



11



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI**
Dipartimento per le politiche del lavoro
e dell'occupazione e tutela dei lavoratori
UFFICIO CENTRALE OPPL



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
**DIPARTIMENTO DELLA
FUNZIONE PUBBLICA**
per l'efficienza delle amministrazioni



GOVERNANCE E SVILUPPO TERRITORIALE

11

GOVERNANCE E SVILUPPO TERRITORIALE

Formez

AZIONI DI SISTEMA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Formez



AZIONI DI SISTEMA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nel corso della programmazione degli interventi FSE 2000-2006 si è ravvisata la necessità di sostenere i processi di riforma in atto nella Pubblica Amministrazione, attraverso Azioni di Sistema gestite a livello centrale dal Dipartimento della Funzione Pubblica, al fine di assicurare, in un'ottica di coesione ed inclusione, omogeneità e coerenza, sul territorio nazionale, a tutti gli interventi rivolti alle Pubbliche Amministrazioni. Ciò ha portato alla definizione di un Programma Operativo Nazionale (PON) di "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (ATAS)" per le aree Obiettivo 1 e di un PON di "Azioni di Sistema" per le aree Obiettivo 3.

In relazione ad ogni PON, il Formez predispone Piani operativi che, una volta approvati dal Dipartimento e presentati ai Comitati di Sorveglianza, portano poi alla realizzazione di specifici progetti ed interventi.

La compresenza dei due Obiettivi permette al Formez di avviare attività sul territorio nazionale, coinvolgendo tutte le Regioni in un'ottica di sistema e secondo criteri di ottimizzazione e di positivi scambi di esperienze.

L'approccio perseguito dal Formez, che trova nel Piano la sua concreta espressione, vede le Azioni stesse come derivanti da due principi complementari e convergenti. Alcune Azioni nascono dal basso, da una lettura dei singoli, specifici contesti e, attraverso processi successivi di modellizzazione e "de-contestualizzazione", consentono di portare a sistema quello che i contesti hanno prodotto. Così facendo, l'Azione di Sistema "restituisce" ai territori le loro stesse esperienze, attribuendo valore aggiunto e consentendone riusabilità e diffusione. Altre Azioni, di converso, nascono con una visibilità dall'alto, meno impegnata nella gestione del quotidiano e più aperta alla ricerca, all'esperienza di nicchia o di "frontiera". In questo caso il modello proposto viene poi immediatamente offerto ai territori per la sperimentazione, perché siano i territori a consentirne di apprezzare il valore e l'utilità, e a dare concretezza ai modelli e corpo alle ricerche, oltre che a decretarne l'utilizzabilità. In questo caso l'Azione di Sistema "ritorna" al centro, che potrà dunque avviarne la diffusione su più ampia scala.

Questa collana si inserisce a pieno titolo nello spirito delle Azioni di Sistema dal momento che nasce per dare sia maggiore diffusione ai risultati dei progetti realizzati dal Formez, sia maggiore organicità alle Azioni, attraverso una riflessione e un dibattito sulle stesse, sulle opportunità e modalità di trasferimento di modelli efficaci e di buone pratiche tra amministrazioni.

Carlo Flamment
Presidente Formez

Responsabile editoria
Anna Mura



11

GOVERNANCE E SVILUPPO TERRITORIALE

Formez

Formez • Area Editoria e Documentazione

A cura di
Dolores Deidda

Con i contributi di
Domenico Cersosimo, Sebastiano Fadda, Giocchino Garofoli
e *Ilaria Raimondi*

Organizzazione editoriale
Paola Pezzuto, Vincenza D'Elia



I contributi presentati in questo volume nascono da elaborazioni e riflessioni associate a diverse iniziative di ricerca-azione messe in atto dal Formez, nell'ambito delle attività del Progetto SPRINT – Azioni di Sistema (cofinanziato dal PON ATAS, Misura II.2, Azione 3), finalizzato a sostenere la Progettazione Integrata Territoriale nelle Regioni dell'Obiettivo 1.

In particolare, le attività del Progetto SPRINT hanno fra l'altro sviluppato, a partire da un'indagine sui processi in atto di Progettazione Integrata, un'analisi critica dei diversi schemi e modelli organizzativi e relazionali, messi in pratica dagli attori coinvolti nei PIT. In questo quadro, la governance che è il modo in cui la società risolve i suoi problemi e soddisfa i suoi bisogni, ovvero, in forma più specifica, è la capacità dei diversi attori di coordinare le proprie strategie d'intervento e di condividere la conoscenza (in termini di problem frame e di problem solving) necessaria per progettare azioni di sviluppo – si è rivelata un tema chiave da affrontare per aumentare l'efficacia delle politiche pubbliche volte a supportare la coesione e la competitività territoriale.

I Progetti Integrati Territoriali rappresentano un'occasione storica per riflettere sulla governance dello sviluppo locale e per mettere in pratica nuove forme e modelli di governo del territorio, nuovi network fra attori – collocati su diversi livelli ed impegnati in funzioni differenti –, nuove e più efficaci forme di cooperazione. Pur con diversi livelli di profondità e di efficacia, in molte delle realtà locali coinvolte nella programmazione ed attuazione dei PIT si è effettivamente cercato di cogliere queste opportunità, sperimentando nuove architetture di relazione e di cooperazione, nonché dando vita a primi nuclei di



sistemi organizzativi locali. Oltre che dall'esame di queste esperienze nascenti, la comprensione e la valutazione dei processi in atto richiedono il recupero e la formalizzazione delle precedenti esperienze e forme di governance, già sperimentate in Italia per l'attuazione di politiche di sviluppo locale (si vedano ad esempio i Patti Territoriali Europei), al fine di comprenderne i limiti, ma anche di svilupparne le potenzialità.

Il tema della governance è strettamente collegato ad una riflessione sul ruolo e le funzioni della Pubblica Amministrazione come attore essenziale delle politiche di sviluppo territoriale. Il processo di Progettazione Integrata ha messo in moto numerosi cambiamenti nel funzionamento della Pubblica Amministrazione, sviluppando innovazione nei comportamenti individuali e collettivi, nei modelli organizzativi e nelle procedure. Ciò ha portato con sé l'esigenza di nuove competenze – tecniche, comportamentali, di relazione – e di una maggiore capacità di “fare rete” delle Amministrazioni con l'insieme degli attori impegnati nei PIT, in modo da arricchire il capitale sociale e territoriale attraverso la costituzione di nuovi beni relazionali.

L'attività di ricognizione sui temi della governance e del partenariato è stata condotta con un approccio di ricerca-azione. Si è cioè cercato di conoscere ed interpretare i processi di cooperazione ed aggregazione locale nell'ambito della Progettazione Integrata, allo scopo di individuare ed implementare soluzioni tecniche, strumenti ed interventi sulle competenze diretti a sostenere, irrobustire ed innovare questi processi. Il Progetto SPRINT ha riconosciuto dunque tra i principali terreni di azione quello di un supporto allo sviluppo delle “competenze di sistema”, ossia di quelle competenze che rendono possibile la condivisione dei linguaggi e il controllo dell'intero processo di ideazione e attuazione del Progetto Integrato. Tali competenze accompagnano il percorso analitico, progettuale, gestionale, di monitoraggio e valutazione dei PIT, rafforzando la capacità dei diversi attori, compresa quella di risolvere problemi attraverso la moltiplicazione delle best practice.

INDICE



9

INTRODUZIONE

di Dolores Deidda 11

CAPITOLO 1 17

Dai Patti ai PIT. Lezioni dall'esperienza

di Domenico Cersosimo 19

1. La nuova programmazione dello sviluppo locale 21

2. La razionalità del Patto Territoriale 24

3. L'area-studio: l'Alto Belice Corleonese 28

4. Il Patto per l'Occupazione Alto Belice Corleonese 29

5. Dal PTO al PIT 42

6. Una considerazione conclusiva 47

Bibliografia 49

CAPITOLO 2 51

Governance territoriale e Progettazione Integrata

di Sebastiano Fadda 53

1. Nozione di *governance* e processi economici 56

2. *Network coordination* 58

3. Coordinamento verticale e coordinamento
orizzontale 63

4. I PIT nella *governance* territoriale 75

5. Le aree strategiche della *governance* territoriale
interattiva 79

6. La *governance* della *governance* 88

**CAPITOLO 3**

95

Sviluppo locale e governance

di Giacchino Garofoli	97
1. Lo sviluppo locale in Italia	97
2. Il Progetto Integrato Territoriale	99
3. L'iter metodologico	104
4. La <i>governance</i> dello sviluppo locale	107
5. L'Agenzia di sviluppo locale come strumento di <i>governance</i>	109
6. Lo sviluppo integrato territoriale: alcuni casi esemplari in Italia e all'estero	114
7. Conclusioni	124
Bibliografia	125

INTRODUZIONE



11



Nuovi modelli di *governance*, competenze di sistema, apprendimento dall'esperienza: sono i tre temi affrontati dagli autori nei saggi pubblicati in questo volume. La Progettazione Integrata Territoriale ha posto in luce innovazioni importanti che riguardano queste tre sfere risultate decisive per generare e realizzare progetti di sviluppo locale, per rendere più efficaci le politiche pubbliche rivolte a sostenere la coesione e la competitività territoriale.

La *governance*, finalizzata allo sviluppo, e il coordinamento possono essere migliorati attraverso il coinvolgimento – con forme innovative di partecipazione al processo decisionale – dell'insieme degli attori in grado di contribuire al successo dei progetti. La “*governance* interattiva” nel saggio di Sebastiano Fadda costituisce una forma avanzata, evoluta, rappresentativa della capacità dei diversi attori di coordinare le proprie strategie d'intervento e di condividere la conoscenza (*problem frame e problem solving*) necessaria per progettare azioni di sviluppo. Essa chiama in causa – nella dimensione territoriale – sia attori pubblici che operano a scala locale, sovralocale e regionale (quali le istituzioni municipali, provinciali e regionali), sia attori privati che rappresentano gli interessi sociali ed economici o più in generale la società civile, anche attraverso le organizzazioni del terzo settore. Ma è ai primi che l'autore riconosce la responsabilità di guidare il processo, con un ruolo attivo, di stimolo e di leadership, di capacità di cogliere e trasmettere i segnali di cambiamento affinché tutto il sistema locale sia in grado di apportare gli aggiustamenti necessari ai mutamenti di scenario. Il compito del soggetto pubblico è quello di assicurare la manutenzione della rete istituzionale, costruendo piattaforme di fiducia tra e con gli attori che partecipano al processo, mediando tra interessi contrastanti, accompagnando la crescita della capacità di apprendimento, offrendo pari opportunità di accesso all'informazione.

La sfida aperta dai Progetti Integrati Territoriali è che questa modalità di *governance* venga attivata o sviluppata costruendo le condizioni di appren-



dimento che si sono rivelate insufficienti nel corso di esperienze pregresse nate nell'ambito di programmi e progetti orientati a promuovere lo sviluppo locale. Questa è la principale tesi di Gioacchino Garofoli, secondo cui i PIT rappresentano "un'occasione storica" per porre mano alla questione della "governance dello sviluppo locale", implementando quelle condizioni (integrazione e sviluppo di conoscenze e competenze, massa critica di interventi, meccanismi di coordinamento e di premialità) che sono apparse deficitarie nell'attuazione di precedenti strumenti ed esperienze. Tali condizioni, in positivo, si possono sintetizzare nella capacità di affrontare e risolvere problemi economici e sociali emergenti attraverso Progetti Integrati che facciano perno sulle risorse e sulle competenze sedimentate del territorio e sulla costruzione effettiva del partenariato (verticale e orizzontale), seguendo un approccio pragmatico e partecipativo.

In questo percorso assume significatività la presa in considerazione di casi di successo, di *best practices* che, dando conto dei processi e dei meccanismi sperimentati, consentendo l'emulazione e la competizione, indicano possibili percorsi virtuosi (modalità di costruzione del partenariato, identificazione e sviluppo di competenze, riforma dei modelli organizzativi, disegno di procedure innovative) di progettazione locale.

Le "competenze di sistema" sono l'ingrediente principale della "governance dello sviluppo locale". Si tratta di quelle competenze che rendono possibile la condivisione dei linguaggi e il controllo dell'intero processo di ideazione e attuazione del Progetto Integrato, che ne accompagnano il percorso analitico, progettuale, gestionale, di monitoraggio e valutazione, rafforzando la capacità dei diversi attori, compresa quella di risolvere problemi mediante la moltiplicazione delle *best practices*. È in questo contesto che si definiscono il ruolo e la *mission* delle Agenzie di sviluppo come facilitatori dei processi di apprendimento, di accumulazione e diffusione di competenze di sistema. L'analisi delle caratteristiche e della storia di diverse Agenzie, italiane e straniere, mette in luce percorsi molto originali ma allo stesso tempo è indicativa delle problematiche comuni legate alla socializzazione delle conoscenze in ambito locale.

Di fatto, le forme di *governance* sperimentate in Italia per l'attuazione di politiche di sviluppo locale (in particolare nell'ambito della Programmazione negoziata) o per la realizzazione di specifici programmi comunitari, – pur avendo attivato interessanti percorsi –, hanno posto in luce limiti e debolezze di visione e di impostazione, che hanno portato, talvolta, a forme effimere, non durature, di partecipazione dal basso, a strategie complessive di sviluppo del territorio. Spesso si è trattato di coinvolgimenti ed impegni che non

hanno innescato un vero processo di valorizzazione del potenziale di risorse localmente disponibili e non utilizzate. Altre volte si è dato vita a forme di “partecipazione senza condivisione”, che hanno portato ben presto ad uno scadimento nella retorica della partecipazione, incapaci di generare il valore aggiunto atteso.

L’esperienza della Progettazione Integrata è costretta a prendere atto di questi limiti, non per considerarli un dato insuperabile ma per realizzarne il superamento. Lo sviluppo locale, infatti, vede nel miglioramento della *governance* territoriale e nell’approccio partecipativo una condizione primaria per affermarsi. Ciò anche perché le politiche di sviluppo che non si basano su effettivi partenariati e cooperazioni locali – come diverse esperienze internazionali evidenziano – hanno dato prova di scarsa efficacia.

Un percorso evolutivo è riscontrabile nel passaggio dal Patto Territoriale al PIT e questo è un indizio – secondo Domenico Cersosimo – della capacità di apprendere dall’esperienza degli attori locali che hanno saputo accumulare conoscenze, comportamenti, pratiche e reti istituzionali, riuscendo a reinvestirli nella produzione dei PIT, sia attraverso la continuità dell’impegno delle singole risorse umane (con responsabilità istituzionali e tecniche), sia attraverso la mobilitazione del patrimonio collettivo. L’analisi di un Patto Territoriale europeo di successo, l’Alto Belice Corleonese, dove si rileva una “straordinaria coesione istituzionale”, conferma che gli attori locali sono riusciti a compiere tale percorso, utilizzando i risultati del Patto per sviluppare progetti più orientati all’integrazione; avviare azioni di sistema più solide, dotate sia di efficienza tecnico-gestionale, sia di forte legittimazione politico-istituzionale; produrre beni pubblici (Agenzie d’area, Consorzi) in grado di rafforzare il tessuto connettivo e la cooperazione interna al sistema locale. È certo però che il cambiamento delle regole del gioco, nel passaggio dal Patto al PIT, ha determinato un “disorientamento degli attori” che su diversi aspetti hanno dovuto “ricominciare da capo”.

Il Progetto SPRINT – come ben evidenziano i saggi degli autori di questo volume – ha attivato diverse iniziative di ricerca/azione, ha proposto modelli teorici, ha ricostruito storie, ha indagato i processi in atto per facilitare la comprensione e l’analisi critica delle diverse forme, schemi e modelli di *governance* che hanno ispirato le scelte e i comportamenti degli attori coinvolti nei Progetti Integrati. Lo sguardo rivolto oltre i confini del nostro Paese conferma che l’obiettivo di migliorare le politiche attraverso l’approccio partecipativo non è di facile portata. Molte e di diversa natura sono le sfide che bisogna superare, comprese quelle di ordine culturale. Anche sul piano del processo decisionale non è facile dimostrare che esso possa essere reso più snel-





lo ed incisivo quando la molteplicità e la diversa natura dei partecipanti porta a rendere più plausibile il contrario, proprio perché difficile e complessa si presenta la mediazione degli interessi e non lineari le procedure di coordinamento. Eppure, nonostante questi rischi, le strategie partecipative a livello locale – costruite su solide basi – sono da preferire quando è in gioco l'efficacia delle politiche, ovvero la possibilità di soddisfare bisogni emergenti della collettività e di mobilitare il potenziale delle risorse locali.

Nel processo della Progettazione Integrata le maggiori responsabilità nella costituzione e nel funzionamento di nuove forme di *governance* ricadono sulla Pubblica Amministrazione, specie regionale – come gli autori segnalano – ovvero su apparati che tradizionalmente hanno operato sulla base di principi e approcci di tipo gerarchico e di autoreferenzialità. Gli interessanti cambiamenti che il processo dei PIT mette in evidenza in questo ambito, rappresentano un campo di ricerca su cui il DFP e il Formez, tramite il progetto SPRINT¹ continueranno ad indagare (studi di caso), al fine di esplicitare i meccanismi che hanno consentito, in tempi relativamente brevi, lo sviluppo di significative innovazioni nei comportamenti individuali e collettivi della Pubblica Amministrazione, dei suoi modelli organizzativi, delle sue procedure interne e per l'attuazione dei programmi di sviluppo.

Tali cambiamenti sono il risultato tangibile e verificabile dell'apprendimento istituzionale che i PIT hanno favorito e stimolato. L'apprendimento si è manifestato nella crescita di nuove competenze richieste dalla partecipazione attiva al processo di costruzione e di attuazione dei PIT. Competenze non solo a carattere tecnico/specialistico ma anche comportamentali e relazionali, costruite come saperi contestualizzati, condivisi dall'insieme degli attori e diffusi nell'ambito locale.

