



Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 5/2023

La programmazione negoziata come leva per lo sviluppo locale

Il caso dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale pavese

Luca Dainotti

Giampaolo Ioriatti

Aprile 2023

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 5/2023, aprile 2023.

Autori: Luca Dainotti, Giampaolo Ioriatti.

La programmazione negoziata come leva per lo sviluppo locale. Il caso dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale pavese.

La programmazione negoziata come leva per lo sviluppo locale.

Il caso dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale pavese

di Luca Dainotti e Giampaolo Ioriatti¹

1. Considerazioni introduttive sulla Programmazione Negoziata.

In premessa alla presente Nota e con riferimento in particolare alla realtà lombarda, si ritiene utile provare a chiarire, senza pretesa di esaustività, che cosa si intende per “*programmazione negoziata*”.

Il termine si riferisce ad un modello di programmazione pubblica che privilegia il ricorso a moduli convenzionali, piuttosto che a moduli autoritativi; rientra nella programmazione economica c.d. «*di scopo*» o «*per obiettivi*», ove l'azione dei poteri pubblici e privati è orientata a perseguire in particolare finalità di sviluppo.

Anche i soggetti privati possono concorrere all'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata, in una logica collaborativa che, perseguendo comunque il prevalente interesse pubblico, accoglie e indirizza l'apporto dei soggetti privati, sia esso consistente in accrescimento patrimoniale, risorsa finanziaria, *know how*, etc.

¹ Luca Dainotti, già Direttore della Direzione Generale Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni di Regione Lombardia, attualmente è membro dell'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell'Università degli Studi di Pavia e docente presso il Master in “Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale” dell'Università degli Studi di Pavia.

Giampaolo Ioriatti, già Dirigente di Regione Lombardia, attualmente è membro dell'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori dell'Università degli Studi di Pavia e docente presso il Master in “Amministrazione Territoriale e Politiche di Sviluppo Locale” dell'Università degli Studi di Pavia.

Quindi, la programmazione negoziata (di seguito P.N.) è volta a regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie per l'attuazione di interventi, eventualmente anche diversi, ma riferiti ad un'unica finalità di sviluppo.

La P.N. attua i principi di sussidiarietà e di adeguatezza amministrativa che consentono di evitare che le decisioni si concentrino su un solo livello amministrativo e di attuare i processi al livello amministrativo più adeguato (*governance multilivello*).

In particolare, la sua natura processuale favorisce forme di "contaminazione" ed apprendimento di stili organizzativi e metodologie di lavoro fra le strutture tecniche dei livelli istituzionali e privati coinvolti. Gli Enti Locali apprendono un nuovo modo di interagire nel sistema regionale, che prevede una contiguità e continuità di rapporti, la co-progettazione nei processi di attuazione, una collaborazione orientata a risolvere i problemi con l'utilizzo degli strumenti giuridici negoziali, senza tuttavia "soffocare" nelle ragnatele della burocrazia, quale somma delle regole dell'agire di soggetti pubblici, anche in posizione tra loro conflittuale, perché portatori di sfere diverse di interessi e di responsabilità politiche non coincidenti.

Si parla di "programmazione negoziata" a partire dalla Legge di "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno", la n. 64 del 1986, il cui art. 7 prevedeva che

per gli interventi previsti nel programma triennale che richiedono, per la completa attuazione, l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e i soggetti interessati promuovono la conclusione fra di essi di un accordo di programma che attui il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza e, fra l'altro, ne determini i tempi, le modalità e il finanziamento stabilendo, altresì, i destinatari della gestione, che può essere affidata a consorzi a tal fine costituiti.

Tale disciplina già contiene elementi sollecitatori per garantire i tempi di attuazione degli interventi ed elementi "premiali" per gli aderenti all'accordo.

La Legge 241/90 in tema di procedimento amministrativo e la Legge 142/90 di ordinamento delle autonomie locali orientano e disciplinano più puntualmente la P.N.

L'art. 27 della Legge 142 disciplina l'accordo di programma come strumento per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di

programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni, di Amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici. Tale disposizione confluisce poi nel D.Lgs. 267/2000 (il Testo Unico degli Enti Locali) all'articolo 34.

