regionale locale	Coordinamento tra livelli di governo per ridurre le asimmetrie informative	Istituzioni/sedi di coordinamento tra livelli di governo	Esistono meccanismi/sedi formali per il coordinamento degli investimenti pubblici (piattaforme formali e accordi ad hoc) tra livelli di governo?
		Approccio intersettoriale	Questi meccanismi/sedi di coordinamento hanno un approccio multisettoriale?
		Mobilizzazione e accordi di coordinamento	Questi meccanismi/sedi di coordinamento sono mobilitati regolarmente e producono output chiari?
		Efficacia delle piattaforme di coordinamento	Qual è la percezione degli stakeholder (o i dati empirici) rispetto all'efficacia di queste piattaforme?
		Contratti/Accordi	Sono stati sviluppati contratti/accordi tra livelli di governo per gestire congiuntamente la responsabilità degli investimenti pubblici locali?
		Rilevanza degli accordi contrattuali	Viene misurata la quota degli investimenti pubblici locali coperta dagli accordi?
	Allineamento delle priorità tra livelli di governo regionale e locale	Accordi di cofinanziamento	Esistono accordi di cofinanziamento per l'investimento pubblico?
3. Coordinamento orizzontale tra governi locali per investire alla scala territoriale rilevante	Coordinamento con altre Amministrazioni per raggiungere economie di scala al di là dei confini amministrativi	Coordinamento orizzontale	Sono possibili accordi tra Amministrazioni relativi agli investimenti?
		Approccio intersettoriale	Gi accordi tra Amministrazioni coprono più di un settore?
		Incentivi dai livelli superiori di governo	I livelli superiori di governo forniscono incentivi per il coordinamento orizzontale tra Amministrazioni?
		Rilevanza del coordinamento orizzontale	La quota di investimenti che coinvolge l'uso di accordi di coordinamento a livello locale può essere misurata per meccanismo e/o settore?

	Programmazione degli investimenti al corretto livello funzionale, in particolare nelle aree metropolitane	Uso delle aree funzionali	Le aree funzionali sono definite, identificate e utilizzate nelle politiche di investimento?
4. Valutare in anticipo gli impatti di lungo termine e i rischi connessi agli investimenti pubblici	Identificazione degli impatti sociali, ambientali ed economici, assicurando "value for money" e limitando i rischi	Valutazione ex-ante	Una quota importante degli investimenti pubblici è sottoposta a valutazione ex-ante?
		Risultati delle valutazioni ex-ante	I risultati delle valutazioni ex-ante sono utilizzati per definire le priorità degli investimenti?
	Condurre analisi ex-ante rigorose	Qualità del processo di valutazione	Le valutazioni ex-ante sono condotte da personale con competenze nella valutazione dei progetti?
		Review indipendente delle valutazioni ex-ante	Quota delle valutazioni ex-ante soggette a revisione indipendente
		Linee guida per le valutazioni ex-ante	Sono disponibili e utilizzate a tutti i livelli di governo linee guida tecniche per la valutazione ex-ante?
5. Coinvolgimento dei portatori di interesse durante l'intero ciclo degli investimenti	Coinvolgimento dei portatori di interesse pubblici, privati e della società civile durante l'intero ciclo degli investimenti	Meccanismi per coinvolgere i portatori di interesse	Esistono meccanismi per identificare e coinvolgere i portatori di interesse durante l'intero ciclo degli investimenti?
		Equa rappresentanza dei portatori di interesse	Viene garantita equa rappresentanza dei portatori di interesse durante l'intero ciclo degli investimenti (per evitare situazioni di cattura)?
		Coinvolgimento anticipato dei portatori di interesse	I portatori di interesse sono coinvolti già dalle prime fasi del ciclo di investimento?
		Accesso all'informazione	I portatori di interesse hanno accesso in modo facile e tempestivo alle informazioni rilevanti durante l'intero ciclo di investimento?
		Integrazione dei feedback nel processo decisionale	I portatori di interesse sono coinvolti in diverse fasi del ciclo di investimento e i loro feedback sono integrati nelle decisioni relative agli investimenti e nella loro valutazione?
6. Mobilitare i privati e le istituzioni finanziarie per differenziare le fonti di finanziamento e rafforzare le capacità	Mobilitazione dei finanziamenti privati, senza compromettere la sostenibilità finanziaria di lungo periodo dei progetti di investimento pubblico	Assistenza tecnica per il partenariato pubblico-privato (PPP) per i governi locali	I governi locali hanno accesso e utilizzano l'assistenza tecnica per i PPP (ad esempio attraverso unità per il PPP, formazione, buone pratiche, linee guida)?
		Uso di indicatori quantificabili	Sono noti gli importi dei finanziamenti privati per euro di investimento pubblico?
		Accesso all'informazione	I governi locali hanno accesso alle informazioni riguardanti i fondi (inter)nazionali per gli investimenti?
	Intercettare meccanismi di finanziamento tradizionali e innovativi per gli investimenti pubblici locali	Uso di strumenti finanziari innovativi	L'uso di strumenti finanziari nuovi e innovativi a livello sub-regionale è accompagnato dalla valutazione dei loro benefici, rischi e delle capacità locali di utilizzarli?
7. Rafforzare le competenze dei funzionari pubblici e delle istituzioni coinvolte negli investimenti pubblici, in particolare a livello locale	Sviluppo di capacità istituzionale e competenze professionali	Focus specifico sulle competenze richieste per gli investimenti	Le politiche di gestione del personale dimostrano attenzione alle competenze professionali dello staff coinvolto negli investimenti pubblici (ad esempio assunzioni mirate, valutazione dei fabbisogni, formazione dedicata)?
		Risorse finanziarie dedicate	Sono disponibili risorse finanziarie dedicate per la formazione professionale dei funzionari coinvolti negli investimenti pubblici? Tasso di utilizzo della formazione