Dolores Deidda*

¹ Il Progetto SPRINT- Sostegno alla Progettazione Integrata, attuato dal Formez, è finanziato nell'ambito della Misura II.2 del Programma Operativo Nazionale 'Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema' (PON ATAS), a titolarità del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La Misura II. 2 viene attuata con il coordinamento del Dipartimento della Funzione Pubblica-Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il PON ATAS si propone di incrementare in modo durevole la capacità delle Amministrazioni nazionali, regionali e locali di programmare, attuare e sorvegliare gli interventi di sviluppo. Il Progetto SPRINT condivide questa strategia di intervento, attuando un'azione di sistema a vantaggio delle Amministrazioni Pubbliche e dei partenariati locali del Mezzogiorno nel campo del governo, del coordinamento e dell'attuazione dei processi di Progettazione Integrata Territoriale.

* Responsabile del Progetto SPRINT - Formez.

CAPITOLO 1

17





Da circa un decennio il nostro Paese è alle prese con un'interessante e diffusa sperimentazione di nuove forme di regolazione dei processi di sviluppo a scala locale. La caratterizzazione principale di queste nuove modalità regolative è quella di essere incentrate sul ruolo proattivo dei soggetti istituzionali locali, che sono chiamati ad un protagonismo progettuale e a prassi di governo radicalmente differenti rispetto al passato.

La recente esplosione di coalizioni locali per lo sviluppo, che interessa non soltanto il campo stretto dell'economia bensì l'intero spettro del governo territoriale, è l'esito non scontato sia di cambiamenti radicali avvenuti nel "modo di produzione" sia di cambiamenti intervenuti nel "modo di guardare il mondo" da parte degli scienziati sociali. Entrambi i cambiamenti spingono verso una riconsiderazione dell'importanza nei processi di sviluppo delle istituzioni intermedie, della mobilitazione sociale locale e della valorizzazione delle "risorse immobili", della rete degli attori locali, del capitale sociale formale. Asimmetrie informative e razionalità limitata, disallineamento degli obiettivi e delle preferenze dei soggetti, differenza nelle mappe cognitive degli attori, rischi di appropriazione particolaristica delle risorse, frammentazione e parcellizzazione dei poteri – tutti fenomeni ingigantiti nelle nostre società complesse – obbligano vieppiù ad intraprendere politiche pubbliche basate su strategie cosiddette "inclusive", ossia tese a coinvolgere nelle decisioni, sin dalla loro ideazione, la più ampia platea dei portatori di interesse coinvolti (*stakeholders*).

La strategia della "porta aperta" nella formulazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche appare tanto più decisiva in contesti socio-istituzionali caratterizzati da una bassa propensione all'interazione e alla cooperazione tra gli attori locali. A differenza infatti delle aree, come ad esempio quelle distrettuali, dove processi largamente "spontanei" hanno determinato "ordini" socio-istituzionali congrui con la crescita economica, nelle aree in ritardo

* Professore associato di Economia regionale presso l'Università della Calabria.

di sviluppo le reti sociali e le architetture istituzionali sono di norma “fuori squadra” e, dunque, a maggior ragione necessitano di politiche pubbliche che incentivino configurazioni di organizzazioni sociali consone con lo sviluppo².

Il Patto Territoriale è certamente lo strumento che più si avvicina al modello di politica pubblica intenzionale rivolta a modificare i contesti istituzionali. Il Patto “costringe” gli attori a giocare un nuovo gioco cooperativo, all’interazione funzionale, all’integrazione delle risorse, all’accoppiamento organico tra crescita imprenditoriale e cambiamento istituzionale. Attraverso il Patto, almeno nei casi in cui gli attori locali lo interpretano e utilizzano correttamente, i sindaci e i rappresentanti del mondo economico e sociale maturano nuove consapevolezza, avviano nuove e più intense relazioni, capiscono l’importanza e i vantaggi dell’azione collettiva, producono nuovi beni pubblici locali, cambiando così se stessi e il contesto istituzionale. Il fine ultimo del Patto è che questo cambiamento sia permanente, ovvero che gli attori, preso atto dei benefici netti dell’azione congiunta, ripetano nel tempo il gioco cooperativo, applicandolo dunque nelle altre sfere delle politiche pubbliche locali, speciali e ordinarie. In altri termini, l’esperienza del Patto consente di accumulare nuovi “saper fare”, nuove competenze regolative e relazionali, che possono essere trasferite e implementate in altri strumenti di intervento, in altre occasione di sviluppo.

I Progetti Integrati Territoriali sono strumenti fortemente innovativi dei nuovi Fondi Strutturali comunitari 2000-2006, rivolti a potenziare i luoghi dello sviluppo locale attraverso la concentrazione e l’integrazione, finanziaria e funzionale, delle risorse pubbliche e private. Sono diversi dai Patti per modalità di costruzione, finanziamento, ambito di applicazione, soggetti coinvolti, ma la loro razionalità è identica. Entrambi fanno leva sulle istituzioni intermedie locali, sull’intelligenza delle società locali di modificare i contesti, sulla costruzione dello sviluppo come un processo “in corso d’opera”.

I PIT vengono alla luce dopo i Patti, nascono forse proprio grazie ai Patti. È allora interessante capire le connessioni tra i due strumenti. Verificare quanto, come e cosa dell’apprendimento “pattizio” viene trasferito nell’esperienza “pattizia”. Capire continuità e discontinuità in termini di territori coinvolti, leadership, idee progettuali, classi dirigenti. Capire in altri termini se si tratta di due generazioni di strumenti che si sovrappongono, infittendo la trama relazionale istituzionale, le coalizioni progettuali locali e l’apprendimento istituzionale, oppure se non si tratta semplicemente di due strumenti

² Per approfondimenti analitici su “ordini spontanei” e “ordini costruiti”, nonché sulle modalità di cambiamento delle organizzazioni sociali, cfr. Bagnasco (1999 e 2003).

reciprocamente indifferenti, senza gradi di parentela, negando così la possibilità della fertilizzazione stratificata, dell'apprendimento incrementale.

Il tentativo di questo saggio è di esplorare alcune di queste connessioni in riferimento ad un caso concreto di Patto-PIT, anche se l'analisi sarà largamente incompleta in quanto la "maturità" dei due strumenti è molto diversa: temporalmente avanzata quella del Patto, ancora nella fase di progettazione quella del PIT. Ciò nonostante, la discussione del caso di studio consente di individuare diverse potenzialità e criticità della fase di transizione dal Patto al PIT, nonché alcune implicazioni di *policy*.

Il lavoro è organizzato in cinque paragrafi, oltre che in queste brevi note introduttive e in una considerazione conclusiva. Nel paragrafo successivo si illustrano sinteticamente i cardini della nuova programmazione e le principali differenze rispetto alle politiche tradizionali del passato. Subito dopo (par. 3) si analizzerà in dettaglio la razionalità del Patto Territoriale, evidenziando in particolare la sua essenza di "laboratorio sperimentale" per gli attori istituzionali locali, all'interno del quale apprendono nuove regole di interazione e nuovi stili di comportamento. Nel quarto paragrafo si delinearanno le *performances* socioeconomiche dell'Alto Belice Corleonese – l'area territoriale del caso di studio – e le sue dinamiche recenti, mentre nel paragrafo seguente si analizzano diffusamente le modalità di costruzione del progetto di sviluppo, della leadership istituzionale, degli iter procedurali e dell'implementazione del Patto Territoriale per l'Occupazione. Infine, nel sesto paragrafo si affronteranno alcuni nodi della transizione istituzionale e progettuale dal Patto al PIT, approfondendo soprattutto gli aspetti legati alla regolazione regionale dei PIT e alla continuità istituzionale tra i due strumenti. Il racconto delle esperienze del Patto e della formazione del PIT (par. 5 e 6) è basato prevalentemente sui risultati ottenuti sul campo, attraverso interviste dirette ai principali protagonisti istituzionali locali.

1. La nuova programmazione dello sviluppo locale

Nella seconda metà dello scorso decennio vengono avviate in Italia politiche pubbliche a favore delle aree in ritardo di sviluppo radicalmente diverse per natura e finalità rispetto a quelle attuate nel passato. Per oltre mezzo secolo, l'intervento straordinario per il Mezzogiorno è stato indirizzato a colmare le diseconomie esterne attraverso sussidi agli investimenti. Riduzione del costo del capitale – attraverso generosi contributi in conto capitale e finanziamenti a tassi agevolati – e del costo del lavoro – mediante un'ampia fi-





scalizzazione degli oneri sociali – hanno rappresentato gli strumenti cardini rivolti a compensare le maggiori difficoltà del fare impresa nelle regioni del Sud. L'idea sottostante alla politica di intervento era che il particolare regime di aiuto avrebbe incentivato i processi di investimento, sia degli imprenditori locali sia di gruppi industriali esogeni, rafforzando ed estendendo il tessuto produttivo, e per questa via il progressivo cambiamento del contesto socio-istituzionale. L'impresa dunque era considerata il perno della strategia di sviluppo, il motore pressoché esclusivo della crescita economica e della trasformazione sociale.

Nonostante gli intensi e duraturi sussidi agli investimenti aziendali, lo sviluppo economico non è decollato, tanto meno il divario aggregato del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord si è significativamente ridotto. Soprattutto, non si è ridotto il gap di competitività territoriale, il che ha implicato la riproduzione inerziale dei tradizionali aiuti pubblici di compensazione.

La nuova politica regionale di sviluppo, anche sulla base delle lezioni della vecchia politica di intervento, punta invece in via prioritaria ad accrescere la competitività territoriale, attraverso investimenti pubblici di sistema altamente qualificati e una drastica modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Il tentativo è di passare da una politica di “monetizzazione” degli svantaggi localizzativi ad una strategia finalizzata ad annullare gli svantaggi, al miglioramento permanente della *performance* territoriale. In altri termini, la nuova politica aspira a spostare il baricentro degli interventi dalla singola impresa ai contesti territoriali, dagli investimenti incentivati ai beni pubblici locali. In particolare, la nuova programmazione punta deliberatamente a conseguire due obiettivi. Il primo *“riguarda la realizzazione e l'accelerazione di infrastrutture materiali e immateriali di elevata qualità”* nel Mezzogiorno, rivolte a rimuovere gli ostacoli alla vita civile e alla crescita economica, alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturale e alla costruzione del *“capitale sociale indispensabile allo sviluppo: la sicurezza del territorio; una più intensa attività di formazione; una amministrazione efficace della giustizia, dell'istruzione, della sanità; relazioni di fiducia all'interno delle comunità locali, fra imprenditori, fra capitale e lavoro, fra attori pubblici e privati, fra Amministrazioni pubbliche diverse”* [Ciampi (1998): 17].

Il secondo obiettivo è relativo alla promozione e all'incentivazione dei sistemi locali di impresa nel Mezzogiorno, emersi e sommersi, ovvero di reti di imprese interconnesse, simili alle architetture funzionali tipiche dei distretti industriali.

I due capisaldi del nuovo approccio di politica economica sono da un lato la programmazione dei Fondi Strutturali UE 2000-2006 e, dall'altro, la Pro-

grammazione negoziata, in particolare il Patto Territoriale³. La modalità di spesa dei nuovi fondi europei connessi ad Agenda 2000, pari a circa 48 miliardi di euro per investimenti pubblici nel Mezzogiorno, assegna innanzitutto un ruolo di primo piano alle Amministrazioni locali, diversamente dal precedente ciclo di programmazione 1994-1999 e ancor più dal soffocante centralismo dell'intervento straordinario. Più del 70% dei finanziamenti sono di responsabilità diretta delle Amministrazioni regionali, mentre il 10% del budget è stato destinato ad una riserva premiale da distribuire tra le Amministrazioni sulla base di un set di indicatori quantitativi relativi alla loro capacità di concentrare e integrare gli investimenti pubblici, di modernizzare le strutture burocratiche, di avviare piani integrati per l'ambiente e il sistema idrico, di costituire unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Poco meno di un quinto sono invece le risorse assegnate alle Amministrazioni centrali, che comunque devono essere impegnate e implementate secondo criteri di chiara distribuzione territoriale e di organica complementarietà con i programmi di investimento delle regioni meridionali.

Ancora più importante del decentramento delle responsabilità, è la creazione di un nuovo quadro istituzionale incentrato su una dialettica al tempo stesso cooperativa e concorrenziale tra Governo centrale e Amministrazioni regionali e locali. Il Governo centrale non è più il *deus ex machina* degli interventi pubblici, bensì l'attore che esercita il monitoraggio del processo, assicura il rispetto delle regole a livello locale, fornisce assistenza tecnica ai soggetti istituzionali locali, mantenendo una responsabilità diretta in delimitate aree funzionali di intervento (come aumentare il grado di sicurezza dei territori e costruire reti globali di trasporto). Più in generale, la nuova articolazione delle responsabilità implica la costruzione di un'estesa e densa partnership istituzionale, sia orizzontale, tra soggetti locali pubblici e privati, sia verticale, tra differenti livelli di governo locali e centrali. In altri termini, il nuovo approccio assume che lo sviluppo locale sia un costrutto istituzionale dialettico tra centro e periferia: c'è contemporaneo bisogno di buone politiche nazionali (dei trasporti, delle reti infrastrutturali, della sicurezza, di welfare, ecc.) e di buone politiche a livello territoriale (urbanistiche, di incentivazione ai sistemi produttivi, di marketing, di qualità sociale, ecc.)

La partnership istituzionale è la caratteristica essenziale anche della Programmazione negoziata, che si avvia in Italia nel 1998 con la nascita del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo presso il Ministero del Tesoro. La Programmazione negoziata, segnatamente attraverso gli strumenti del Patto

³ Cfr. Barca (2001); Barca e Pellegrini (2000); Ciampi e Barca (1998).





Territoriale e del Contratto di programma, persegue l'obiettivo di promuovere i sistemi locali di sviluppo, oltre le tradizionali sovvenzioni finanziarie alle singole imprese. In particolare, punta a *“favorire la cooperazione tra imprese, Enti Locali, parti sociali e sistema finanziario, al fine di attuare investimenti in attività imprenditoriali e in centri di servizio fra loro integrati; stabilire, nelle aree in grave crisi industriale e occupazionale, condizioni più favorevoli alla crescita economica nelle relazioni contrattuali (nel lavoro, nel credito, per i servizi amministrativi e di sicurezza”* [Barca (1998): 30-1].

La svolta rispetto al passato è netta. Al semplice trasferimento centrale di risorse monetarie alle singole imprese, si giustappone adesso una strategia di attacco allo sviluppo che fa affidamento contemporaneamente su più leve di intervento: incentivi di compensazione ma anche infrastrutture funzionali; interventi economici ma anche interventi nella sfera sociale. L'innovazione più evidente è l'assunzione della contemporaneità degli interventi, senza un prima e un dopo, senza una gerarchia rigida e predefinita delle azioni. La nuova politica prende atto che lo sviluppo è una costruzione istituzionale e un esito troppo complesso per essere affrontato in una sola direzione.

2. La razionalità del Patto Territoriale⁴

Il Patto Territoriale è lo strumento più coerente e innovativo della nuova politica⁵. Attraverso il Patto infatti la politica pubblica si prefigge programmaticamente di modificare il contesto istituzionale locale attraverso l'incen-

⁴ Questo paragrafo riprende spunti e analisi contenuti in Cersosimo e Wolleb (2001).

⁵ I Patti hanno avuto un'ampia e rapida diffusione nell'insieme delle aree italiane in ritardo di sviluppo. Il Mezzogiorno è pressoché completamente coperto da esperienze pattizie. Complessivamente, tra il 1998 e il 2001 sono stati approvati e cofinanziati nell'intero territorio nazionale ben 230 Patti, di cui due terzi localizzati nel Sud, che prevedono investimenti per circa 11.550 Meuro, di cui 5.280 coperti con risorse pubbliche a titolo di cofinanziamento. La categoria di Patti più diffusa (129 su 230) è costituita dai cosiddetti Patti nazionali “generalisti”, che includono progetti di investimento in varie filiere produttive, seguita dai Patti “agricoli” (91 in tutto), con iniziative specializzate nei settori dell'agricoltura e della pesca. I rimanenti 10 sono rappresentati dai Patti europei per l'occupazione, che sono stati finanziati dalla Commissione attraverso uno specifico Programma operativo plurifondo e che prevedono, accanto a progetti di investimento privato e iniziative infrastrutturali, anche il cofinanziamento di progetti di servizio e politiche sociali e del lavoro. Per un'ampia discussione dei meccanismi di costruzione e di funzionamento del Patto, nonché dei suoi obiettivi strategici, sia consentito rimandare a Cersosimo e Wolleb (2001). Per un'ampia evidenza empirica sulle *performances* di un campione significativo di “Patti Territoriali ben avviati”, cfr. Dps. (2003a). Per ulteriori approfondimenti dei risultati economici e istituzionali dei Patti, cfr. Iter-Sviluppo Italia (2000).

tivazione di coalizioni di attori pubblici e privati rivolte all'avvio di processi integrati di sviluppo locale.

I soggetti territoriali che avviano un Patto in aree nazionali in ritardo di sviluppo possono fare riferimento a 100 miliardi di spesa pubblica, che può essere destinata sia all'incentivazione di imprese sia alla realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali funzionali agli investimenti produttivi. La sovvenzione pubblica è tuttavia intesa come un'"esca" per incentivare gli attori istituzionali, sociali ed economici a giocare un gioco cooperativo, a rafforzare le interdipendenze reciproche, a cambiare permanentemente il modo di rapportarsi, ad accrescere il capitale sociale. In altri termini, i Patti costituiscono delle arene in cui soggetti locali, dotati di accresciute competenze e nuova legittimità, sono chiamati a superare la frammentazione dei poteri tipici delle società complesse e a misurarsi con problemi più sofisticati del passato⁶.