Altre Leggi statali hanno messo a fuoco la ossatura della programmazione negoziata ed i suoi strumenti attuativi.

La Legge 7 aprile 1995, n.104, nell'ambito della disciplina degli interventi per le c.d "aree depresse", definisce per la prima volta in maniera formale il concetto di "Programmazione negoziata" come

la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza

elencando i suoi strumenti: l'accordo di programma, il contratto di programma, l'intesa di programma.

La Legge 23 dicembre 1996, n. 662, abroga le precedenti disposizioni e ripropone il concetto di P.N. ed i relativi strumenti: l'Intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il patto territoriale, il contratto di programma, il contratto d'area.

Se la legge citata aveva finalità di promozione dello sviluppo attraverso veri e propri strumenti di incentivazione alle imprese, altre disposizioni erano volte a mettere in campo strumenti con finalità di recupero urbanistico e di promozione della edilizia pubblica (i programmi integrati di intervento (pii) previsti dalla Legge n. 179 del 17 febbraio 1992, i programmi di recupero urbano (PRU), i PRUSST, etc.

Come si è visto, la P.N. trova slancio a partire dalla L. 142/90 nella quale si riconosce la competenza di Comuni e Province a rappresentare gli interessi della propria comunità; un nuovo impulso parte poi dal processo di riforma confluito nelle cd. Leggi Bassanini, che valorizzano particolarmente il ruolo delle Regioni, anticipando per via amministrativa il processo che troverà consacrazione nella Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 con cui sono state apportate modifiche al titolo V della Costituzione.

2. L'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale nella normativa regionale lombarda.

Regione Lombardia ha inteso fruire tempestivamente delle facoltà concesse dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 19, con il quale si disponeva che «sono assegnate alle Regioni e agli Enti Locali le funzioni inerenti la determinazione delle modalità di attuazione degli strumenti della programmazione negoziata».

La Regione aveva infatti maturato esperienze importanti nell'utilizzo di questi dispositivi nella gestione dei rapporti con il Governo centrale, in particolare in riferimento alle tipologie di livello "alto" disciplinate dalla Legge 7 aprile 1995, n. 104, quali l'Intesa istituzionale di programma.

L'intento regionale era quello di mettere a disposizione una strumentazione in grado di favorire il superamento del tradizionale approccio autoritativo (*top down*) nel rapporto tra la Regione, gli Enti Locali e gli altri attori socio-economici e di instaurare logiche partecipative, di condivisione degli obiettivi di sviluppo regionale, di negoziazione paritaria tra i diversi soggetti, di valorizzazione delle rispettive competenze e risorse: in definitiva uno strumento per accrescere la percezione e la pratica dell'appartenenza ad un comune sistema istituzionale territoriale in applicazione del fondamentale principio della sussidiarietà.

I concetti richiamati si ritrovano pienamente esplicitati nella successiva normativa regionale, la L.R. 14 marzo 2003, n. 2, dedicata alla "*Programmazione negoziata regionale*" che provvede a disciplinare dettagliatamente gli "*Strumenti della programmazione negoziata*" enunciati nel successivo art. 2, ovvero rispettivamente: l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale -AQST (art. 3), il Programma Integrato di Sviluppo Locale (art. 4), il Contratto di Recupero Produttivo (art. 5) e l'Accordo di Programma (art. 6).

In questa sede si focalizza l'attenzione sul primo strumento, l'AQST, proprio per fornire le coordinate normative entro cui si è sviluppata l'esperienza locale che è a tema della presente Nota.

L'AQST si pone come atto a carattere eminentemente istituzionale, con una valenza complessiva e quindi necessariamente pluriennale, destinata a ricomprendere al proprio interno una pluralità di specifici interventi o strumenti attuativi: appunto un programma articolato e complesso di interventi per l'attuazione delle politiche regionali. Esso è preposto alla promozione del coordinamento dell'azione pubblica dei diversi livelli

istituzionali, del raccordo, razionalizzazione e integrazione delle risorse pubbliche, dando altresì impulso agli investimenti privati.