		Linee guida tecniche	Sono disponibili per tutti i livelli di governo istruzioni tecniche per chiarire gli approcci alla programmazione, attuazione e valutazione degli investimenti pubblici?
	Identificazione delle limitazioni di capacità chiave e la giusta sequenza di riforme	Valutazione delle limitazione di capacità chiave	Sono condotte valutazioni specifiche dei vincoli a investimenti pubblici efficaci e per identificare i bisogni e la corretta sequenza di riforme per superarli?
8. Focus sui risultati e promozione dell'apprendimento dall'esperienza a tutti i livelli di governo	Elaborare e utilizzare sistemi di indicatori con target realistici che promuovano la performance	Monitoraggio della performance	Viene utilizzato un sistema di monitoraggio della performance per misurare l'attuazione degli investimenti pubblici?
		Reporting tempestivo	Il sistema di monitoraggio facilita una reportistica affidabile e tempestiva sulle spese e sulla performance?
		Realizzazione e risultati	Il sistema di monitoraggio incorpora indicatori di realizzazione (output) e di risultato (outcome)?
		Target	Parte degli indicatori sono associati con target misurabili?
	Utilizzo delle informazioni di monitoraggio e valutazione per migliorare il processo decisionale	Il monitoraggio è utilizzato nel processo decisionale	Le informazioni sulla performance contribuiscono a informare il processo decisionale nelle diverse fasi del ciclo degli investimenti?
	Condurre valutazioni ex-post regolari e rigorose	Valutazioni ex-post	Sono condotte regolarmente valutazioni ex-post? Alcune valutazioni sono realizzate da organismi indipendenti? (ad esempio centri di ricerca, università, società di consulenza); Esistono guide chiare e dettagliate sugli standard delle valutazioni ex-post?
9. Sviluppare una cornice finanziaria adatta agli obiettivi perseguiti	Definizione di adeguati accordi finanziari interistituzionali che aiutano ad allineare gli obiettivi tra i livelli di governo		La cornice finanziaria interistituzionale è chiara, con indicazioni tempestive sui trasferimenti tra livelli di governo?
			La varianza tra trasferimenti previsti ed effettivi è minima?
			L'informazione sulla situazione finanziaria dei governi locali e sui relativi confronti è pubblicamente disponibile?
10. Richiedere una gestione finanziaria robusta e trasparente a tutti i livelli di governo	Assicurare trasparenza di budget a tutti i livelli di governo	Budget trasparente	I principi della trasparenza di budget sono applicati a tutti i livelli di governo?
		Informazione tempestiva	L'informazione sul budget degli investimenti pubblici è disponibile per i portatori di interesse a tutti i livelli di governo in modo tempestivo e in un formato user friendly?
		Integrazione dei costi di manutenzione nel budget	I costi di gestione e manutenzione degli investimenti infrastrutturali sono valutati e integrati nel budget e nelle decisioni di programmazione?
	Assicurare stabilità finanziaria a livello regionale e locale	Coordinamento delle previsioni finanziarie tra livelli di governo	Le previsioni finanziarie ai diversi livelli di governo sono coordinate in termini di contributo al raggiungimento degli obiettivi fiscali regionali/nazionali?
	Legare i programmi strategici a previsioni finanziarie pluriennali	Previsioni pluriennali	Gli investimenti pubblici sono collegati alle previsioni finanziarie pluriennali, che vengono riviste periodicamente?
		Budget di medio termine	La programmazione di medio periodo e le previsioni finanziarie sono integrate con la programmazione annuale?
		Previsioni pluriennali	Le previsioni pluriennali di investimento sono riviste periodicamente?

SOMMARIO - ABSTRACT

This paper traces the phases of the negotiated programming policy instruments that affected the Emilia-Romagna from the 90s to the present years. This is done analyzing particularly representative tools and experiences of the Regional approach to inter-institutional cooperation for territorial development. After a brief introduction on the evolution of negotiated programming approach in development policies, known in Italy as "New Regional Policy", some original instruments of the Regione Emilia-Romagna developed over the last twenty years are been introduced: special programs of area (PDA), urban renewal programs (PRU), framework agreements for the mountain area, agreements/partnerships for the integration of territorial policies. The four selected policy instruments are analysed in the light of the recent debate on public investment policies in multilevel governance contexts, carried out by the OECD. From this preliminary analysis, as well as some elements of systematization, finding shows that these tools have innovative and quality aspects, but also weaknesses and differences from the dominant model that has affirmed. The result is a mixed picture, generally positive and concrete. However, negotiated planning seems to live a phase of application decline because of several concurrent factors including, among others, the effects of the institutional reform of local authorities, the availability of resources and the financialization trend of economic development policies.