La normativa prevede che la costituzione del Patto sia preceduta da un'intensa e, sovente, lunga fase di concertazione fra i soggetti istituzionali locali, finalizzata a definire l'area geografica di riferimento, delineare la strategia d'intervento e stimolare e raccogliere i progetti imprenditoriali ed infrastrutturali in grado di concretizzarla. Ma ciò che conta di più, è che ognuno degli attori coinvolti deve assumere degli impegni vincolanti sulla base delle rispettive competenze per consentire o agevolare la realizzazione del progetto: i Comuni, le Province e le altre Amministrazioni Pubbliche hanno il compito di snellire e velocizzare le procedure burocratiche; i sindacati dei lavoratori di offrire condizioni particolari di flessibilità della forza-lavoro e contenimento del livello e della dinamica salariale; le imprese devono assicurare nuovi investimenti, incrementi occupazionali e interventi di formazione; le banche devono rendere meno onerose le condizioni del credito; le forze dell'ordine garantire la sicurezza sociale e la legalità. Tutto questo lavoro si traduce in un documento – il Patto appunto – che viene firmato dai soggetti coinvolti ed inviato alle banche convenzionate con il Ministero del Tesoro che effettuano l'istruttoria dei progetti imprenditoriali e infrastrutturali per verificarne la validità e sostenibilità economico-finanziaria. Il Patto passa poi all'approvazione del Ministero che deve verificare l'esistenza di due requisiti: il primo, di natura economica, è quello della bontà del progetto di sviluppo proposto e della disponibilità dei progetti imprenditoriali privati; il secondo requisito, di natura istituzionale, è quello della verifica dell'esistenza

⁶ Sulla rilevanza della negoziazione contrattuale in situazioni di frammentazione dei poteri, cfr. Bobbio (2000).



dei Protocolli d'intesa, cioè della disponibilità dichiarata dai soggetti locali a lavorare insieme, a intraprendere azioni collettive, a prendere impegni per il successo del Patto.

La fase successiva consiste nella costituzione formale di una Società responsabile della gestione, nella forma di società di capitale a maggioranza pubblica, che, oltre a compiti di rappresentanza unitaria degli interessi dei soggetti sottoscrittori, ha la responsabilità di seguire l'insieme delle attività operative connesse al progetto di sviluppo. In particolare, detta Società ha il compito di attivare risorse finanziarie, tecniche e organizzative per garantire il raggiungimento delle finalità del Patto, nonché di assicurare il monitoraggio, la verifica dei risultati e degli impegni assunti dai sottoscrittori.

La normativa mette in evidenza lo sforzo del legislatore non tanto di imporre regole di natura sostanziale, che mirano cioè a raggiungere obiettivi e finalità determinati, quanto di promuovere delle specifiche procedure decisionali e delineare un processo di costruzione dello sviluppo. Infatti, nelle norme viene conferita eguale importanza alla finalità di raccogliere progetti imprenditoriali economicamente validi nell'ambito di un programma integrato di sviluppo su scala locale ed alle modalità con cui tale finalità viene perseguita; in altri termini, il Patto non è considerato un semplice strumento di politica – da valutare esclusivamente in base alla sua efficacia ed efficienza rispetto ai fini – ma è esso stesso un fine della politica.

Il Patto si fonda su due presupposti analitici. Il primo è che in ogni contesto socio-istituzionale sono presenti fattori che possono agevolare od ostacolare lo sviluppo economico locale. In particolare, si ritiene che la natura e l'intensità delle relazioni fra istituzioni, la propensione all'azione collettiva, il grado di fiducia all'interno della cerchia dei protagonisti dello sviluppo, siano tutti fattori che incidono sul rendimento istituzionale ed economico di un'area.

Il secondo presupposto – l'*atout* del Patto – è che su tali fattori del contesto territoriale si possa incidere con politiche pubbliche per cambiarli. È questo un presupposto tutt'altro che scontato. Il ruolo dei sistemi di valori, delle norme condivise e delle istituzioni nei processi di sviluppo è largamente riconosciuto e studiato⁷. Le loro caratteristiche vengono tuttavia fatte risalire alla "storia lunga"; vengono presentate come il risultato di una sedimentazione di lunghissimo periodo che ha forgiato la cultura dei popoli e degli individui e su cui non è possibile incidere con politiche pubbliche, dal momento che queste ultime hanno, inevitabilmente, orizzonti di vita incommensurabilmente più brevi. Nell'ambito di questo approccio ai problemi del con-

⁷ Su questo filone di pensiero, cfr. per tutti North (1994).

testo, non trova evidentemente posto l'idea che la politica pubblica possa incidere sui prerequisiti non economici dello sviluppo e non troverebbe posto pertanto uno strumento come quello dei Patti Territoriali. Quest'ultimo è invece congruente con un approccio alternativo che sottolinea la dipendenza dei comportamenti individuali dal concreto sistema relazionale in cui i soggetti sono inseriti nel presente. L'enfasi, in questo caso, è meno sulla storia e sulle radici culturali e più sulle regole di un sistema di rapporti, sui meccanismi di interazione, sulle forme di comunicazione. Valori come quello della fiducia o della propensione a collaborare sono, nell'ambito di questo approccio, più volatili di quanto comunemente si creda, più sensibili a modifiche nella struttura degli incentivi.

Sulla base di questi due presupposti il Patto si propone di creare quello che si potrebbe chiamare un "contesto sperimentale" in cui viene definito un insieme di procedure che inducono, tramite l'incentivo, ed impongono, attraverso il dettato della legge, precise modalità di comportamento. In altri termini, il Patto "costringe" e incentiva i soggetti istituzionali locali a giocare un gioco con regole e rapporti diversi da quello giocato tradizionalmente; un gioco che si spera porti a benefici sociali netti.

Il contesto sperimentale del Patto dovrebbe indurre pertanto un cambiamento nella tipologia dei comportamenti dei suoi protagonisti nella direzione di un superamento di logiche autoreferenziali e campanilistiche, di una maggiore capacità di riconoscere interessi comuni, di una maggiore propensione all'azione collettiva e alla produzione di beni pubblici locali. L'aspettativa è che tali modalità d'azione, in qualche modo imposte dalle norme che regolano il Patto, diventino abitudini e consuetudini che tendono ad essere riprodotte anche "al di fuori" del Patto. I soggetti apprendono nel Patto la valenza positiva di determinate logiche di comportamento, capiscono di poterle applicare per risolvere un intero *set* di problemi e le trasferiscono fuori dal contesto del Patto.

Appare evidente, dunque, che il Patto persegue due obiettivi distinti ma interdipendenti. Il primo è un obiettivo socio-istituzionale e consiste, come si è detto, nel rafforzamento delle relazioni orizzontali fra le istituzioni locali, nella diffusione di forme partecipative di democrazia, nell'affermazione di logiche di comportamento di tipo cooperativo. Il secondo obiettivo, intrecciato al primo, è quello di produrre e realizzare programmi di sviluppo integrati, costruiti sui bisogni specifici, sulle priorità del territorio coinvolto e su agglomerazioni e vocazioni produttive preesistenti. L'originalità dello strumento Patto, ciò che lo rende diverso da un normale strumento di incentivazione degli investimenti, è la presenza di entrambi questi obiettivi.



3. L'area-studio: l'Alto Belice Corleonese⁸

L'Alto Belice Corleonese occupa una superficie, prevalentemente collinare e montana, di circa 1.450 kmq della Sicilia Nord-occidentale, immediatamente a ridosso dell'area metropolitana di Palermo. Coinvolge 20 Comuni e una popolazione pari a poco più di 120 mila residenti. La densità demografica è molto bassa. Il Comune più grande è Monreale, che conta 29 mila abitanti, seguito da Corleone con poco più di 11 mila residenti e da Belmonte Mezzagno con 10 mila. La metà dei Comuni ha meno di 5 mila abitanti.

L'economia locale è di tipo rurale-terziaria. L'industria manifatturiera ha una scarsissima consistenza produttiva e occupazionale. I due blocchi produttivi dell'industria alimentare (produzione di vino e di olio, conservazione di prodotti del sottobosco, prodotti caseari) e dei prodotti input dell'edilizia (infixi in legno ed alluminio, carpenteria leggera, marmi e lapidei) assorbono gli otto decimi dei circa 1.200 addetti al settore manifatturiero locale. Prevalgono nettamente le iniziative economiche di piccolissima dimensione, che operano per lo più in nicchie di attività largamente protette dalla concorrenza esterna.

L'Alto Belice Corleonese è una delle aree economicamente più "povere" dell'intera Sicilia. Il valore aggiunto pro capite è soltanto il 55% di quello medio regionale, che, come è noto, è tra i più bassi d'Italia.

Le criticità sociali più acute sono la presenza generalizzata nei Comuni del Patto di fenomeni di delinquenza mafiosa e la penuria strutturale di occasioni di lavoro per i disoccupati. Il tasso di disoccupazione è pari a più del 30%, oltre 10 punti percentuali in più di quello medio riscontrato nei 20 Patti regionali. Questi due fenomeni, che spesso si autoalimentano, condizionano ampiamente la cifra della qualità sociale e il rendimento delle istituzioni locali.

Il sistema politico-istituzionale attuale è connotato da Amministrazioni comunali governate in larga prevalenza da maggioranze politiche di centrodestra, in linea dunque con la situazione regionale. Nel passato, invece, la quasi totalità dei Comuni del Patto (18 su 20) è stata amministrata da sindaci di centrosinistra. Le divisioni politico-amministrative, tuttavia, sembrano oggi molto attenuate rispetto al passato sia in termini di frequenza di rapporti interistituzionali sia di impostazioni programmatiche dell'azione amministrativa locale.

Prima del Patto, la collaborazione e l'interazione tra le Amministrazioni comunali era un fenomeno praticamente sconosciuto, se non nelle forme sporadiche e occasionali legate a manifestazioni di protesta ora contro la Regio-

⁸ In questo paragrafo e nei due seguenti si riprendono, con aggiunte e sistemazioni, analisi contenute in Cersosimo e Wolleb (2003).

ne siciliana ora contro il Governo centrale per sollecitare interventi pubblici e risorse finanziarie indirizzati a risolvere o alleviare emergenze sociali locali (disoccupazione, discariche, criticità ambientali ecc.).

Pressoché assente è, inoltre, la tradizione locale di forme associative della società civile. A parte, infatti, la limitata presenza di associazioni di carattere sportivo-ricreativo e, un po' più diffuse, di quelle religiose legate alle parrocchie comunali, fino ad un decennio addietro la vita collettiva era praticamente confinata nelle sezioni dei partiti.

Nell'ultimo decennio la popolazione residente nell'area Patto è aumentata leggermente. Gli andamenti demografici sono però differenziati: i Comuni confinanti con Palermo, in special modo Monreale e Altofonte, sperimentano un'ulteriore espansione dei residenti, diversamente i Comuni più distanti dal capoluogo hanno continuato a vedere diminuito il numero di abitanti.

La struttura economica locale mantiene però i tratti tipici della ruralità, anche se in un quadro di tendenziale ridimensionamento delle attività produttive e di un'espansione dell'influenza economica e sociale del terziario pubblico e privato. Nel corso degli anni Novanta, per effetto di Tangentopoli e della riduzione dei trasferimenti di spesa pubblica, l'economia locale ha subito un arretramento, segnatamente nei settori delle opere pubbliche e dell'edilizia privata, con ripercussioni negative sia sui tassi di disoccupazione che sui tenori di vita dei residenti.


Miglioramenti modesti hanno interessato la dotazione infrastrutturale e di servizi sociali. Il deficit di acqua continua a rappresentare un'emergenza acuta, accompagnata dall'insufficienza del sistema stradale, soprattutto nelle zone più interne. La disoccupazione è rimasta a livelli elevatissimi, implicando una riproduzione delle pratiche assistenziali. La piaga della mafia si è, viceversa, attenuata sia per effetto del drastico rallentamento dei lavori pubblici, sia, soprattutto, per il declino storico della cosiddetta "mafia contadina" e per la maggiore efficienza delle azioni di repressione da parte degli apparati di polizia.

4. Il Patto per l'Occupazione Alto Belice Corleonese

Avvio, concertazione e leadership

La storia formale del Patto europeo per l'Occupazione Alto Belice Corleonese inizia nel 1995, quando il "fascino" di "ri-cominciare dal basso" incrocia il nuovo protagonismo dei sindaci eletti direttamente dal popolo, so-





prattutto in regioni come la Sicilia, dove l'insuccesso del doppio centralismo (nazionale e regionale) era stato più evidente. Per più di 2 anni, i soggetti locali lavorano per costruire i presupposti istituzionali per avviare un Patto nazionale.

30

Incoraggiati da una Delibera CIPE del maggio del 1995, che introduce per la prima volta il Patto Territoriale in un documento ufficiale di programmazione, i soggetti promotori locali prendono forza e slancio. Tuttavia, proprio quando il partenariato locale è pronto per accedere alle procedure per i finanziamenti del CIPE, il Ministero del Tesoro include il Patto Alto Belice Corleonese nella lista dei Patti nazionali candidati a trasformarsi in Patti Territoriali per l'Occupazione (PTO) finanziati dalla Comunità Europea.

La scelta di trasformarsi in PTO comporta un percorso a tappe molto più rigido e scadenziato rispetto a quello nazionale, seppure "assistito" da consulenti accreditati, e pagati dalla Commissione e da tecnici e funzionari ministeriali dedicati. Nel 1977, dopo una fase di intensa concertazione e coinvolgimento delle istituzioni e delle parti sociali, si arriva alla redazione del Piano di Azione Locale, che successivamente viene presentato al Ministero del Tesoro e agli Uffici Comunitari, avviando così la procedura per il finanziamento delle azioni previste dal Piano e della definizione del POM-Sotto programma Alto Belice Corleonese, con una dotazione finanziaria pubblica di circa 70 miliardi di Lire.

Contemporaneamente alla predisposizione del POM, i soggetti locali costruiscono il Soggetto di Intermediazione Locale, il quale, in accordo con le altre strutture di partenariato, pubblica i bandi per selezionare i progetti imprenditoriali da incentivare, individua le infrastrutture da finanziare, impegna l'insieme delle risorse pubbliche disponibili. Nel corso del 1999 cominciano a partire i primi investimenti; il 31 dicembre 2001 tutti gli investimenti previsti nel Patto si concludono.

I nuovi sindaci sono l'anima del discorso pattizio. La riforma del sistema elettorale del 1993 rappresenta infatti un evento importante nell'Alto Belice e nel Corleonese in quanto consente l'affermazione di una nuova classe dirigente.

Tuttavia, se il "nuovo clima" istituzionale è importante, altrettanto decisive sono la promozione concreta delle iniziative economiche e l'azione di animazione territoriale, in quanto hanno l'effetto di incoraggiare l'intrapresa e il lavoro autonomo dei soggetti locali. In quegli anni, agiva nell'area del futuro Patto un piccolo nucleo di animatori di Missione di Sviluppo e dell'Associazione "Alto Belice Bosco di Ficuzza", nata nel 1994 per iniziativa di 5 Comuni locali e della CGIL provinciale con l'obiettivo di promuovere occasioni di

sviluppo economico e imprenditoriale locale finalizzate alla crescita dell'occupazione, soprattutto in ambito rurale.


È tuttavia con la Delibera CIPE del maggio 1995 che le cose cambiano, il processo si accelera e il Patto Territoriale diventa un oggetto meno astratto e fumoso. Questo primo riconoscimento giuridico induce gli attori locali a percepire il Patto come uno strumento utilizzabile, desiderabile, sebbene resti ancora sfumato e indefinito sul piano formale e, soprattutto, sia del tutto privo di risorse finanziarie autonome. È così che, nell'ottobre 1995, il Sindaco di Piana degli Albanesi insieme agli animatori di Missione di Sviluppo e dell'Associazione "Alto Belice Bosco di Ficuzza" e ad una decina di sindaci del comprensorio, promuove un incontro nel suo Comune con lo scopo di illustrare la filosofia del Patto, così come veniva identificato dalla Delibera CIPE.

In un contesto di contatti istituzionali rarefatti, questa prima riunione rappresenta un fatto nuovo in sé, indipendentemente dai contenuti dell'incontro: un drappello di sindaci di una delle aree più depresse della Sicilia si incontrano per cominciare un ragionamento comune sul sistema territoriale locale e sulle opportunità di sviluppo, oltre i rigidi steccati dei singoli campanili.

Alla fine di questa prima riunione si costituisce un Gruppo promotore, coordinato dal Sindaco di Piana, che organizza presso i Comuni dell'area una serie di incontri bilaterali e di azioni promozionali, volti ad illustrare le finalità e modalità di realizzazione di un Patto Territoriale e, soprattutto, i benefici che potrebbero trarne le popolazioni locali, in termini di miglioramento della qualità della vita e di opportunità occupazionali. Si avvia così, in forme talvolta un po' improvvisate e volontaristiche (anche perché i riferimenti normativi sono in quel momento ancora del tutto embrionali ed incerti e non è disponibile una qualche esperienza di riferimento), la concertazione e il partenariato socio-istituzionale e, quel che più conta, prende l'avvio un'azione istituzionale congiunta, un'interazione tra sindaci, un dialogo tra amministratori, sindacalisti e rappresentanti di associazioni imprenditoriali, che ha come oggetto lo sviluppo locale.

Attraverso due schede di rilevamento vengono raccolte le proposte di interventi infrastrutturali da parte dei Comuni e le idee progettuali da parte delle associazioni imprenditoriali. L'insieme di queste proposte, inquadrato dal Gruppo promotore in uno schema progettuale più ampio articolato in assi di intervento e obiettivi socioeconomici generali, costituisce il cuore del primo documento di Patto Territoriale che viene discusso con gli esperti del CNEL nel giugno 1996, in una riunione tenuta a Roma. Nel trimestre successivo, il Gruppo intensifica i rapporti con le Amministrazioni comunali e con le parti sociali, verifica la compatibilità delle singole idee progettuali e infrastruttu-





rali con le finalità del progetto e viene redatta la proposta di Patto, che viene inviata al CNEL il 28 settembre 1996, per ottenere il supporto di una società di assistenza tecnica. Il 25 febbraio dell'anno successivo, a Roma presso il CNEL, i sindaci dei Comuni e i rappresentanti delle parti sociali coinvolte sottoscrivono il documento di concertazione.

32

Il Sindaco di Piana degli Albanesi è il trascinatore, in quanto, all'inizio, gode soprattutto di una sorta di delega fiduciaria da parte degli altri sindaci coinvolti, che lo sostengono nelle sue iniziative. La situazione cambia drasticamente nel corso del 1996, quando il Governo stabilisce che ogni Patto Territoriale può fare riferimento a 100 miliardi di lire di finanza pubblica. È questa la seconda molla – dopo quella del riconoscimento giuridico dello strumento – che fa scattare l'interesse e il consenso attivo sullo strumento della Programmazione negoziata. La leadership del Patto trova ora nuova legittimità e, soprattutto, un supporto più intenso sia da parte di alcuni sindaci sia da parte di alcuni partner sociali.