Gli attori chiamati a stipulare l'AQST sono, oltre che la Regione, le Province e le autonomie locali e funzionali interessate, quindi anche le realtà del mondo camerale ed universitario.

I contenuti imprescindibili dell'AQST risultano nell'ordine: l'individuazione degli obiettivi di sviluppo e dei settori ed ambiti di intervento, le attività e gli interventi da realizzare, la ricognizione programmatica delle risorse attivabili, i tempi di attuazione, gli strumenti attuativi, le modalità per il monitoraggio e l'aggiornamento dell'accordo nonché la modalità di adesione di eventuali soggetti privati.

Sul piano delle risorse finanziarie, compito dell'AQST è effettuare la ricognizione programmatica delle risorse, allo scopo di condividere i fabbisogni e le modalità di copertura con le risorse finanziarie già presenti o con quelle da individuare: risorse che saranno comunque oggetto di determinazione puntuale negli strumenti attuativi scelti per ciascuna delle attività o interventi selezionati.

Particolarmente interessante il riferimento alla necessità di prevedere specifiche modalità per il monitoraggio dell'andamento delle azioni previste e sottoscritte, mediante un opportuno raccordo tra livello tecnico e politico, in grado di dare conto dei risultati oltre che di intercettare e gestire le eventuali criticità, in una prospettiva dinamica dello strumento, con logica "a scorrimento".

Il Regolamento attuativo regionale 12 agosto 2003, n. 18, completa la messa a punto dello strumento, individuando gli organismi costituenti la sua *governance*, ossia il Comitato di Coordinamento – costituito dai vertici politici degli enti interessati e destinato ad assumere le vesti di Collegio di vigilanza nella fase successiva alla sottoscrizione dell'Accordo medesimo –, la Segreteria tecnica, ed il Soggetto responsabile, coordinatore della Segreteria tecnica, chiamato a governare il processo complessivo di realizzazione degli interventi e a verificare il rispetto degli impegni assunti dai soggetti sottoscrittori.

Può essere utile offrire qualche riferimento concreto a dimostrazione della versatilità dello strumento: nel caso dell'AQST della Provincia di Sondrio il riferimento territoriale era l'intera provincia di Sondrio, "provincia interamente montana" ai sensi della L.R. 19/2015 e l'AQST era ed è dotato di una propria considerevole dotazione finanziaria, derivante dalla riscossione dei canoni idrici delle grandi derivazioni idroelettriche.

L'AQST dell'Area del Sebino persegue invece l'obiettivo del rilancio, riqualificazione, valorizzazione e promozione di un'area, quella del Sebino, che comprende una quindicina di comuni delle provincie di Bergamo e di Brescia, quindi in una prospettiva interprovinciale (47 interventi strategici previsti, per un valore complessivo di quasi 23 milioni di euro).

L'AQST per il Risanamento del Lago di Varese fa riferimento ad un ambito tematico, le note problematiche ambientali e del risanamento delle acque inquinate, ed è mirato ad un ben preciso contesto territoriale, ossia i comuni dell'intero bacino del Lago di Varese.

La serie di Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale per la Casa, realizzati negli anni 2005 e 2007, costituisce infine un esempio di interventi settoriali.

A distanza di oltre quindici anni dal primo intervento legislativo, è stata avvertita l'esigenza di aggiornare la disciplina vigente degli strumenti di programmazione negoziata regionale con misure di semplificazione procedurale dirette a favorire processi decisionali più agili e omogenei attraverso un aggiornamento, tra l'altro, della disciplina dell'AQST e l'introduzione di due nuove tipologie, rispettivamente l'Accordo di rilancio economico, sociale e territoriale, e l'Accordo locale semplificato.

Le nuove tipologie di strumenti della programmazione negoziata di interesse regionale sono così indicate dall'art. 2, c. 1 della L.R. 19/2019:

- a. l'accordo quadro di sviluppo territoriale, di seguito indicato come AQST;
- b. l'accordo di rilancio economico, sociale e territoriale, di seguito indicato come AREST;
- c. l'accordo di programma, di seguito indicato come AdP;
- d. l'accordo locale semplificato, di seguito indicato come ALS.

Vediamo ora come l'AQST viene ad essere riconfigurato nell'ambito della nuova L.R. 19/2019.

Esso viene prioritariamente definito (art. 5, c. 1) quale «Programma condiviso di interventi, funzionalmente collegati e finalizzati all'attuazione delle priorità di sviluppo all'interno dei territori provinciali o della città metropolitana ovvero di particolare rilievo tematico regionale».

Torna dunque la duplice vocazione, territoriale o tematica dell'Accordo: ma con una importante puntualizzazione relativa all'ambito propriamente provinciale (e metropolitano, nel caso di Milano): viene cioè a qualificarsi quale modalità specifica di raccordo tra le programmazioni regionale e sub-regionale, in particolare provinciale.

L'AQST costituisce infatti anche il riferimento per la programmazione e il riparto delle risorse statali messe a disposizione della Regione (art. 5, c. 6).

Viene inoltre ribadito il protagonismo del partenariato territoriale, coordinato dalla Regione nei tavoli provinciali e nelle altre sedi di confronto, nella individuazione e condivisione delle succitate priorità di sviluppo nonché degli obiettivi e delle concrete azioni progettuali.

L'AQST viene inoltre finalizzato al coordinamento dell'azione pubblica dei soggetti sottoscrittori, al raccordo, razionalizzazione ed integrazione delle risorse, anche non finanziarie, rese disponibili dai soggetti coinvolti ma anche alla valorizzazione di investimenti, anche privati, coerenti con le finalità dell'AQST.

Si conferma che, in quanto programma articolato di interventi, ciascuno di essi potrà trovare successive modalità o strumenti attuativi, tra cui certamente gli accordi di programma (AdP) o gli accordi locali semplificati (ALS).

La *governance* dell'Accordo è assicurata, come già nella norma previgente, dal Comitato per l'accordo (art. 7), che in fase attuativa assume il ruolo di Collegio di Vigilanza (art. 8), dai soggetti attuatori degli interventi (art.9) e dalla Segreteria tecnica (art. 6) presieduta dal dirigente regionale competente che ne coordina i lavori.

Di particolare incisività l'indicazione delle fasi procedurali, come viene dettagliata negli artt. 10, 11, 13, 14, 15, 16 del Regolamento attuativo, che risultano così declinate:

- a. promozione e adesione;*
- b. definizione dei contenuti dell'ipotesi di AQST;*
- c. approvazione dell'ipotesi di accordo;*
- d. sottoscrizione e approvazione dell'accordo sottoscritto;*
- e. monitoraggio dell'attuazione dell'accordo;*
- f. eventuali aggiornamenti e modifiche dell'accordo;*
- g. conclusione dell'accordo.*

Può essere utile qui ricordare che il provvedimento di promozione dell'AQST viene deliberato dalla Giunta regionale ed in esso è fissato il termine entro il quale deve essere definita l'ipotesi di accordo ai fini della successiva sottoscrizione. Trasmesso al Consiglio regionale, è pubblicato sul BURL per consentire a qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati di presentare eventuali osservazioni, proposte o richieste di adesione.

Con la stessa procedura la Giunta Regionale approva l'ipotesi di AQST, che è sottoscritto dal Presidente della Regione o dall'Assessore regionale delegato, e dai rappresentanti degli enti e soggetti interessati; quindi viene approvato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale da pubblicare sul BURL.

Il monitoraggio dell'attuazione è attivato mediante l'invio con cadenza semestrale alla Segreteria tecnica, da parte dei soggetti attuatori, dei dati relativi allo stato di avanzamento delle attività e la predisposizione e validazione da parte della Segreteria tecnica di una relazione sullo stato di avanzamento delle attività, comprensiva delle informazioni relative agli impegni assunti dai sottoscrittori.

Tutta la documentazione tecnica così predisposta viene sottoposta all'approvazione da parte del Collegio di vigilanza.

L'aggiornamento o la modifica dei contenuti dell'Accordo sono volti a recepire ulteriori priorità o progettualità di rilievo strategico o a prendere atto di criticità tecniche, programmatiche o finanziarie che precludono la realizzazione di interventi o opere previste dall'Accordo stesso.