Contenuti e modalità della concertazione subiscono un'ulteriore accelerazione nell'aprile del 1997, nel momento della transizione da Patto nazionale a Patto europeo. Inizialmente, la proposta crea tensione e vere e proprie divisioni nel partenariato locale: messi davanti ad un bivio gli attori locali si dividono sulla strada da prendere. Alcuni sindaci osteggiano apertamente la via della sperimentazione pattizia portata avanti dalla Comunità Europea, ritenendo più sicuro restare nell'ambito delle procedure nazionali, perché definite ormai in modo certo, anziché seguire l'approccio europeo che condurrebbe nuovamente su una strada incerta, priva di riferimenti normativi e procedurali. La scelta finale del partenariato tuttavia è quella della strada europea, preferita soprattutto per il metodo seguito dalla Commissione Europea che, a differenza dei Patti nazionali, inserisce lo sviluppo locale integrato in un programma organico di sviluppo.

Sul piano operativo, l'Assemblea del partenariato, composta dai 20 sindaci e dai rappresentanti delle forze sociali e istituzionali, individua un Comitato di coordinamento, composto dal sindaco del Comune capofila, sempre quello di Piana degli Albanesi, dai sindaci dei due Comuni più grandi, insieme ad altri 4 sindaci rappresentativi di altrettante sub-aree del Patto e a 2 rappresentanti delle parti sociali (un sindacalista e un rappresentante degli artigiani). La composizione del Comitato di coordinamento è sapientemente calibrata per evitare fratture e consolidare il consenso.

La vera struttura di progettazione e di ideazione del Patto è tuttavia composta dal Coordinatore istituzionale e dallo staff tecnico. Quest'ultimo è composto da quattro tecnici-consulenti, nominati dai Comuni, affiancati di volta

in volta da esperti e tecnici delle organizzazioni professionali, soprattutto quelli della Cna, della Cia e della Lega delle Cooperative.

Inizialmente l'architettura di governo del Patto è dunque articolata su 3 livelli: lo staff tecnico, il Comitato di coordinamento e l'Assemblea del partenariato. Il Sindaco di Piana degli Albanesi assicura il coordinamento di tutti e tre i livelli di governo. Ad essere coinvolta nella costruzione del Patto è praticamente l'intera platea degli attori istituzionali locali: 20 sindaci e pressappoco altrettante sigle di organizzazioni sociali, nonché un buon nucleo di tecnici.

La concertazione giunge al suo momento topico quando lo staff tecnico e il Coordinamento istituzionale cominciano a predisporre le azioni, le misure di intervento e i relativi budget finanziari. È in quel momento infatti che si decide la direzione degli investimenti, sia sotto il profilo della destinazione settoriale sia di quella territoriale. La discussione è accesa, ma, alla fine, la "ragnatela" di governo della concertazione riesce a trovare soluzioni che accontentino tutti.

La Società di gestione come Agenzia di sviluppo locale

Il 28 luglio 1998 viene costituita la Società di gestione del Patto, che prende il nome di Alto Belice Corleonese s.p.a. Il capitale sociale è pari a 200 milioni di lire, interamente sottoscritto dai 20 Comuni aderenti al Patto in quote paritarie di 10 milioni. Il Consiglio di amministrazione è composto da 7 membri, ossia da tutti i sindaci che facevano parte del Comitato di coordinamento. Presidente della società viene eletto il Sindaco di Piana, che manterrà la carica anche dopo aver svolto due consiliature, non essendo dunque più sindaco, e verrà anche eletto Amministratore delegato della società.

Esiste dunque una stretta continuità tra fase della concertazione e fase di gestione del Patto: sul piano sostanziale i protagonisti restano gli stessi, così come la platea degli attori. Per rafforzare il senso della continuità tra le due fasi, l'articolo 14 dello Statuto della società prevede la costituzione della Consulta permanente del partenariato che, di fatto, non è altro che la vecchia Assemblea del partenariato istituzionale e sociale. La continuità e il coinvolgimento sistematico del partenariato sociale sono perseguiti con attenzione dai leader istituzionali. Dunque, il canale comunicativo e la dialettica istituzionale tra il vasto gruppo dei partner del Patto e il Consiglio di amministrazione della Società di gestione sono attivi e alimentati sistematicamente.

La Società, oltre a curare la gestione delle iniziative e dei progetti afferenti strettamente al Patto Territoriale, avvia la progettazione e la realizzazione di progetti di sviluppo aggiuntivi, configurandosi così come un'Agenzia di





sviluppo locale⁹, ovvero come una struttura che accumula competenze tecniche e istituzionali nella gestione del Patto, per riutilizzarle ed implementarle in altri programmi e progetti per lo sviluppo territoriale. In particolare, la Società ha intrapreso nuove iniziative nel campo della formazione dei dipendenti pubblici, della cooperazione interistituzionale, della costituzione di nuove strutture erogatrici di servizi pubblici, nella progettazione di nuovi programmi di sviluppo locale nell'ambito sia della legislazione nazionale sia delle opportunità comunitarie.

Nel campo della formazione professionale, la Società ha partecipato al bando e successivamente organizzato due corsi di formazione nell'ambito dei programmi "Pass 1" e "Pass 2" del Dipartimento della Funzione Pubblica del Consiglio dei Ministri. I corsi, che hanno coinvolto decine di dirigenti, funzionari e impiegati dei Comuni del Patto, sono stati rivolti da un lato a rafforzare la conoscenza dei regolamenti comunitari, delle opportunità offerte dall'Unione Europea e le competenze per la definizione e la gestione di processi di sviluppo, e, dall'altro, a migliorare e allargare l'orientamento a lavorare in gruppo, per obiettivi e risultati.

Il Patto Territoriale nel corso del 1999 promuove il PRUSST – Programma di Riqualficazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile Territoriale "Alto Belice Corleonese" – con l'intento di programmare un "pacchetto" di opere infrastrutturali funzionali alle politiche avviate con il POM. Oltre ai 20 Comuni del Patto, aderiscono al PRUSST, il SIL Alto Belice Corleonese s.p.a., i Comuni di Mezzojuso e Contessa Entellina, il Consorzio di bonifica 2 Palermo, nonché l'Assessorato ai Beni Culturali e Ambientali della Regione Sicilia e la Provincia Regionale di Palermo. Il PRUSST è stato finanziato con circa 2,9 miliardi di lire destinati alla progettazione delle opere pubbliche previste, mentre il complesso degli investimenti pubblici e privati è stimato complessivamente in circa 420 miliardi di lire.

Nel corso del 2000, il Patto contribuisce in maniera determinante all'ideazione e alla progettazione del Patto per l'agricoltura e la pesca "*Alto Belice Corleonese, Valle del Torto e dei Feudi e la Fascia Costiera*". Fanno parte del Patto agricolo, oltre ai 20 Comuni del Patto Alto Belice Corleonese, altri 22 Comuni della Provincia di Palermo. Il ruolo strategico del Patto Alto Belice Corleonese è sottolineato dal fatto che alla Società di gestione di quest'ultimo viene affidato dai sottoscrittori il compito di attivazione, coordinamento e attuazione del Patto agricolo.

⁹ Sul ruolo e sull'evoluzione delle Agenzie locali di sviluppo si rinvia alla ricerca realizzata dal Formez nell'ambito del Progetto RAP 100, cfr. Cersosimo (2002).

Nel novembre 2001 i Comuni del Patto sottoscrivono un Protocollo di intesa volto alla costituzione di una società, “Belice Ambiente s.p.a.”, con un capitale di 110 mila euro, posseduto per il 51% da Enti pubblici, per la gestione dei rifiuti solidi urbani e di altri servizi nel campo ambientale.

Nel corso del 2001, il SIL, in attuazione del Programma Stralcio di Tutela Ambientale, realizza il “*Piano energetico ambientale del territorio del Patto*”, che contiene un dettagliato rapporto sullo stato dell’ambiente e sulle condizioni per avviare nell’area nuove iniziative ecosostenibili. Alcuni risultati conseguiti con il Piano sono stati ampiamente utilizzati nella progettazione del PIT.

Nell’aprile 2002, i Comuni del Patto, più i Comuni di Contessa Entellina e Mezzojuso, sottoscrivono una Convenzione per la realizzazione in forma associata dello Sportello Unico per le attività produttive. L’assetto organizzativo dello Sportello prevede una divisione funzionale articolata su funzioni comunali (di I livello) e funzioni sovracomunali (II livello). Le prime sono allocate nei singoli Comuni del Patto, mentre le seconde sono inquadrate nella struttura amministrativa del Comune di Prizzi, che si avvale della consulenza tecnica della Società di gestione del Patto.

Altri progetti d’area, seppure non promossi direttamente dal Patto, sono in larga parte riconducibili all’esperienza e al clima partenariale prodotto dal Patto. Ad esempio, come logica conseguenza dei Protocolli sulla Sicurezza sottoscritti nell’ambito del Patto, il Prefetto di Palermo ha promosso il “Consorzio Sviluppo e Legalità”, a cui hanno aderito inizialmente 5 Comuni del Patto, che è rivolto alla gestione dei beni confiscati alla mafia e ha beneficiato anche di finanziamenti pubblici nell’ambito del PON Sicurezza. Il Consorzio ha già selezionato una cooperativa di giovani a cui affidare in gestione due edifici rurali confiscati e oltre 170 ettari di terreno per l’avvio di strutture agrituristiche.

Un’altra iniziativa di carattere comprensoriale è costituita dalla realizzazione del marchio vino Monreale Doc che ha coinvolto oltre al Comune di Monreale anche quelli di Altofonte, di Piana degli Albanesi, di San Cipirrello e di San Giuseppe Jato.

Le coerenze interne ed esterne del Patto

Sotto il profilo del disegno progettuale, il Patto mostra senz’altro un’elevata coerenza interna. L’articolazione “a cascata” degli interventi per Misura, Sottomisura e Azioni è ben strutturata, e piuttosto equilibrata è anche la suddivisione tra investimenti privati e infrastrutture pubbliche. D’altro canto, la





coerenza interna del piano di sviluppo è un esito largamente scontato nel caso dei PTO, giacché la loro formulazione e redazione finale è largamente assistita e indirizzata sia dalla Commissione Europea, attraverso le Società di assistenza tecnica, sia dal Ministero del Tesoro, attraverso un monitoraggio istituzionale e procedurale continuo. Per di più, il canale prescelto per finanziare i PTO, ossia attraverso un POM che riprogramma risorse comunitarie assorbite da diversi Fondi, ha “costretto” gli attori locali a costruire piani di azione necessariamente articolati sotto il profilo settoriale, utilizzare risorse finanziarie provenienti da fondi differenti (FESR, FSE, FEOGA) e obbliga di fatto a costruire disegni di sviluppi necessariamente plurisettoriali.

Anche in riferimento al partenariato, il Patto mostra un’elevata coerenza interna. Pubblico e privato sono abbastanza mescolati, anche se la presenza e l’azione del pubblico è largamente prevalente. D’altronde, la particolare asfissia di soggetti sociali privati locali, ha implicato una predominanza del ruolo degli unici presidi istituzionali presenti a livello locale, ossia quello dei Comuni e dei loro sindaci.

Relativamente elevata è anche la coerenza tra la domanda, le esigenze territoriali e il piano d’azione degli interventi previsti nel Patto. Anche in questo caso tuttavia è il “metodo” della programmazione comunitaria a determinare quasi *oborto collo* il conseguimento di questa coerenza. Le procedure di costruzione del PTO prevedono infatti una lunga e approfondita analisi territoriale, che coinvolge le istituzioni e le forze sociali locali sia nell’individuazione delle principali criticità e potenzialità dell’area, sia nell’individuazione di obiettivi di sviluppo socioeconomici e di strategie di intervento condivisi ampiamente dal partenariato. Questa procedura codificata fa sì che alla fine i contenuti del piano e gli interventi programmati siano strettamente collegati all’analisi del contesto e alle domande espresse dalle organizzazioni locali.

Gli interventi e gli investimenti programmati nel Patto si integrano strettamente anche con le misure previste nei due programmi d’iniziativa comunitaria LEADER II – GAL “Terre del Sosio” e GAL “Monreale” – che insistono nell’area territoriale del Patto. In particolare, una complementarità evidente si realizza nel campo delle azioni riferite al turismo rurale, ai sentieri naturalistici e al *marketing* delle produzioni tipiche, nelle quali sia i GAL che il Patto dedicano largo interesse e risorse finanziarie. Altre forme di integrazioni tra interventi del Patto e altri programmi di sviluppo riguardano le aree d’insediamento delle attività produttive e gli interventi pubblici indirizzati alla valorizzazione turistica del territorio.

Considerando le caratteristiche sociali dell’area e, soprattutto, la presenza radicata di criminalità mafiosa, ci si potrebbe aspettare un maggiore peso de-

gli interventi nel campo sociale e culturale, per esempio attraverso un più forte coinvolgimento e investimenti più consistenti nell'ambito della scuola di base e dell'associazionismo culturale. Tuttavia, a parziale giustificazione di questo sottodimensionamento degli interventi nel campo sociale si deve ricordare lo scarsissimo tempo a disposizione dei promotori per la redazione del piano di sviluppo – cosa che ovviamente ha fatto sì che si attivassero prevalentemente interventi standard e tradizionali – nonché i tempi più lenti di maturazione delle attività pubbliche e delle iniziative imprenditoriali nel settore dei servizi sociali.



I risultati conseguiti

Il Patto ha senza dubbio conseguito una buona *performance* sia nella sfera socio-istituzionale sia in quella economico-imprenditoriale.

Sul piano strettamente istituzionale l'esito più evidente del Patto è la maggiore consapevolezza tra gli amministratori locali del ruolo e della necessità della rete intercomunale, dell'importanza dell'azione collettiva per conseguire una più elevata efficacia delle politiche pubbliche. In altri termini, attraverso il Patto i sindaci, e alcuni degli attori sociali locali, hanno “metabolizzato” la necessità e la convenienza dello stare assieme, del progettare e realizzare azioni comuni, della cooperazione istituzionale.

Questa nuova consapevolezza, insieme alla nuova rete istituzionale e umana, non hanno prodotto però nuovi beni pubblici locali, non si sono tradotte in concrete e palpabili esternalità positive. Sembra infatti che la fase dell'interconnessione istituzionale, della conoscenza reciproca, del “salto” culturale dal Comune alla comunità pattizia sia stato decisivo per sanzionare e legittimare un nuovo gruppo dirigente locale e un nuovo approccio ai problemi territoriali, ma non per indurre la crescita dei beni pubblici. D'altro canto, in un territorio economicamente fragilissimo, con soggetti collettivi strutturalmente deboli e con una tradizione di chiusa autoreferenzialità dei governi locali, la costruzione di una rete istituzionale da un lato è un processo inevitabilmente graduale e dall'altro una preconditione per la futura produzione di beni pubblici. Man mano infatti che i rapporti personali si sono infittiti e che il Patto ha cominciato a produrre risultati visibili, il partenariato e la Società di gestione hanno avviato la programmazione di interventi di valenza territoriale, di sistema, come lo Sportello Unico, l'Agenzia per l'ambiente, il PRUS-ST. La fase degli interventi puntiformi, degli incentivi alle singole imprese, delle infrastrutture strettamente comunali ha rappresentato dunque una sorta di rodaggio per passare agli interventi di sistema, una forma di preliminare

legittimazione politica e tecnica del gruppo promotore, un apprendistato del modo di lavorare insieme.

Il fattore chiave della straordinaria coesione istituzionale è da rintracciare prevalentemente nelle caratteristiche politiche e professionali del leader del Patto, che sin dall'inizio è l'ex Sindaco di Piana degli Albanesi: è lui che anima e convoca i primi incontri e che via via viene eletto dal partenariato alle cariche di Coordinatore del gruppo promotore, Coordinatore istituzionale, Presidente e Amministratore delegato della Società di gestione. L'ex Sindaco di Piana è l'anima del Patto, il tessitore della trama relazionale tra i sindaci, l'uomo che ricerca il consenso di tutti, il coordinatore che con sapienza distribuisce visibilità politica e poteri istituzionali.

Altrettanto soddisfacente è la *performance* economica del Patto. Attraverso il POM, il Patto impegna 68 miliardi e 127,3 milioni di lire di spesa pubblica, di cui circa 53 miliardi di lire sotto forma di cofinanziamento comunitario e poco più di 15 di finanza nazionale. Le erogazioni finali e le spese effettivamente sostenute risultano di 67,7 miliardi di lire. Dunque lo scarto tra risorse impegnate e risorse spese è del tutto trascurabile, come d'altronde si è verificato in tutti i PTO italiani. Questo risultato non va sottovalutato, soprattutto se si considera la tradizione di scarsa capacità ad impegnare e spendere i finanziamenti comunitari da parte degli Enti Locali e la relativamente breve durata del programma: tutto si è concluso in soli 36 mesi, dal 1 gennaio 1999 al 31 dicembre 2001.

La cronologia rapida e vincolante non ha favorito altresì la progettazione e la realizzazione di azioni di sistema tra e per gli investitori privati. La fretta ha finito infatti per privilegiare gli investimenti standard, tradizionali, quelli a minore complessità realizzativa come, per l'appunto, le iniziative di ampliamento della capacità produttiva, l'ammodernamento di impianti preesistenti, l'avvio di nuove microimprese. Difettano, invece, in modo assoluto le azioni orizzontali, gli investimenti nei servizi collettivi, le logiche di filiera, ossia quelle iniziative che necessitano di tempi di gestazione e di maturazione più lunghi.

Tuttavia, in un territorio "vuoto" di imprese è difficile avviare programmi e progetti per il sistema produttivo nel suo complesso o per sue parti funzionali. Ancora di più se mancano esperienze di cooperazione tra le organizzazioni imprenditoriali e tra queste e le istituzioni. Oggi, con una situazione imprenditoriale un po' più densa e, soprattutto, con una buona rete istituzionale, anche le azioni di sistema sono considerate fattibili, perseguibili:

"Nel PIT abbiamo inserito una misura che tende ad incentivare i consorzi tra imprese, mentre la prossima stagione di animazione territoriale sarà incen-

trata proprio sull'aspetto dell'integrazione. [...] Oggi abbiamo qualche elemento in più per capire come fare un sistema integrato. [...] Francamente, finora siamo stati impegnati nell'attuazione del programma, nella realizzazione delle singole opere pubbliche, nell'avvio degli investimenti delle imprese singole. Abbiamo trascurato l'aspetto cooperativo delle azioni. L'integrazione è ancora di là da venire [...] Diciamo però che abbiamo creato le pre-condizioni" (Presidente e Amministratore delegato della Società di gestione del Patto).

Se l'ex Sindaco di Piana è l'artefice della costruzione dell'edificio istituzionale del Patto, il nucleo tecnico è il protagonista della buona riuscita economica del programma. I PTO, ancor più dei patti nazionali, devono la loro riuscita alla qualità del nucleo tecnico: alla sua capacità di districarsi nell'incertezza normativa e procedurale, di inventare soluzioni congrue, alla sua abilità relazionale, alla sua conoscenza minuziosa di normative comunitarie, nazionali e regionali, nonché alla sua passione per lo sviluppo "dal basso".

L'efficienza del nucleo tecnico, il "volto amico" dei professionisti del Patto e la realizzazione concreta dei progetti infrastrutturali e imprenditoriali sono stati canali importanti per la stessa legittimazione politica del gruppo dirigente del Patto e della sua Società di gestione: realizzare i progetti programmati, farli nei tempi e con le modalità stabiliti ha accreditato i sindaci e il Patto; nello stesso tempo, la consapevolezza di avere una struttura tecnica capace e reattiva ha incentivato gli amministratori a mettere in campo nuovi programmi e progetti di sviluppo locale, alimentando così una sorta di spirale tra efficienza tecnico-gestionale e legittimazione politico-istituzionale.

I principali punti di forza del Patto rispetto al contesto sono rappresentati dall'affermazione di una nuova classe di amministratori locali, più coesa, cooperativa e più orientata allo sviluppo rispetto al passato, e dalla sedimentazione di competenze tecniche per lo sviluppo locale.

Il Patto ha modificato nel profondo l'agire degli attori istituzionali: alla rigida autoreferenzialità del passato si è via via sostituita una rete intercomunale alquanto densa, che si nutre di relazioni formali e informali tra i sindaci e gli apparati tecnici comunali. Gli amministratori hanno capito che è importante stare insieme per ottenere risultati significativi in termini di sviluppo economico.

"Il Patto ci ha abituati al dialogo tra sindaci. Oggi riunire 5 sindaci su un progetto è una cosa più facile. Ieri era difficilissimo perché ogni sindaco era geloso del proprio territorio. Oggi non si litiga più per chi deve fare il presidente di un consorzio, lo decidiamo fra noi e si trova sempre la soluzione che accontenta tutti. Abbiamo creato il sistema della rotazione delle presidenze



proprio perché ognuno è consapevole che il ruolo dell'altro è importante" (Sindaco di Monreale).

Il Patto ha facilitato altresì i processi di identificazione territoriale, contribuendo a rafforzare nelle istituzioni intermedie lo spirito di appartenenza e di radicamento locale.

"Il nostro Comune è stato invitato ufficialmente a far parte del PIT di Palermo e del PIT di Bagheria. Noi abbiamo detto no per due motivi: uno perché crediamo nel progetto avviato con il Patto. Siamo passati dal Patto per l'Occupazione al Patto agricolo e successivamente al PIT. Abbiamo progettato e organizzato una serie di iniziative nella formazione, nell'animazione del territorio e abbiamo avuto anche l'orgoglio di renderci conto di avere messo su una struttura che funziona. Dunque, nessuno di noi si è sentito di cedere alle lusinghe politiche o operative che hanno fatto altri raggruppamenti di Comuni perché riteniamo che nel Patto ognuno di noi ha una sua identità ma anche una sua propria vocazione. In secondo luogo, perché gli imprenditori ormai credono fortemente in questo Patto. Sarebbe stato difficile andare a spiegare a chi ha investito e ha avuto risorse da questo progetto, che Bagheria o Palermo potevano offrire strutture migliori rispetto ad una struttura come la nostra che ha dato risultati eccellenti" (Sindaco di Monreale).

A favorire l'unione dei sindaci e la condivisione istituzionale ha contribuito decisamente l'approccio di lavoro "imposto" dalla Comunità Europea, che prevede, per l'appunto, un ruolo attivo e sinergico degli attori coinvolti nel partenariato, certezza dei tempi, iter procedurali rigidi e predefiniti.

Ancora più importante è che l'azione congiunta dei sindaci, e di questi con le parti sociali, sta cominciando a produrre primi beni pubblici locali, che sono un fattore particolarmente scarso nell'area del Patto. La nascita di Agenzie d'area e di consorzi vari, la progettazione comune di nuovi programmi di valorizzazione economica delle risorse locali possono essere considerati come l'esito della nuova consapevolezza delle istituzioni. Il Patto ha contribuito così a diversificare ed arricchire l'architettura istituzionale locale, aggiungendo nuove istituzioni intermedie a cui sono assegnati compiti e finalità sovracomunali.

L'altro punto di forza rilevante è l'accumulo di saperi concreti e di competenze locali nella sfera dello sviluppo economico. La struttura tecnica della Società di gestione del Patto, innanzitutto, ha acquisito nel tempo una notevole specializzazione nel campo della progettazione e gestione di programmi integrati di sviluppo locale. L'esperienza acquisita nella fase di costruzione e di gestione del Patto ha funzionato da "accumulazione primitiva" per l'ideazione e la progettazione dei successivi programmi di sviluppo. Soprattutto

tutto sono cresciute e si sono affinate le capacità nel lavoro di squadra, nell'integrazione delle competenze professionali, nell'animazione territoriale, ovverosia nei segmenti di specializzazione critici per i programmi di sviluppo integrati e partecipati. D'altro canto, il coinvolgimento nell'ideazione e progettazione del Patto anche di tecnici di diverse organizzazioni professionali ha fatto sì che la sedimentazione di competenze specifiche travalicasse i confini stretti del nucleo di professionisti espressamente incaricati.

Grazie al Patto oggi nell'Alto Belice Corleonese è presente uno stock relativamente consistente e diffuso di risorse professionali mobilitabili per la progettazione di nuovi programmi di sviluppo. Rispetto al passato – quando la dipendenza da professionisti esterni era la regola, data la scarsità pressoché assoluta di competenze locali nella sfera delle politiche di sviluppo territoriale – attualmente l'area del Patto può fare ricorso ad un gruppo autoctono alquanto articolato e maturo di “progettisti” e di “gestori” di processi di sviluppo locale.

La debolezza più evidente e, nel contempo, più avvertita dai protagonisti dell'esperienza pattizia è relativa alla mancata stabilizzazione dello strumento-Patto sia in termini di metodo sia in riferimento all'ambito territoriale. Le politiche regionali, in particolare quelle connesse ai nuovi Fondi Strutturali 2000-2006, tendono a disconoscere i Patti, a non tenerne conto e, quindi, a destrutturarli, con il rischio così di sprecare l'accumulo di tessuto relazionale e professionale di quelle esperienze, oppure la sua scarsa valorizzazione.

La mancanza di continuità potrebbe dunque rilevarsi fatale per il Patto. Anche la crescente differenziazione territoriale delle coalizioni istituzionali potrebbe causare un indebolimento della coesione socio-istituzionale. I programmi di sviluppo avviati o progettati nel dopo-Patto fanno tutti riferimento a perimetri territoriali differenti, il che potrebbe comportare un allentamento dell'identità complessiva dell'Alto Belice Corleonese o una moltiplicazione di strutture ingovernabili e difficilmente riconducibili a logiche unitarie.

Connesso a quest'ultimo aspetto c'è un altro rischio: quello della definitiva trasformazione della Società di gestione del Patto in un'agenzia manageriale di sviluppo locale, ovvero in una struttura squisitamente tecnica che risponde quindi esclusivamente a requisiti di economicità e opportunità di profitto. In altre parole, potrebbe accadere che il partenariato sociale e istituzionale si annacqui sempre più o, comunque, risulti confinato in spazi territoriali più piccoli e continuamente diversi, e che l'Agenzia diventi la struttura tecnica unica dell'area. Il rischio insomma è che il “motore” progettuale si esaurisca unicamente nell'apparato tecnico e che la complessità dello sviluppo locale finisca per essere affrontata come una mera questione di tecniche di intervento e di modalità di finanziamento.



5. Dal PTO al PIT

42

Il Patto entra nel PIT in maniera indiretta. La Regione Sicilia infatti ha determinato i Progetti Integrati Territoriali sulla base di associazioni intercomunali costituite *ad hoc*, non tenendo conto dunque delle precedenti aggregazioni amministrative e neppure delle esperienze territoriali dei Patti¹⁰. D'altro canto, la Regione siciliana, così come buona parte delle altre, non ha mai visto di buon occhio lo strumento-Patto perché esso è nato sulla base di un rapporto diretto territori-Governo centrale, che scavalca dunque la Regione. Ancora più marcata è la distanza istituzionale e il disinteresse reciproco nel caso dei Patti Territoriali per l'Occupazione, dal momento che questi ultimi hanno rapporti ancora più stretti ed esclusivi con livelli istituzionali sovraregionali (Ministero del Tesoro e Commissione Europea).

“La Regione misconosceva i Patti, li ignorava e non li amava perché non rientravano nelle sue competenze. Ancora oggi si parla di regionalizzazione dei Patti, ma di fatto continua la solita ostilità istituzionale nei confronti dello strumento. Tutto ciò è diventato ancora più chiaro con il POR: nel momento in cui la Regione poteva chiamare Patto quello che già era organizzato sotto forma di Patto lo ha invece chiamato PIT col fine di rivedere i ruoli, per scompaginare le cose” (Presidente e Amministratore delegato della Società di gestione del Patto).

Il disorientamento degli attori è tanto più forte quanto più questi ultimi sono persuasi di avere fatto un'esperienza di successo sia sotto il profilo strettamente istituzionale sia sotto quello meramente economico. Se il Patto, ad esempio, è riuscito a conseguire *performance* di spesa molto alte, in controtendenza dunque con la modesta capacità di spesa a livello regionale, risulta difficile per gli attori locali accettare l'idea dell'accantonamento dell'esperienza pattizia.

Un problema rilevante è rappresentato anche dalla scarsa aderenza delle logiche di programmazione e degli iter di costruzione dei PIT ai fabbisogni concreti dei territori. La “distanza” dell'istituzione regionale rispetto ai singoli contesti locali si evidenzia in particolare nell'asimmetria tra quadri finanziari “standard” predisposti a livello regionale e articolazione dei fabbisogni a livello locale.

¹⁰ Sul modello di regolazione istituzionale dei PIT in Sicilia, cfr. Mazzola (2003). Per una riflessione “a tutto campo” sull'esperienza del PIT si rinvia a Cremaschi (2001), Colaizzo (2000), Colaizzo e Deidda (2003), Dps (2003a e 2003b), Formez (2003), Formez (2001), Forte (2001), Palermo e Pasqui (2003), Palermo, Pasqui e Savoldi (2002).

“Il PIT segue logiche di intervento per Assi regionali: risorse finanziarie per i depuratori, per il turismo, ecc. Il funzionamento di questi ingranaggi ha fatto sì che alla fine per il nostro PIT non erano a disposizione finanziamenti per Comuni turistici come Monreale, mentre erano forse sovrabbondanti le risorse per le fognature o per i depuratori. Insomma, ci siamo accorti che quando le decisioni si prendono fuori dal nostro ambito territoriale cominciano ad esserci delle difficoltà, le cose non funzionano come dovrebbero” (Sindaco di Monreale).

“Con il PIT noi abbiamo seguito la stessa logica del Patto. Abbiamo innanzitutto individuato l'idea-forza nei beni culturali, nella valorizzazione del territorio. Bene. Incurante di questa scelta il PIT finanzia fognature, impianti di depurazione, sistemazione di strade, stravolgendo così la sua idea-forza. Non ha senso cioè che un gruppo di sindaci e di imprenditori, che hanno lavorato con la logica del Patto e disegnato un determinato sviluppo del territorio, si trovino poi davanti a finanziamenti per progetti che non hanno nulla a che fare con il Patto [...] Ci finanziano una serie di servizi fondamentali ma che tuttavia hanno poco a che fare con la nostra idea di sviluppo: non si finanzia il Duomo di Monreale ma si finanzia il depuratore di un altro Comune. Non è questa la logica che ci siamo dati quando abbiamo disegnato il nostro PIT. Questo significa, in definitiva, che si crea uno scollamento tra la cultura acquisita lavorando all'interno del Patto e quella che invece è la programmazione regionale, che nasce sotto la spinta di fattori politici, partitici e clientelari di gestione del territorio [...].

Quando dovevamo distribuire le risorse del Patto agricolo ci sono stati problemi fino alle 4 di mattina perché non si riusciva a fare quadrare le somme per gli interventi pubblici. [...] Allora cosa si è fatto? Qualcuno ha detto «Al mio Comune è stato attribuito un miliardo, ne metto a disposizione 400 per ripristinare gli equilibri». Questo esempio è stato seguito anche dagli altri sindaci. Non è un esempio di generosità fine a se stessa ma è logica conseguenza del fatto che abbiamo capito che dobbiamo lavorare assieme per creare lo sviluppo del territorio. Non ha senso che io ho 400 milioni in più quando impedisco di fatto ad un altro Comune di realizzare appieno un'attività imprenditoriale nel territorio. Il Patto ci ha abituati a questo metodo. I PIT e la Regione siciliana ci hanno invece imposto una logica che non è più la nostra. La nostra logica era di complementarità del territorio: lo sviluppo di Monreale ha senso se si sviluppa anche Camporeale; ma se si sviluppa Monreale a scapito di Camporeale finisce l'elemento di forza del Patto, che è quello di uno sviluppo armonico del territorio. Alla Regione questa logica non c'è” (Ibid.).



L'assenza di nessi tra le esperienze di programmazione economico-sociale locale implica innanzitutto un effetto di disorientamento tra gli attori dello sviluppo, un'instabilità istituzionale che rischia di disperdere il patrimonio relazionale accumulato, un incessante "ri-cominciare daccapo" che non aiuta la sedimentazione di prassi e percorsi dello sviluppo, una continua ri-gerarchizzazione dell'architettura e della geometria istituzionale, un cambiamento della metrica valutativa:

"Sul piano tecnico tutte le esperienze fatte qui [al Patto] non servono a niente. C'era un monitoraggio fatto da un Ministero in una maniera e adesso lo facciamo con un altro Ministero in un'altra maniera. Col PIT bisognerà fare un monitoraggio ancora diverso. Insomma, il Patto è stata un'esperienza sui generis che per fortuna è andata bene, ma che poi è stata abbandonata dalla Comunità Europea. Tutti i Patti sono stati abbandonati. È stata abbandonata dallo Stato; alla Regione non ne hanno mai voluto sentire parlare. Abbiamo corso in un tunnel cieco. [...] Si cambiano continuamente le regole, cosicché non si stabilizza nulla, si ricomincia sempre daccapo. [...] Con il Patto abbiamo creato delle skills specialistiche che non posso utilizzare oggi. L'impostazione generale programmatica è un'esperienza che rimane, purtroppo però gran parte del lavoro concreto non è ripetibile. [...] Con il PIT perdiamo tutto, perché il PIT non è un POM, bensì uno strumento di attuazione di qualcosa regionale: è come se fosse una delle tante Misure del nostro Patto" (Consulente della Società di gestione del Patto).

"Dai segnali che arrivano sembra che questa esperienza [del Patto] la vogliono smontare. Lo vediamo anche con il PIT, secondo me era opportuno andare a sovrapporre il PIT sull'esperienza del Patto. È possibile che nel momento in cui ci rendiamo conto che c'è uno strumento efficace, concreto, lo dobbiamo azzerare per fare altri tipi di esperienze? Purtroppo nella nostra terra passiamo da una pianificazione a un'altra, a un'altra ancora" (Sindaco di Cefalà Diana).

Uno dei problemi più critici avvertiti dagli attori locali, soprattutto dai tecnici, connesso al continuo cambiamento delle modalità realizzative dei programmi di sviluppo è legato all'incertezza e all'instabilità delle regole che finiscono inevitabilmente per disorientare e inceppare i processi di costruzione dello sviluppo.

"Il cambiamento continuo delle regole rischia di creare scollamento mentre impedisce la stabilizzazione del sistema delle relazioni. Il Patto europeo ha delle regole; il Patto per l'agricoltura ha regole diverse; il POM altre ancora; il PRUSST è fatto in un altro modo; la Belice Ambiente è partecipata da soggetti diversi dal Patto. Tutte queste diversità impediscono la replicabilità.

Presumo che anche l'esperienza PIT non sarà replicabile" (Consulente della Società di gestione del Patto).

Un ulteriore problema è insito nel fatto che nei contesti locali, *a fortiore* nei territori marginali e scarsamente sviluppati, la disponibilità di competenze tecniche nel campo dello sviluppo è particolarmente limitata, per cui un piccolo nucleo di persone è "costretto" a cambiare rapidamente modo di lavorare, interlocutori istituzionali, procedure partenariali, schemi di intervento. Il rischio è dunque quello dell'azzeramento, oppure della mancata messa a valore delle esperienze e degli accumuli pregressi. Inoltre, la discontinuità istituzionale nella programmazione subregionale, è un modo per rallentare i processi, per inibire gli slanci organizzativi e le competenze relazionali sperimentate.

"L'esperienza maturata sul campo con il Patto fa sì che alcuni Comuni del PIT viaggiano ad una velocità diversa rispetto ai Comuni che non hanno fatto nessuna esperienza [...] Ad esempio, il mio Comune proprio grazie alla partecipazione al Patto si è attivato immediatamente in termini di programmazione e di collegamenti con altre istituzioni locali. Al contrario, i sindaci dei Comuni fuori del Patto tardano a capire la logica di programmazione del PIT" (Sindaco di Cefalà Diana).