3. L'esperienza dell'AQST pavese sottoscritto nel 2005.

L'attività di partenariato che si è sviluppata a partire dal 2000 a livello regionale, attraverso lo svolgimento dei Tavoli territoriali di Confronto, ha rafforzato le modalità di relazione della Regione con i soggetti partecipanti, con l'obiettivo comune di realizzare una programmazione di interventi per l'attuazione di politiche per la valorizzazione del territorio, dell'economia e della vita sociale.

Nella realtà pavese lo strumento AQST è quindi intervenuto a consolidare questa modalità di collaborazione inter-istituzionale.

L'AQST ha consentito infatti la formazione di una nuova consapevolezza in merito alla necessità di cooperare su un programma territoriale di priorità condivise, per conseguire maggiori e più efficaci risultati rispetto alla promozione di singoli progetti da parte dei singoli attori.

A seguito dello svolgimento di diverse sessioni generali e tematiche del Tavolo territoriale di Confronto (sessione di insediamento; sessione generale e sugli interventi in Area Obiettivo 2; sessione sulle prospettive per l'agricoltura; sessione generale e su mobilità e infrastrutture; sessione sulle attività culturali; sessione sulle problematiche del lavoro e dell'occupazione), al Tavolo

di luglio 2003 è stata condivisa la volontà di arrivare alla sottoscrizione di un vero e proprio Patto tra la Regione e il territorio provinciale.

L'analisi territoriale che ha accompagnato la fase di promozione dell'Accordo ha individuato le opportunità e i punti deboli del territorio provinciale, consentendo al partenariato locale di identificare un quadro di strategie d'azione articolato su tre direttrici: (1) migliorare i collegamenti interni e quelli tra il territorio e l'esterno; (2) incrementare gli investimenti in capitale umano e nell'imprenditoria innovativa; (3) valorizzare le risorse naturali, artistiche, culturali e scientifiche.

L'Accordo, declinato in relazione al perimetro normativo e regolamentare sopra richiamato, è stato promosso il 23 gennaio 2004 con Deliberazione della Giunta Regionale. Alla Delibera di promozione è stato allegato il Documento *“Le risorse, i punti di forza e debolezza del territorio, le leve d'azione per uno sviluppo condiviso e sostenibile della provincia di Pavia”* che ha messo in evidenza la propensione del territorio alle attività di programmazione, la presenza di aree svantaggiate e marginali anche a causa della frammentazione e della scarsa dotazione infrastrutturale, la rilevanza del patrimonio naturale e storico-culturale, l'esigenza di investimento in ricerca, innovazione e formazione.

L'AQST è stato sottoscritto l'11 febbraio 2005 da Regione Lombardia, Provincia di Pavia, Comune di Pavia, Comune di Voghera, Comune di Vigevano, Camera di Commercio di Pavia, Comunità Montana Oltrepò Pavese e Università di Pavia.

Lo strumento era governato a livello istituzionale dal Comitato di Coordinamento, composto dai rappresentanti dei soggetti sottoscrittori, e a livello tecnico dalla Segreteria tecnica, composta da funzionari designati dai componenti del Comitato e coordinata dal Dirigente dell'Ufficio Territoriale, cui era attribuita la funzione di Soggetto Responsabile dell'Accordo.

All'interno dell'Accordo si sono distinti i progetti già definiti, sia per gli aspetti progettuali che per quelli finanziari, da quelli che, pur condivisi a livello programmatico, non avevano ancora maturato un sufficiente livello di maturazione, necessitando quindi di una specifica attività di promozione e accompagnamento, da svolgere attraverso i meccanismi dell'Accordo.

La fase di gestione dell'Accordo ha fatto perno sulla procedura di monitoraggio, prevista dalla normativa, che ha permesso di affinare i percorsi procedurali degli interventi, di aggiornare con cadenza semestrale il Comitato rispetto all'andamento delle progettualità e di consentire quindi una soluzione collegiale delle situazioni critiche.