Il PIT *"Alto Belice Corleonese. Tra natura e prodotti tipici, un grande parco per il turismo e il tempo libero"* è promosso dai 20 Comuni che aderiscono al Patto, da altri 3 Comuni confinanti (Contessa Entellina, Mezzojuso e Palazzo Adriano) e dalla Provincia Regionale di Palermo. Il rappresentante dei soggetti promotori è, anche in questo caso, il Comune di Piana degli Albanesi, mentre il legale rappresentante è il Presidente del Patto, all'epoca Sindaco di Piana. Tuttavia, su incarico del Comune capofila, il PIT è promosso, progettato e sostenuto tecnicamente dalla Società di gestione del Patto, che ha trasfuso nel Progetto Integrato le competenze e le capacità tecniche e relazionali sedimentate nell'esperienza pattizia.

"Partendo dall'esperienza fatta nel Patto abbiamo messo su un PIT che tiene conto delle esigenze di base della nostra area. Questo significa che ormai c'è una classe dirigente matura per affrontare le problematiche territoriali. Si pensi che per progettare il PIT non è che ci hanno dato i soldi: come Patto abbiamo fornito gratuitamente consulenza e progettazione alla Provincia" (Dirigente Associazione imprenditoriale).

"Il PIT l'ha proposto il Comune capofila dell'Assemblea, il Comune di Piana degli Albanesi, perché l'organizzazione regionale ha tagliato fuori le Società di gestione dei Patti Territoriali e ha preteso che i proponenti dei PIT fossero associazioni di Comuni, costituiti da almeno due Comuni con alme-





no 50 mila abitanti [...]. Il Patto ha fatto l'assistenza tecnica nella fase di progettazione e presentazione del PIT. Abbiamo costruito il PIT, l'abbiamo proposto, lo abbiamo portato avanti, ma ora la palla passa ad altri" (Presidente e Amministratore delegato della Società di gestione del Patto).

Oltre ai soggetti pubblici, hanno sottoscritto il PIT altri 28 soggetti privati, per un totale dunque di 51 sottoscrittori, una larghissima fetta della platea dei soggetti istituzionali e non, presenti a livello locale-provinciale (dalle Curie vescovili all'Associazione dei canottieri, a quasi tutte le sigle sindacali, imprenditoriali e associazionistiche).

La concertazione socio-istituzionale ha seguito il medesimo iter di quella del Patto: incontri tra i soggetti promotori, sottoscrizione di Protocolli di intesa, assemblee nei Comuni promotori, tavoli di partenariato e tavoli tecnici di progettazione. Il PIT viene approvato definitivamente dall'Assemblea del partenariato il 29 gennaio 2002.

L'idea-forza del PIT riguarda la realizzazione di un sistema di offerta integrata di prodotti tipici, di servizi e di ospitalità turistica, soprattutto nel segmento del cosiddetto turismo verde. Gli investimenti complessivi sono quantificati inizialmente in circa 100 milioni di euro, i tre quarti dei quali destinati ad investimenti pubblici, mentre l'impatto occupazionale viene stimato in circa 1.000 nuovi addetti a regime.

"Il nostro PIT è stato finanziato con 74 milioni e 500 mila euro. 76 mila ne ha presi Catania e 92 mila Palermo. Quindi noi siamo equivalenti a Catania; pensate che Ragusa ha meno della metà dei nostri finanziamenti" (Presidente e Amministratore delegato della Società di gestione del Patto).

Nell'insieme il PIT si compone di 89 interventi, di cui circa i tre quarti sono costituiti da interventi puntuali (per lo più interventi di recupero di manufatti artistici e archeologici e, a volte, di infrastrutture più tradizionali) e un quarto da interventi di sistema (infrastrutture intercomunali, aiuti alle imprese e servizi d'area). L'investimento pubblico più importante sotto il profilo quantitativo è quello relativo alla riconversione a uso ciclabile delle linee ferroviarie dismesse a scartamento ridotto, che assorbe poco più di 6,3 milioni di euro (circa 10 se si aggiungono anche i lavori di ristrutturazione di diversi edifici viaggiatori dismessi localizzati lungo la linea). *"Il progetto di recuperare l'ex linea ferrata e di trasformarla in pista ciclabile che attraversa tutto il territorio, che oggi rappresenta l'idea-forza del PIT, è stato ideato durante la costruzione del Patto: un progetto badate bene che prevede un finanziamento di circa 250 mila euro che i singoli Comuni erogano a favore della Provincia di Palermo per realizzare un modello di intervento sulla segnaletica e sugli altri elementi complementari alla realizzazione della pista"* (Ibid.).


L'accumulo di competenze progettuali ed operative realizzate nell'esperienza del Patto sono dunque preziose per avviare e implementare il PIT. Quell'accumulo, per quanto fragile e ancora "immaturo", consente di andare più spediti e con meno impacci nella programmazione delle risorse, nell'individuazione delle soluzioni dei problemi, nel trovare accordi condivisi tra i soggetti istituzionali locali. Consente, in altri termini, di accelerare i processi di costruzione di contesti favorevoli allo sviluppo. Non avere investito pienamente sulla continuità istituzionale tra Patto e PIT ha di fatto rallentato la marcia, ha spiazzato gli attori, ha inceppato il meccanismo decisionale e, di conseguenza, allontanato la prospettiva della sviluppo locale.



6. Una considerazione conclusiva

Le transizioni sono per definizione difficili, piene di incognite. Ancor più complicate sono le transizioni istituzionali. Passare da un modello di regolazione istituzionale ad un altro implica competenze creative, capacità di disegnare nuove architetture istituzionali formali, volontà e capacità di de-strutturare e contemporaneamente ri-comporre poteri locali, leadership, aspettative di singoli e di gruppi sociali. Per questo i passaggi sono particolarmente faticosi e pieni di ostacoli. Anche per aggirare il rompicapo della transizione, il più delle volte i *policy makers* preferiscono ricominciare "d'accapo", dal *tabula rasa* istituzionale, dalle sedimentazioni "vuote". È questa la ragione principale della moltiplicazione degli strumenti di intervento delle politiche pubbliche per lo sviluppo locale. Le "nuove" sigle hanno indubbiamente maggiore *appeal*, consentono di ri-partire con nuovi soggetti territoriali, di allargare la base istituzionale e sociale di riferimento, di includere gli esclusi dal turno precedente.

Il problema tuttavia non è tanto quello della lievitazione degli strumenti, quanto piuttosto quello della mancata parentela tra gli strumenti. Sovente non c'è incastro e neppure semplice somiglianza, assonanza di mete strategiche. I nuovi strumenti spesso sono estranei rispetto ai precedenti, se non addirittura opposti. Il rischio è la più chiusa autoreferenzialità, le politiche *one stop*, ossia la rinuncia *a priori* a massimizzare gli apprendimenti dell'esperienza pregressa, del cammino già fatto. Naturalmente la cesura non è mai così netta e perentoria. Gli apprendimenti istituzionali pregressi, sebbene non strettamente canalizzati nei nuovi strumenti di intervento, costituiscono comunque un patrimonio per così dire genetico dei territori che viene continuamente utilizzato dagli attori locali, anche quando sono alle prese con strumenti di intervento molto diversi e distanti da quelli che lo hanno generato.



Tuttavia, l'impatto "involontario" risulta ovviamente meno intenso di quello che si sarebbe potuto ottenere qualora si fosse deliberatamente "trasferito" il patrimonio di apprendimenti del passato nelle nuove politiche. Politiche dissonanti dunque comportano fatalmente la perdita di "saper fare", di reti interpersonali, di giochi istituzionali già sperimentati.

48

L'assenza di connessioni tra i Patti e i PIT impedisce innanzitutto ai secondi di utilizzare appieno le lezioni dei primi, dissipando così un accumulo di apprendimenti preziosi sia "per fare" sia "per non fare" determinate cose. Le Regioni, è noto, non prediligono i Patti, soprattutto perché nella loro costruzione hanno svolto un ruolo del tutto marginale. I territori pattizi si collegavano direttamente con Roma (o con Bruxelles) tagliando fuori le Regioni. Per questo nel disegnare i confini territoriali e tematici dei PIT le Regioni si sono guardate bene dal considerare i Patti come esperienze dalle quali apprendere. D'altro canto, sovente, anche laddove gli attori locali avrebbero potuto progettare i PIT in forte continuità con l'esperienza dei Patti, in realtà hanno optato per soluzioni istituzionali e gestionali differenti, oppure, nel migliore dei casi, per soluzioni debolmente connesse con le esperienze pregresse. Sta di fatto che, quasi sempre, le geometrie territoriali e le arene istituzionali dei PIT sono difformi rispetto a quelle dei Patti. Questa discontinuità, se in contesti socio-istituzionali più strutturati non implica particolari conseguenze sul rendimento istituzionale locale, produce un evidente peggioramento della *performance* istituzionale nelle aree meno dotate sotto il profilo della disponibilità di risorse relazionali e di capitale sociale formale, giacché finisce per pauperizzare e, comunque, per non rafforzare, i piccoli accumuli di azione collettiva per lo sviluppo realizzati durante l'esperienza pattizia.

Se si fosse presa sul serio la lezione dei Patti forse si sarebbero potuti evitare alcuni dei "vizi" che li hanno contrassegnati e che sembrano sistematicamente emergere nella formazione e nelle prime implementazioni dei PIT. Come, ad esempio, la scarsa considerazione degli standard di qualità degli esiti dell'azione collettiva e dell'interazione istituzionale; l'incapacità di ripensare le "vecchie" istituzioni a fronte dell'avvio di nuove forme di *governance*; la modesta attenzione ai processi di "internalizzazione" delle competenze progettuali e relazionali nelle Amministrazioni locali ordinarie; l'enfasi sulle connessioni tra istituzioni omogenee e il relativo disinteresse per le connessioni tra istituzioni differenti; la scarsa considerazione per gli incentivi rivolti a "premiare" l'innovazione gestionale e istituzionale; l'eccesso di istituzionalizzazione del modello di regolazione.

Lo sviluppo locale assume che le istituzioni siano "intelligenti", in grado di "apprendere". Le politiche pubbliche possono intenzionalmente favorire l'ap-

prendimento istituzionale attraverso appropriati incentivi. E l'apprendimento è tanto più efficace e rapido se poggia sulle sedimentazioni, se segue logiche incrementalmente, se dà fiducia alle sperimentazioni e alle pratiche di successo.

Bibliografia

- Bagnasco, A. (1999), *Tracce di comunità*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco, A. (1993), *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, il Mulino, Bologna.
- Barca, F. (2001), *Nuove tendenze del Mezzogiorno d'Italia e la svolta nella politica di sviluppo*, in Padoa-Schioppa e Graubard (2001).
- Barca, F. e Pellegrini, G. (2000), *Politiche per la competitività territoriale in Europa: note sul Programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d'Italia*, lavoro presentato al primo Workshop dell'University Bologna Centre di Buenos Aires, *Real Effects on Regional Integration in the European Union and Mercosur: Inter-Continental Views on Intra-Continental Experiences*, 26-27 aprile.
- Bobbio, L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella Pubblica Amministrazione italiana*, in "Stato e mercato", n. 58.
- Cersosimo, D. (a cura di) (2002), *Le Agenzie locali di sviluppo. Modelli organizzativi, progetti, esperienze*, Formez, Donzelli, Roma.
- Cersosimo, D. e Wolleb, G. (2003), *Il Patto Territoriale dell'Alto Belice Corleonese*, in Dps (2003a).
- Cersosimo, D. e Wolleb, G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti Territoriali*, in "Stato e mercato", n. 3.
- Ciampi, C.A. (1998), *Nuova programmazione e Mezzogiorno. Premessa*, in Ciampi e Barca (1998).
- Ciampi, C.A. e Barca, F. (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Colaizzo, R. (a cura di) (2000), *La Progettazione Integrata Territoriale. Il quadro economico e programmatico*, Formez, Donzelli, Roma.
- Colaizzo, R. e Deidda, D. (a cura di) (2003), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno*, Formez, Donzelli, Roma.
- Cremaschi, M. (2001), *I Programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Formez, Donzelli, Roma.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003a), *La lezione dei Patti Territoriali per la Progettazione Integrata Territoriale nel Mezzogiorno*, Roma.





- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003b), *I PIT in Obiettivo 1: situazione all'inizio del 2003*, Roma.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003c), *I Progetti Integrati Territoriali alla prova dell'attuazione. Documentazione di riferimento*, Roma.
- Formez (2003), *I PIT nelle regioni dell'Obiettivo 1: primi risultati dei case studies*, Rapporto provvisorio, Roma.
- Forte, P. (a cura di) (2001), *La Progettazione Integrata Territoriale. Strumenti e procedure*, Formez, Donzelli, Roma.
- Iter-Sviluppo Italia (2000), *Caratteristiche e potenzialità dei Patti Territoriali*, Rapporto policopiato, Roma.
- Mazzola, F. (2003), *Progetti Integrati territoriali e sviluppo locale: l'esperienza della Sicilia*, in Colaizzo e Deidda (2003).
- North, D. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna.
- Padoa-Schioppa, T. e Graubard, S.R. (a cura di) (2001), *Il caso italiano 2. Dove sta andando il nostro paese?*, Garzanti, Milano.
- Palermo, P.C., Pasqui, G., Savoldi, P. (a cura di) (2002), *Strumenti di programmazione e pianificazione territoriale integrata*, Progetto Nuval, Formez, Roma.
- Palermo, P.C. e Pasqui, G. (a cura di) (2002), *Lo stato di attuazione della progettazione nelle regioni dell'Obiettivo 1*, Formez, Azioni di sistema per la P.A., n. 5, Roma.

CAPITOLO 2



51



Come tutte le forme istituzionali che regolano i rapporti tra gli agenti di un sistema socioeconomico, anche la *governance* subisce nel tempo un processo evolutivo, influenzato sia dal mutamento dello scenario economico sia dal cambiamento dei valori di riferimento della organizzazione sociale.

Tra le forze che nella nostra epoca concorrono più significativamente a determinare l'evoluzione della *governance* nell'ambito dei sistemi economici occidentali ed europei in particolare vanno segnalate:

- l'esigenza di garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione Europea nel quadro delle linee di regolazione da essa adottate. Come viene affermato nel libro bianco sulla *governance* della Commissione Europea del 2001, nell'odierno scenario socioeconomico *“non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione”* (pag. 11). *“Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un circolo virtuoso, basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione”* (ibid.). Data la struttura costitutiva dell'Unione Europea, caratterizzata dalla unione di Stati, sarebbe difficile ipotizzare di poter basare il complesso processo di elaborazione e di gestione della politica europea su un modello gerarchico anziché su un modello di *governance* partecipata ed interattiva;
- il processo di globalizzazione. Per quanto possa apparire paradossale, lo stesso processo di globalizzazione ha rafforzato il ruolo dei sistemi locali ed ha accentuato il processo di “devoluzione” di poteri e competenze dalle autorità centrali alle autorità locali. La accresciuta mobilità delle merci, del

* Ordinario di Economia Politica presso la Facoltà di Economia dell'Università Roma Tre. Si ringraziano i partecipanti al Seminario del Formez per le utili osservazioni avanzate in quella sede, e tutti coloro che hanno fornito commenti critici su una prima stesura del lavoro; tra questi in maniera particolare il Prof. Giancarlo Corò, il Prof. Maurizio Mistri e il Dott. Giuseppe Riccardi.



54

lavoro e del capitale, lungi dallo svuotare di importanza le politiche locali, le ha rese più rilevanti sotto il profilo della idoneità a creare centri gravitazionali di tali flussi e a promuovere lo sviluppo locale in un mercato globalizzato. Pertanto, la molteplicità dei centri di governo, la pluralità dei livelli, la diversificazione dei ruoli, richiedono forme nuove di *governance* capaci di dare espressione unitaria, coordinata e integrata al variegato insieme di soggetti che operano ed interagiscono nei sistemi territoriali;

- lo sviluppo del metodo democratico. La diffusione e l'approfondimento della pratica democratica ridefiniscono il problema della legittimazione delle istituzioni di governo nel duplice senso che sollecitano una maggior vicinanza tra cittadini e sedi istituzionali dove si prendono le decisioni e una maggior partecipazione dei cittadini al processo di formazione delle decisioni. Sotto il profilo più strettamente economico ciò può essere inteso nel senso di meglio individuare e rispettare la “funzione di benessere” dei cittadini. Ciò significa che “le forme gerarchiche di *governance* che hanno predominato in molte aree dell'attività umana saranno interamente capovolte”¹¹.
- il ruolo crescente della “conoscenza” nello sviluppo dei processi economici contemporanei. Come si dirà meglio più avanti, la creazione di valore aggiunto e la stessa soluzione dei problemi di coordinamento richiedono oggi un effettivo e rapido funzionamento della “*learning economy*”, la quale, data la dispersione della conoscenza in una grande molteplicità di fonti e data la grande complessità dei processi di apprendimento, a sua volta esige un'architettura di *governance* basata sulla partecipazione di tutti e su un efficiente meccanismo di interazione;
- la particolare caratteristica strutturale del sistema produttivo italiano, che vede una fortissima presenza di piccole e medie imprese. Tale caratteristica si presenterà sempre come un limite invalicabile alla crescita di competitività e allo sviluppo della *performance* fintanto che esse penseranno e agiranno come singole e fintanto che la politica industriale opererà con strumenti pensati e indirizzati ad esse come singole (qualunque sia l'intensità degli incentivi e quantunque sia rapido un meccanismo automatico di distribuzione di essi). Indurre le imprese a pensare nell'ottica di una strategia di sistema e ad operare come parti di un tessuto reticolare; agire per costruire reti che diano espressione progettuale alle dinamiche di un sistema territoriale; queste sono funzioni di politica industriale e funzioni della politica di sviluppo del territorio che richiedono la messa a punto

¹¹ Oecd, *Governance in 21st century*, Paris 2001, pag. 17.

di un meccanismo di *governance* dei sistemi locali di tipo nuovo, da sperimentare e da sviluppare attraverso un processo di “apprendimento istituzionale”.

Sullo sfondo di questo scenario, la recente esperienza italiana delle politiche di sviluppo ci presenta il caso della “Progettazione Integrata”, la quale, essendo nella sostanza “*una modalità operativa utile per collegare, in una logica di integrazione territoriale, interventi che fanno riferimento ad assi e misure diverse*”¹², viene obiettivamente a confrontarsi con le esigenze e i processi di evoluzione della *governance* stimolati appunto da quelle forze di cui si è detto sopra.