I progetti sono stati infatti oggetto di verifica semestrale in ordine allo stato di attuazione attraverso un documento di sintesi (Relazione di Monitoraggio), predisposto dal Soggetto Responsabile.

A seguito dell'attività costante di monitoraggio, nel corso del 2012 il Comitato di Coordinamento ha incaricato l'Ufficio Territoriale Regionale di predisporre una revisione dell'Accordo esistente e una sua completa riscrittura in sintonia con la programmazione regionale che è stata approvata dal Comitato di Coordinamento il 28 giugno 2012.

Le progettualità sono risultate articolate su 3 livelli, modulate rispetto allo stato di definizione: Programma 1° - progettualità condivise, da sviluppare; Programma 2° - progettualità costituite da pluralità di interventi (condivisi o in attuazione), ciascuno con propria tempistica di realizzazione; Programma 3° - progettualità in fase di realizzazione/attuazione o comunque con un percorso realizzativo consolidato.

Complessivamente sono state redatte 26 Relazioni semestrali di monitoraggio, l'ultima delle quali rilasciata a giugno 2019 e riferita all'andamento dell'Accordo nel primo semestre di quell'anno.

Una prima valutazione sull'efficacia dello strumento AQST è stata elaborata nel marzo 2008 dall'Università di Pavia.

Non si è trattato di una valutazione dell'impatto socioeconomico, ma di un'analisi mirata a verificare la bontà del "metodo AQST" e delle sue ricadute sui soggetti coinvolti in termini di informazione, comunicazione, gestione istituzionale, organizzazione interna.

La rilevazione, svolta attraverso interviste ad alcuni dei principali soggetti attuatori, ha consentito di mettere a fuoco i principali risultati conseguiti:

- una sorta di effetto rottura rispetto alla situazione preesistente di carenza in termini di coordinamento verticale/orizzontale;
- una diffusione fluida e capillare delle informazioni sui progetti attivi e su quelli in via di definizione;
- un miglioramento del rapporto tra la Regione e gli Enti Locali;
- una crescita della trasparenza relativamente alle politiche e alle iniziative del territorio;
- uno stimolo positivo al rinnovamento della cultura locale.

Sono anche state rilevate alcune problematiche significative:

- non sempre la diffusione delle informazioni si è tramutata in effettiva conoscenza;

- un impatto dello strumento tutto sommato modesto, specie in riferimento alla partecipazione dei privati;
- l'assenza al Tavolo del livello statale (o al limite una presenza sporadica);
- la presenza di due linguaggi differenti: uno di tipo politico/strategico e uno di tipo tecnico/attuativo, non sempre ben raccordati;
- una eccessiva tendenza alla proposta progettuale senza una relativa verifica preliminare del livello di integrazione con la programmazione locale e regionale;
- una mancanza di competenze specifiche nella elaborazione e gestione degli strumenti di programmazione negoziata.

L'AQST è comunque stato riconosciuto dal territorio come unico strumento di raccordo complessivo tra politiche locali e politiche regionali. La lettura delle esigenze territoriali ha favorito l'integrazione, anche finanziaria, delle singole progettualità.

Gli organismi di governance dell'Accordo (Comitato di Coordinamento e Segreteria tecnica) sono risultati luoghi privilegiati di scambio e condivisione di informazioni, favorendo la nascita e la gestione di progettualità locali.

La fase di monitoraggio periodico ha consentito, oltre all'individuazione delle difficoltà procedurali ed attuative degli interventi, la definizione di una rete tra i soggetti del territorio.

Le principali difficoltà nell'attuazione dell'Accordo hanno riguardato la tensione tra la dimensione programmatica e quella attuativa; in particolare, il recepimento delle istanze territoriali attraverso uno strumento di programmazione negoziata, non contemplando in questo caso un portafoglio finanziario, dovrebbe prevedere la creazione di percorsi di premialità nelle procedure di assegnazione dei fondi, condizione che non si è sempre realizzata.

4. Il percorso svolto nel 2021/2022 per la definizione di un nuovo AQST.

Nel 2021, in un contesto profondamente segnato dall'emergenza sociosanitaria, ma non privo di strumenti e risorse per la ripresa sociale ed economica, è cresciuta la consapevolezza che i sistemi territoriali potessero giocare un ruolo primario nella strategia per lo sviluppo locale di Regione Lombardia.

Di nuovo, nel contesto pavese, l'AQST, innovato dalla Legge Regionale 19/2019, è stato ritenuto lo strumento idoneo per definire in modo condiviso gli obiettivi prioritari di un territorio, le risorse disponibili, le progettualità mature e quelle da sostenere, in un approccio sussidiario imperniato sulla programmazione regionale ed improntato all'ascolto ed al confronto.

Da tale prospettiva è scaturita la decisione di avviare in chiave sperimentale e prototipale il percorso di formazione del nuovo AQST per il territorio provinciale di Pavia, anche raccogliendo spunti e proposte formulati in occasione della tappa pavese di presentazione del "Piano Lombardia" del 13 maggio 2021.

Si è quindi ritenuto di avviare un percorso di lavoro con i soggetti locali che potesse consentire, muovendosi in coerenza con la Legge e il Regolamento, di produrre un quadro programmatico e progettuale condiviso a livello territoriale.

Nel corso dell'XI Legislatura la Regione ha avviato le proprie attività di dialogo, nel territorio lombardo e pavese, con l'insediamento, il 1° luglio 2019, del Tavolo Territoriale, articolando poi l'ascolto dei soggetti locali attraverso i Tavoli tematici che si sono svolti tra il 2019 e il 2020 (Tavolo tematici su Infrastrutture, Sviluppo Economico, Politiche sociali e sanitarie) e riprendendo a maggio 2021 il confronto con il partenariato in occasione della presentazione del Piano Lombardia agli Enti Locali e ai portatori d'interesse.

Il percorso ha dovuto tenere conto degli effetti dell'emergenza sanitaria iniziata a febbraio 2020 e, anche nella traduzione delle priorità locali in progettualità concrete da attuarsi attraverso l'AQST, ha dovuto rapportarsi con i provvedimenti regionali adottati per favorire la ripresa e sostenere il tessuto economico e sociale.

La previsione della normativa circa l'attuazione delle priorità locali in coerenza con le politiche indicate nel Programma regionale di sviluppo, nel Documento di economia e finanza regionale e negli altri Piani e programmi regionali di settore, ha dovuto quindi tener conto anche dei Piani e Programmi introdotti dalla Regione per contrastare gli effetti della pandemia.

Riferimenti imprescindibili per la definizione del posizionamento regionale sono inoltre costituiti dalla Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile, con cui vengono delineati gli impegni delle istituzioni e del sistema socioeconomico lombardo nel perseguire le finalità e gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile, e dalla centralità della digitalizzazione e della semplificazione come elementi di sviluppo e fattori di attrattività e competitività.

Il percorso di concertazione avviato a partire dal maggio 2021 è stato scandito dalla predisposizione, a luglio 2021, di un Documento di inquadramento e ricognizione che ha fornito una prima individuazione del quadro di riferimento.

A febbraio 2022 è stato definito il Documento di posizionamento regionale che ha dato conto del grado di coerenza delle progettualità locali rispetto alla programmazione regionale.

L'obiettivo del Documento era quello di fornire, all'interno di una visione strategica e in sintonia con la struttura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con i contenuti della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale 2022-2024 e con la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile, tutti gli elementi utili per lo svolgimento del Tavolo Territoriale del 26 maggio 2022, durante il quale il Documento di posizionamento regionale è stato illustrato e adottato come base per il confronto con i soggetti locali.

Nel corso dei lavori del Tavolo si è concordato di svolgere un percorso con i soggetti locali per completare l'articolazione della strategia impostata.

Si è quindi proceduto, in accordo con la Provincia e l'Università di Pavia, alla redazione del Documento strategico "*Pavia, la prima smart land verde lombarda*", che ha rappresentato la sintesi tra il posizionamento regionale e le istanze territoriali, arrivando a definire un quadro programmatico aggiornato e consolidato, che, dopo la condivisione tra i soggetti coinvolti, potrà essere assunto come riferimento utile, seppure non vincolante, per un'agevole attuazione attraverso gli strumenti della programmazione negoziata regionale ad inizio della XII Legislatura.