Se e come la modalità operativa della Progettazione Integrata possa configurarsi come un processo di evoluzione istituzionale rispondente alle odierne esigenze di trasformazione della *governance* è questione che deve essere esaminata sia sotto il profilo della coerenza teorica dello schema metodologico proposto sia sotto il profilo delle forme di implementazione realizzate nel territorio.

Per sviluppare una riflessione attorno a questi problemi si seguirà un percorso costituito in primo luogo da una messa a fuoco della nozione di *governance*, in secondo luogo dalla definizione di un modello di *governance* rispondente alle sollecitazioni degli attuali scenari socioeconomici, in terzo luogo da una esplorazione delle implicazioni che questo modello comporta per la configurazione della Progettazione Integrata Territoriale sotto il profilo dei contenuti e dei soggetti coinvolti e infine da una considerazione sulla funzione di “apprendimento istituzionale” nell’ambito di una dinamica evolutiva della *governance* (“*governance della governance*”).

Poiché la Progettazione Integrata Territoriale è una forma operativa solo in parte definita canonicamente e prevalentemente in progressiva costruzione attraverso la accumulazione di pratiche realizzate dai soggetti protagonisti, un adeguato approfondimento del cambiamento istituzionale che attraverso di essa va maturando (nonché delle opportunità colte e di quelle ancora da cogliere) richiede in realtà un monitoraggio delle esperienze in atto.

Perciò le categorie analitiche che nella presente riflessione sono sviluppate si configurano anche come elementi costitutivi di un quadro di riferimento utilizzabile in una attività di verifica empirica.

¹² Colaizzo R., *La Progettazione Integrata Territoriale. Il quadro economico e programmatico*, Formez, Donzelli, Roma 2000.



1. Nozione di governance e processi economici

Molto spesso si sviluppano riflessioni sulla *governance* applicata alle diverse dimensioni dei sistemi organizzati e dell'analisi socioeconomica senza precisare il significato del termine. Ne deriva un'ambiguità fondamentale che spesso si estende a tutte le fasi del ragionamento e compromette l'adozione di una prospettiva pienamente operativa.

56

Un inquadramento della nozione di *governance* sotto il profilo dell'analisi economica si rende quindi necessario proprio per contribuire a superare questo limite e per consentire di raggiungere indicazioni operative circa il governo dei processi economici che si svolgono nei diversi livelli territoriali.

In termini generali, si può intendere per *governance la modalità di soluzione dei problemi di coordinamento tra gli agenti economici di un sistema, in funzione del raggiungimento e della stessa definizione degli obiettivi socioeconomici*.

In questo senso essa riflette la principale funzione della politica economica, che è proprio quella di *“aiutare l'economia a superare i FALLIMENTI DEL COORDINAMENTO stimolando il sistema a passare da un equilibrio peggiore a uno migliore sotto il profilo dell'efficienza”*¹³.

Se partiamo dalla visione dei sistemi economici come sistemi complessi, viventi ed evolutivi¹⁴, troviamo che il principale problema relativo al loro funzionamento è costituito proprio dal coordinamento, vale a dire: come garantire un comportamento coordinato dei diversi agenti in modo da raggiungere un risultato aggregato desiderato e da raggiungerlo senza dissipare risorse. La caratteristica fondamentale dei sistemi complessi è che quando il comportamento dei singoli elementi reagisce al cambiamento delle variabili aggregate, le variabili aggregate cambiano e tale cambiamento induce a sua volta una ulteriore reazione nel comportamento degli elementi, da cui deriva ancora un cambiamento delle variabili aggregate, e così via. Una ulteriore complicazione è data dal fatto che quando gli elementi sono agenti umani essi reagiscono sulla base di strategie e previsioni riferite ad eventi considerati come attendibili conseguenze del comportamento da essi stessi adottato¹⁵. Questa presenza di comportamenti strategici costituisce una complicazione non riscontrabile nei sistemi fisici e produce, come si può immaginare, un livello di complessità

¹³ Musu I., *Macroeconomia neokeynesiana: una riconsiderazione*, in “Quaderni di Economia e Finanza”, 1996, n. 3.

¹⁴ Cfr. Anderson P., Arrow K., Pines D. (eds.) *The Economy as an Evolving Complex System*, Addison – Wesley Publishing Company, Redwood City CA 1988.

¹⁵ Cfr. Arthur W., *Complexity and the Economy*, in “Science”, Aprile 1999, vol. 284, pag. 107.

che impone ai processi di coordinamento particolari modalità perché siano in grado sia di definire sia di raggiungere obiettivi condivisi.

Tali forme assai complesse di interazione tra gli agenti economici (e in genere tra gli attori sociali) rendono inadeguate sia la rappresentazione dei processi economici attraverso modelli lineari (che ipotizzano relazioni di proporzionalità tra le variabili dipendenti e le variabili indipendenti) sia la concezione di modelli e percorsi di coordinamento routinari, formalizzati e stabili. Chi ha esperienza di gestione di società complesse sa quanto incidentato, flessibile e “adattivo” sia il sentiero che si sviluppa per raggiungere la convergenza dei comportamenti individuali verso obiettivi comuni.

Tradizionalmente vengono individuati due fondamentali meccanismi di coordinamento tra gli agenti economici, che si collocano agli estremi opposti: uno è il meccanismo spontaneo, basato sulla risposta anonima e individuale degli agenti ai segnali di prezzo (ed è il *meccanismo di mercato*); l'altro è il *meccanismo gerarchico*, basato sulla imposizione agli agenti di comportamenti generalmente determinati da una qualche forma di autorità.

Tuttavia, questa è una semplificazione che mette in luce le forme estreme, ma non dà conto di una vasta gamma di modalità di coordinamento che sfugge a questa polarizzazione. In realtà i processi di coordinamento possono svilupparsi sulla base di una pluralità di meccanismi molto variegata. Basta menzionare il meccanismo degli accordi informali (che riflettono intese tacite e scambi informali), oppure la standardizzazione dei processi (che realizza il coordinamento canalizzando i comportamenti degli agenti nelle procedure routinarie della burocrazia e della prassi). Ancora, si può menzionare la negoziazione formale (che prevede trattative ufficiali e intese palesi), oppure la standardizzazione delle norme (le quali fissano in termini legali le relazioni organiche tra gli agenti), oppure la standardizzazione delle specializzazioni (che realizza un coordinamento inscritto nella complementarietà delle competenze individuali); infine, la stessa “cultura” specifica di un sistema (come vedremo più avanti sotto l'angolatura del capitale sociale) può produrre coordinamento attraverso valori e comportamenti condivisi dagli agenti. In sostanza, le “istituzioni economiche” (intese in senso formale e informale) possono essere considerate come “meccanismi di coordinamento” proprio in quanto, essendo essenzialmente costituite da sistemi coerenti di sanzioni e premi, di incentivi e disincentivi, inducono gli agenti a seguire specifici modelli di comportamento.

In realtà, le diverse forme di coordinamento esistenti non corrispondono mai perfettamente a modelli alternativi definiti allo stato puro, ma costituiscono modalità miste in cui si integrano combinazioni diverse, soggette a pro-



cessi evolutivi ed adattivi, sia in senso dinamico (successione temporale) sia in senso spaziale (diversificazione ed integrazione territoriale).

In senso generale, si può quindi affermare che la modalità di *governance* di un sistema economico è individuata dal suo tessuto di istituzioni economiche, intese nel senso dei modelli (formalmente e/o informalmente definiti) di comportamento e di relazioni di scambio degli agenti¹⁶.

58

La dicotomia tra gerarchia e mercato è superata da una gamma di modalità di coordinamento che può essere chiamata “relazionale”, o meglio ancora “interattiva”¹⁷, perché il coordinamento si realizza attraverso una dinamica interattiva tra gli elementi del sistema. Poiché l’interazione tra gli elementi che costituiscono la rete di un sistema è, come si è accennato, la caratteristica principale dei sistemi complessi e viventi, quali sono i sistemi economici, tale forma di coordinamento può anche chiamarsi “reticolare” o, con terminologia inglese, *network coordination*.

2. Network coordination

Alla luce di quanto detto, una rappresentazione schematica delle differenze tra le tre modalità di coordinamento (e quindi di *governance*) di cui si è detto può esser fatta attraverso una sorta di tabella matriciale che introduca, in relazione a ciascuna tipologia, due dimensioni: a) la prima relativa all’ambito del coordinamento (verticale, orizzontale ed intersistemico); b) la seconda relativa alla distinzione tra coordinamento relativo alle imprese e coordinamento relativo a tutti gli agenti economici.

In merito alla tripartizione tipologica va sottolineato che tale categorizzazione riveste un carattere schematico ed esemplificativo, in realtà aspetti di mercato esistono nella gerarchia e nel *network*, ed aspetti di gerarchia esistono nel mercato e nel *network*, come pure elementi di *network* esistono nelle altre due forme. Queste forme, in altre parole, non esistono allo stato puro, ma sono sempre contaminate l’una con l’altra.

La seguente tabella presenta i principali elementi che emergono dal raffronto tra i diversi meccanismi tipologici di *governance*.

¹⁶ Fadda S., *Does the change of economic institutions require a change in values?*, Università Roma Tre, Dipartimento di Economia, W.P. n.28, ottobre 2002.

¹⁷ Kooiman J. (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London 1993.


Forme di coordinamento tra gli agenti di un sistema economico

Dimens.	Coordinamento orizzontale		Coodinamento verticale		Coordinamento esterno	
	Tra Imprese	Tra tutti gli agenti	Tra Imprese	Tra tutti gli agenti	Tra Imprese	Tra tutti gli agenti
gerarchico	nessuna relazione diretta	Regolamenti amministrativi Supervisioni gerarchiche	Impresa leader e subfornitura gerarchica	Governo Centralizzato Subordinazione Pianificazione <i>top-down</i>	Multinazionali Legami di dipendenza delle singole imprese	Globalizzazione gerarchizzata Dipendenza geopolitica
di mercato	Competizione Economie esterne <i>Spillover e spinoff</i>	Contratti Conoscenza e <i>signaling</i> Valori e patterns	Decentramento produttivo di tipo competitivo	Competizione tra livelli istituzionali <i>Management by result</i>	Mercati esterni; servizi finanziari e commerciali; commercio globale	Relazioni interregionali e internazionali competitive
reticolare (network)	Esternalizzazioni di funzioni; azioni comuni; <i>coo-petition</i>	Programmazione locale partecipata, concertazione, patti, principio di reciprocità/interdipendenza	Suddivisione dei processi produttivi; unità produttive specializzate	Programmazione di tipo <i>bottom-up</i> ; pianificazione strategica; partenariato, sussidiarietà	<i>Alliance capitalism</i> ; accordi produttivi e commerciali extralocali; integrazione globale	Cooperazione istituzionale interregionale e internazionale

Come paradigma di *governance* di carattere gerarchico si può pensare al sistema di pianificazione di tipo socialista (ma anche l'impresa al suo interno si compone di relazioni gerarchiche, come pure la struttura militare e, se pure in forme diverse, la Pubblica Amministrazione). Le riserve circa l'efficienza di tale meccanismo di coordinamento sono basate principalmente sul ruolo della conoscenza: il suo carattere di incompletezza e le asimmetrie nella sua distribuzione, abbondantemente messe in luce da Hayek, minano alla base il funzionamento di tale meccanismo.

D'altra parte, il meccanismo di coordinamento basato su relazioni di mercato è tutt'altro che esente da queste limitazioni cognitive. Come mette in evi-





denza Eggertsson¹⁸, tre fattori compromettono il buon funzionamento di tale meccanismo: l'incompletezza dei dati a disposizione degli agenti, la grande semplificazione dei modelli decisionali basati su tale incompletezza, la conseguente incompletezza delle decisioni basate su tali modelli semplificati, o, meglio, semplicistici.

60

Inoltre il mercato atomizzato può degenerare in forme di mercato inefficienti (come monopoli e cartelli), oppure risolversi in una polverizzazione atomistica, in una frammentazione distruttiva della coesione sociale e delle reti sociali che renderebbe difficile alla *governance* il compito di raggiungere in maniera efficiente i risultati collettivi desiderati.

Il paradigma reticolare (*network*) si fonda invece sulla concezione dei sistemi economici come sistemi: a) complessi; b) viventi; c) evolutivi, in cui la trasmissione dell'informazione avviene attraverso processi interattivi e relazionali e la accumulazione di conoscenza avviene attraverso processi di apprendimento continui ed evolutivi.

In tali sistemi, le sequenze decisionali degli agenti non sono basate su un principio di razionalità sostantiva, ma su un principio di razionalità procedurale che conduce a scelte "soddisfacenti" maturate in un percorso evolutivo. In altre parole, i comportamenti degli agenti sono il risultato di una sequenza di scelte che non possono considerarsi basate sull'applicazione di un algoritmo di "massimizzazione dell'utilità". Tale algoritmo presupporrebbe la definizione chiara di una funzione obiettivo da massimizzare, il possesso di un'informazione completa e una capacità computazionale del cervello umano praticamente illimitata per poter elaborare l'intera massa delle informazioni. Se esistessero tali condizioni si potrebbe parlare di razionalità "sostantiva" e di scelte ottimizzanti; ma poiché tali condizioni non esistono, gli agenti economici fanno uso nel compiere le loro scelte, come Simon ha messo in luce, di una razionalità "procedurale"; ossia, i consumatori e le imprese decidono sulla base degli elementi di conoscenza posseduti (conoscenza non completa) in modo da raggiungere risultati "soddisfacenti". Le scelte sono quindi *satisficing* e non *maximising*. In più, tali scelte maturano in un percorso evolutivo, il che significa che non esiste una sequenza di scelte definita nella sua interezza in un momento che lasci allo scorrere del tempo il solo compito di implementazione o di esecuzione. Al contrario, ogni scelta comportamentale degli agenti modifica lo scenario complessivo e la scelta successiva va compiuta sulla base sia delle

¹⁸ Eggertsson T., *Rethinking the theory of economic Policy: some implications of the new institutionalism*, in Nelson J., Tilly C., Walker L. (eds.), *Transforming post-socialist political economies*, National Academy Press, Washington D.C., 1997.

nuove conoscenze relative ad uno scenario modificato sia di nuove ipotesi strategiche, quindi in una maniera che si può definire “evolutiva”.

In un tale sistema, il coordinamento tra gli agenti si realizza in larga misura attraverso dinamiche relazionali di convergenza verso una sorta di tavole di coordinamento autopoietiche, come in realtà possiamo definire le “istituzioni economiche” che regolano gli scambi tra gli agenti¹⁹. In altri termini, il coordinamento avviene oltre che attraverso l’adesione a regole formali imposte ai singoli agenti, anche attraverso l’adozione di modelli di comportamento non formalizzati ma emergenti dallo stesso sviluppo delle interazioni tra gli agenti e condivisi attraverso un processo di apprendimento collettivo. Questi modelli comportamentali e relazionali autogenerati dagli agenti e divenuti norme informali, possono essere chiamate “tavole di coordinamento autopoietiche”, e sono molto vicine alle (se non addirittura coincidono con le) “istituzioni economiche” informali.

Se guardiamo ad alcuni casi storici, come, per esempio, i distretti industriali, vediamo molto chiaramente come nessuno li abbia disegnati come complesso di regole relazionali, ma come gli stessi attori sociali si siano dati delle regole autoorganizzandosi progressivamente e facendo in modo che attraverso un processo di apprendimento collettivo il comportamento degli agenti convergesse verso modelli condivisi capaci di generare forme cooperative vantaggiose per tutti.

Il coordinamento, nella società della conoscenza e dell’informazione caratterizzata da rapidi cambiamenti, richiede che le organizzazioni apprendano rapidamente (laddove apprendere non significa “accumulare nozioni” o informazioni, ma utilizzare l’elaborazione della conoscenza per ridefinire obiettivi, problemi e strategie). Ciò a sua volta richiede che tutti i soggetti partecipino ai processi di apprendimento organizzativo “conferendo” gli elementi di “conoscenza” in loro possesso.

¹⁹ Si parla qui di “istituzioni economiche” intese come modelli che effettivamente regolano il comportamento degli agenti, e non come “istituzioni amministrative”. Cfr. Fadda S., *Does the Change of Economic Institutions Require a Change in Values?*, Università Roma Tre, Dipartimento di Economia, W.P. n. 28, 2002. È utile richiamare a questo proposito la nozione di “regimi istituzionali” avanzata da Krasner: “*regimes can be defined as sets of implicit and explicit principles, norms, rules and decision making procedures around which actors’ expectations converge...Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behaviours defined in terms of rights or obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choices*” (Krasner S., *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, in Krasner S. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pag. 2).





Questa necessità è il risultato, da un lato, del fatto che la conoscenza non è più concentrata in alcune sedi privilegiate ma è dispersa nella molteplicità di agenti economici e di attori sociali che compongono il sistema, e dall'altro lato del fatto che gli elementi di conoscenza non sono tutti producibili, codificabili e trasmissibili come merci in un sistema di mercato. Questa proprietà può essere riconosciuta soltanto a quegli elementi classificabili come *know-what* o *know-why* (sapere astratto, tecnico), mentre tutto ciò che è *know-how* e *know-who* (sapere pratico, "saper fare") ha un carattere tacito, incorporato nelle relazioni interpersonali, che fa in modo che esso si produca e si diffonda soltanto attraverso reti comunicative e relazionali basate sulla coesione sociale e sulla partecipazione. Perciò, trasversalità, imprevedibilità, ed evoluzione sono caratteristiche essenziali delle dinamiche della conoscenza e dei processi di apprendimento nei moderni sistemi complessi²⁰.

Tali dinamiche si sviluppano in sistemi locali che, come si è detto, sono da considerarsi sistemi viventi, complessi ed evolutivi; in quanto tali, essi non sono trattabili con modelli lineari (ossia con relazioni di proporzionalità tra le variabili indipendenti e quelle dipendenti) né con modelli di equilibrio (dove vengono solamente definite coerenza e compatibilità dei singoli elementi con le grandezze aggregate); inoltre, i processi che in essi si svolgono non sono formati da sequenze di eventi concatenati da nessi causali di tipo deterministico, ma piuttosto di tipo evolutivo. Questa interpretazione dei sistemi economici è in linea con la visione degli studi più moderni, secondo la quale, superando la pretesa di definire una sorta di "fisica" della società con i vecchi modelli di equilibrio, l'economia è considerata piuttosto come un sistema "al margine del caos", dove gli agenti sono di continuo impegnati in manovre di reciproco adattamento e i fenomeni sono in continuo fluire²¹.