Il Documento strategico propone la visione del territorio provinciale dove i cambiamenti indotti dalla pandemia, e successivamente dalla crisi energetica generata dalla situazione internazionale, possano aprire nuove prospettive di sviluppo per un territorio che potrebbe divenire uno dei luoghi privilegiati dello sviluppo policentrico dell'area metropolitana, connotandosi come una *smart land verde*, ossia un'area con un contesto rurale di pregio e un tessuto diffuso di piccoli e medi centri, luogo ideale per lo sviluppo di una rete di imprese innovative ed ecosostenibili.

La *smart land verde* di Pavia punta a coniugare l'anima universitaria del suo territorio, il patrimonio di conoscenza e di saperi, la vocazione sanitaria e il "cuore verde" dell'intero territorio provinciale.

Il Documento traccia sei Linee di azione, rivolte rispettivamente a: 1) Salute e nuovo Welfare, 2) Risorse umane, inclusione e coesione sociale, 3)

Infrastrutture per un'accessibilità sostenibile, 4) Innovazione e ricerca, 5) Competitività, turismo e cultura, 6) Centralità del territorio, sviluppo sostenibile e transizione ecologica.

Alle 6 Linee d'azione sono connessi 23 obiettivi di sviluppo. Le progettualità al momento segnalate dal territorio dovranno essere approfondite e valutate su due livelli: progetti centrali e progetti complementari.

I progetti che saranno individuati come centrali sono interventi da realizzare attraverso l'Accordo, e si potranno avvantaggiare della capacità dell'AQST di semplificare il loro percorso realizzativo, di migliorare il loro accesso alle risorse e in generale di promuoverli nel contesto territoriale.

Il 15 dicembre 2022 è stata sottoscritta l'Intesa tra Regione Lombardia e i componenti del Tavolo locale che sancisce la condivisione di tale visione strategica del territorio provinciale, propedeutica alla definizione di un nuovo Accordo di Sviluppo Territoriale per la provincia di Pavia, ai sensi dell'art. 5 della succitata Legge Regionale n. 19.

L'Intesa è stata oggetto di una specifica comunicazione in Giunta del Presidente, di concerto con l'Assessore agli Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni, il 28 dicembre.

Si tratta quindi di un corposo impianto partenariale e progettuale che viene trasmesso alla nuova Legislatura regionale per il suo successivo inquadramento normativo e programmatico nell'ambito della strumentazione legislativa sopra illustrata e dei Documenti programmatici che saranno posti a base della nuova fase del governo regionale.

5. Conclusioni.

L'esperienza sopra assai sinteticamente richiamata – e che potrà essere oggetto di approfondimenti ed integrazioni riferite al contesto regionale e di attualizzazioni in relazione agli sviluppi in sede locale – delinea un quadro complessivamente virtuoso di incontro tra una nuova e più aggiornata “postura” delle Pubbliche Amministrazioni, come attori “dialoganti” dello sviluppo territoriale, le potenzialità offerte da un puntuale e dinamico quadro legislativo regionale e la rete locale del partenariato pubblico e privato.

Degna di nota pare anche la continuità nel tempo della disponibilità al coinvolgimento e alla cooperazione inter-istituzionale, cui ha corrisposto una

flessibilità ed un dinamismo adattivo della strumentazione amministrativa e dei soggetti politici e tecnici chiamati ad interpretarla.

La tenuta nel tempo delle strutture tecniche e dell'ingaggio politico regionali ha costituito un riferimento costante per i soggetti istituzionali e socioeconomici locali, chiamati a concorrere alla definizione puntuale degli interventi e alla loro implementazione attuativa.

Si è cioè creata ed è stata alimentata nel tempo una sorta di “capitale istituzionale e sociale”, un network politico e professionale, forse poco visibile e noto nella sua compiutezza ma che è stato alla base di molteplici e rilevanti realizzazioni in ambito infrastrutturale, socioeconomico e dei servizi su scala provinciale.

Un “capitale” che potrà dare ulteriori consistenti frutti nella nuova stagione politico-programmatica che ora si apre.