Nel contesto di tali dinamiche la forma di coordinamento reticolare si esprime sia attraverso azioni collettive strutturate, negoziate e gestite in maniera interattiva a diversi livelli istituzionali (ciò che Stark e Bruzst²² chiamano *deliberative associations*), sia attraverso comportamenti proceduralmente indipendenti ma sostanzialmente interattivi modellati su *patterns* relazionali che rispondono a requisiti di conformità a regole sociali nei con-

²⁰ Per un approccio a questi processi basato sulle reti neurali, si veda: Nohria N., Eccles R. (eds), *Networks and organizations*, Harvard Business School, 1992 e Ziman N., *A neural net model of innovation*, in "Science and Public Policy", 1991, n. 1.

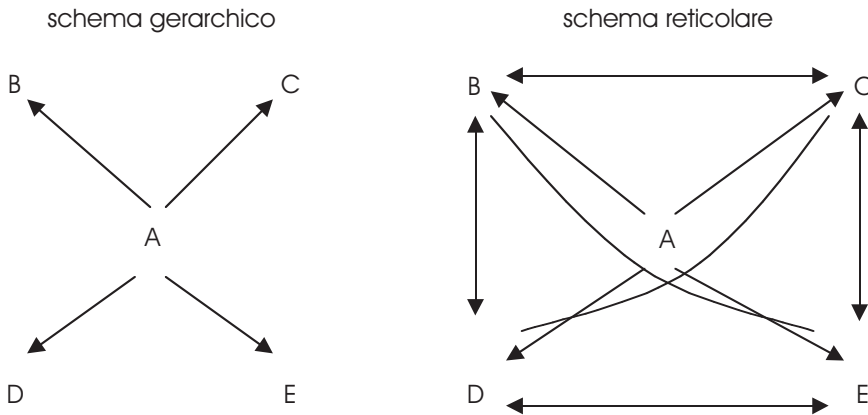
²¹ Cfr. Anderson P., Arrow K., Pines D. (eds), cit.

²² Stark D., Bruzst L., *Postsocialist Pathways. Transforming politics and property in East Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

fronti delle quali gli attori sviluppano quella che ancora Stark e Bruzst chiamano *extended accountability*: estesa sia nella dimensione orizzontale, sia in quella temporale.

In quest'ottica prende forma la *governance interattiva*, che corrisponde all'attivazione e al governo di un *network* di coordinamento e di cooperazione²³ finalizzato al raggiungimento di obiettivi condivisi che può anche essere inteso, proprio per le ragioni su evidenziate, come un *social communication network*, una rete di relazioni e comunicazioni sociali interattive.

Tale *rete* si configura immediatamente come composta da un numero di relazioni più elevato rispetto a quello dello schema gerarchico. Possiamo vedere nel grafico seguente che se in un sistema gerarchico composto da cinque elementi, di cui A è il vertice, il numero delle relazioni è quattro ($n - 1$), in un sistema reticolare composto da un pari numero di elementi il numero delle relazioni diventa dieci ($n(n-1) / 2$).



3. Coordinamento verticale e coordinamento orizzontale

Ora, una metodologia di *governance* reticolare così fondata deve plasmare l'organizzazione interattiva dei sistemi locali. Per vedere come ciò possa accadere è necessario esplicitare due approfondimenti, relativi l'uno al coordi-

²³ Per un approccio di questo tipo dal punto di vista della teoria dell'organizzazione, si veda Powell W., *Neither market or hierarchy: network forms of organization*, in "Research in Organizational Behaviour", 1990, n. 12.



namiento verticale, con riferimento ai diversi livelli istituzionali e territoriali e l'altro relativo al coordinamento orizzontale, con riferimento ai diversi elementi di uno stesso livello, sia nell'ambito di uno stesso sistema sia tra diversi sistemi territoriali locali.

Il coordinamento verticale viene generalmente interpretato in base al principio della "sussidiarietà".

64

Tale principio, largamente sostenuto dall'Unione Europea, afferma che tutte le funzioni devono essere normalmente svolte dal livello più basso di governo, perché la maggiore vicinanza ai cittadini consente di interpretarne meglio i bisogni e le preferenze. Ai livelli di governo via via più elevati vanno attribuite quelle funzioni che non possono essere svolte adeguatamente dai livelli inferiori o quelle che, comunque, possono essere svolte più efficacemente al livello superiore.

Tale principio dissiperrebbe ogni ambiguità:

- a) se le funzioni presentassero sempre dimensioni spaziali chiaramente associabili ad ambiti territoriali definiti;
- b) se le funzioni potessero sempre essere considerate come semplici unità isolate e non come indisciungibili e complessi intrecci multifunzionali.

In realtà, a parte qualche caso di esatta coincidenza tra funzioni e sistemi locali, quale può essere, per esempio, il caso dell'illuminazione stradale, o dei trasporti locali, o degli asili nido, molte funzioni si riferiscono a servizi e attività aventi ambiti territoriali sovralocali e per giunta estremamente differenziati tra di loro (si pensi, per esempio, alla gestione delle acque, o al sistema dei trasporti, o alla funzione dell'Università, o ai processi di innovazione tecnologica, e così via).

In secondo luogo, se consideriamo le funzioni connesse alle politiche di sviluppo (aspetti che intendiamo privilegiare nella riflessione sulla *governance* dei sistemi locali), vediamo che esse si presentano come parti inestricabili di interventi complessi aventi dimensioni analitiche, progettuali e operative che superano l'ambito locale, e spesso anche quello regionale

Sulla base di queste considerazioni risulta difficilmente praticabile un coordinamento verticale basato su una netta distribuzione territoriale delle funzioni.

Un approccio del genere poteva risultare praticabile nello schema gerarchico associato alla impostazione cosiddetta "Whitehall" (delega alla Pubblica Amministrazione) o al rapporto principale-agente in cui, previa separazione tra definizione delle politiche ed esecuzione, molteplici funzioni esecutive potevano essere anche largamente devolute alle autorità locali dei diversi

livelli territoriali²⁴. Va notato che nell'ambito di questo schema non sarebbe impossibile ipotizzare anche una stretta attenzione ai bisogni locali e una ampia differenziazione degli interventi sulla base di questi, ma si tratterebbe pur sempre di una modalità di *governance* che realizza il coordinamento verticale attraverso un processo che segue una direzione dall'alto verso il basso: le autorità intermedie leggono e interpretano i bisogni delle comunità locali, tali letture pervengono alle autorità centrali, le quali progettano le politiche, e infine le autorità locali o eseguono su delega gli interventi progettati o semplicemente li subiscono nel loro territorio. Va sottolineato, a questo proposito, come alcune Amministrazioni locali considerino tuttora questo approccio più rispettoso, dal punto di vista sostantivo, dei bisogni e delle specificità locali di quanto lo sia l'approccio basato sulla formale valorizzazione delle autonomie locali quando nella sostanza essa venga vanificata da un rigido e autoritario centralismo delle Amministrazioni regionali; centralismo sostenuto dal controllo regionale delle risorse finanziarie. Quando invece si è in presenza di effettiva e sostanziale devoluzione di competenze ai livelli locali, la distribuzione territoriale delle funzioni e il principio di sussidiarietà non si configurano più di per sé come praticabili strumenti di coordinamento.

Come afferma Romano Prodi, *“dobbiamo smettere di pensare in termini di stratificazione gerarchica delle competenze separate dal principio di sussidiarietà e incominciare a pensare, invece, a una configurazione reticolare in cui tutti i livelli di governance disegnano, propongono, realizzano e monitorizzano insieme le politiche”*²⁵.

In uno scenario del genere è possibile parlare, in analogia con la nozione di “impresa a rete”, di una “organizzazione statale a rete”, di cui il governo centrale costituisce soltanto uno degli elementi e in cui vigono tutti quei meccanismi di interazione, cooperazione e fiducia che regolano appunto l'organizzazione industriale a rete²⁶. Vedremo più avanti, tuttavia, come questa visione apra numerosi problemi connessi alla diversa natura e al diverso profilo istituzionale dei soggetti che costituiscono, appunto, la rete.

In Italia la redistribuzione di poteri e di competenze effettuata dalla modifica del titolo V della Costituzione ha risolto la questione se il decentramento consista in una delega di funzioni da parte dello Stato centrale verso le istituzioni locali oppure in un riconoscimento a queste ultime della titola-

²⁴ Sabel C., *A quiet revolution of democratic governance. Towards democratic experimentalism*, in Oecd, 2001, cit.

²⁵ Presentazione del Libro Bianco della Commissione Europea sulla *governance* al Parlamento Europeo, Strasburgo 2000.

²⁶ Cfr. Castells M., *The rise of the network society*, Blackwell, Oxford 1996.



rità originaria di tali funzioni. Ora si può affermare che le Regioni non sono meramente abilitate a gestire funzioni “delegate”, ma posseggono una primaria competenza generale, fatto salvo ciò che venga esplicitamente indicato come di competenza statale.

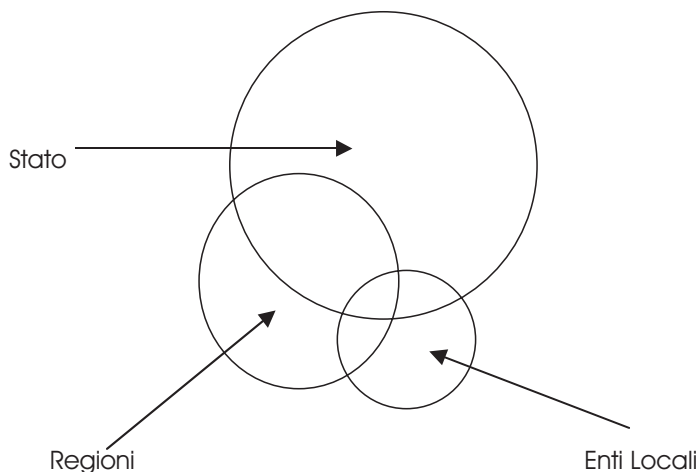
Tuttavia, essendo risolto questo problema, resta aperto quello dei rapporti con gli altri livelli istituzionali subregionali; in particolare tra Regioni ed Enti Locali.

66

Sarebbe paradossale se si venisse a creare un neo-centralismo regionale (peraltro già lamentato da taluni Enti Locali) analogo a quello statale. Gli Enti Locali non vanno inquadrati in una sorta di rapporto di agenzia in cui essi svolgano il ruolo di “agenti” e la Regione quello di “principale”; tale rapporto replicherebbe su scala regionale quello che su scala nazionale vigeva prima della riforma.

Adottando l’ottica dello “Stato a rete”, il loro rapporto va considerato in termini sistemici, in termini di “policentrismo amministrativo”, piuttosto che di “decentramento”, e in questo contesto la “*network governance*” viene ad assumere ancor più un carattere di coordinamento di tipo negoziale, o concertato, o interattivo i cui strumenti devono esser ancora largamente inventati e sperimentati. Non v’è dubbio, peraltro, che l’individuazione di strumenti istituzionali appropriati presuppone che sia fatta chiarezza sui rispettivi ruoli e pesi dei diversi soggetti; ruoli e pesi che sicuramente devono essere differenziati con riferimento alle diverse funzioni: funzione di elaborazione delle politiche, funzione di coordinamento, funzione di attuazione, funzione di valutazione, funzione di controllo, e così via.

Utilizzando la metodologia degli insiemi, la complessità di tale intreccio potrebbe essere rappresentata nel modo seguente:



Esistono funzioni la cui competenza è ascrivibile soltanto ad un livello territoriale (sia esso quello nazionale, o regionale, o locale) e funzioni che invece per legge o per loro natura vedono una concorrenza di competenze o di interessi di più livelli di autonomie o di più soggetti dello stesso livello.

Ciò crea un garbuglio di problemi di ardua soluzione sul piano della legislazione e sul piano del contenzioso amministrativo. Sul piano del coordinamento economico possono formularsi alcune considerazioni, riguardo alle quali va aperta una attività di rilevazione sul campo, di sperimentazione e di verifica empirica, cui dovrà seguire una più accurata (anche se provvisoria, perché soggetta appunto a dinamiche evolutive) individuazione delle forme tecniche della *governance* interattiva. Va precisato tuttavia che tali forme tecniche rivestiranno caratteristiche specifiche nei diversi contesti locali, non potendo ammettersi, come dovrebbe esser evidente, un modello unico di realizzazione dei suoi principi generali.

Le principali considerazioni sono le seguenti.

- In primo luogo, può estendersi all'intero spettro del decentramento territoriale (sostanzialmente: Stato, Regioni ed Enti Locali) uno schema organizzativo del tipo di quello suggerito da Sabel²⁷ per il binomio autorità centrali – autorità locali.

Sulla base di uno schema del genere si può ipotizzare che le autorità centrali svolgano una funzione di coordinamento attraverso:

- a) la configurazione di un generale indirizzo di riferimento (*broad framework*);
- b) la raccolta di informazioni e il *benchmarking* della *performance* delle iniziative locali;
- c) l'eventuale fornitura di assistenza tecnica;
- d) l'eventuale adozione di sanzioni in caso di persistenti fallimenti;

mentre ai soggetti locali spetta il compito di:

- a) definire gli obiettivi locali;
- b) individuare e gestire le misure per raggiungere gli obiettivi;
- c) fornire informazioni e dar conto dei risultati.

È evidente che, perché questa interazione multilivello possa efficientemente funzionare, e i contenuti rilevanti possano essere veicolati in questo schema di rapporti, è necessario disporre di standards di funzionamento e codici di comunicazione appropriati e condivisi dai diversi soggetti. La definizione di tali codici e standard può essere considerata compito del

²⁷ Sabel C., *op. cit.*





livello di coordinamento superiore, ma si può ipotizzare che anch'essa sia il risultato di un processo interattivo, in cui, per esempio, i livelli più strettamente locali propongono essi stessi griglie informative e metodologie valutative, da convalidare e da integrare in un quadro generale perché siano utilizzabili ai fini di un coordinamento interattivo più ampio. Alcune nuove prospettive possono essere sviluppate in questa direzione utilizzando le metodologie dell'*e-government*, o della *e-administration*. Per quanto limitate ad una funzione essenzialmente amministrativa, esse possono oggettivamente favorire il coordinamento interattivo in quanto incorporano un linguaggio comune per la descrizione, l'implementazione e la valutazione dei processi amministrativi in cui confluiscono ruoli di diversi soggetti. È pur vero che esse, se concepite in maniera rigida e gerarchica possono produrre un effetto di appiattimento delle specificità locali; ma, se concepite in termini flessibili e partecipati, possono invece esaltare il loro potenziale di comunicazione e di coordinamento.

Per il momento lasciamo imprecisata l'individuazione dei "soggetti locali" (teniamo presente, comunque, che Sabel parla di "*stakeholders*", cioè "portatori di interessi"), ma ci limitiamo a rilevare che lo svolgimento delle funzioni di cui sopra può avvenire attraverso una pluralità di modelli relazionali che devono avere natura evolutiva (cioè, devono modificarsi ed adattarsi seguendo un processo di continuo apprendimento istituzionale) e che, inoltre, una attività di raccolta di informazioni e di *benchmarking* relativa ai diversi modelli adottati sarebbe utilissima proprio perché nessun singolo modello può contenere tutti gli elementi sviluppati in una maniera "oggettivamente ottimale".

- In secondo luogo, va reinterpretata e parzialmente corretta, alla luce di quanto detto, la distribuzione funzionale per livelli territoriali suggerita nel documento di "Orientamenti" del DPS nel modo seguente: *"Alle Amministrazioni Centrali, oltre che la programmazione di politiche di responsabilità nazionale, spetteranno funzioni di indirizzo, supporto tecnico e valutazione di attuazione e di impatto. Alle Regioni competerà, in generale, salvo che nel caso di politiche nazionali, la selezione degli obiettivi in un quadro programmatico integrato e coerente con gli indirizzi nazionali, con la conseguente responsabilità per la redazione e gestione dei programmi operativi. Alle Autonomie Locali spetteranno l'identificazione delle opportunità locali, la formulazione di proposte progettuali collocate all'interno degli obiettivi definiti dalle Regioni e, spesso, la realizzazione degli interventi. Un forte partenariato istituzionale consentirà di coordi-*

*nare queste funzioni e assicurerà ai tre poli istituzionali di partecipare assieme al processo di programmazione*²⁸.

Una ripartizione così rigida di funzioni per livelli territoriali gerarchicamente ordinati sembra contraddire sia l'affermazione contenuta nella frase conclusiva, sia la visione di *governance* interattiva di cui finora si è parlato proprio in considerazione delle sovrapposizioni funzionali proprie di uno "Stato reticolare".

- In terzo luogo bisogna riconoscere che ciascuna delle funzioni di cui quel documento suggerisce la distribuzione tra diverse titolarità deve essere svolta attraverso la partecipazione dei soggetti dei diversi livelli. Sono quindi necessarie procedure di coordinamento negoziali, concertative, contrattuali o, per così dire, pattizie, piuttosto che autoritative, standardizzate e rigide. La ripartizione rigida per funzioni dovrebbe scomparire a favore di un processo più complesso in cui i diversi sistemi locali o i diversi livelli di autonomie si coordinano trovando dimensioni e geografie appropriate. Nell'ambito delle Regioni l'attività programmatoria in tutte le sue fasi deve essere il risultato di tali processi partecipativi. Risultano molto interessanti a questo proposito le "Conferenze di Pianificazione" e gli "Accordi territoriali" previsti dalla legislazione regionale dell'Emilia Romagna, come pure il "Patto programmatico di Sviluppo" sottoscritto dalla Giunta Regionale delle Marche e, fuori d'Italia, le "Conferenze programmatiche subregionali" della Westfalia. Al livello sovraregionale, per converso, c'è bisogno di individuare sedi istituzionali dove il processo di coordinamento possa materializzarsi. Vi è bisogno di qualcosa di più strutturato della Conferenza Stato-Regioni, con specifiche competenze in materia di politiche di sviluppo sia relativamente alla formulazione degli indirizzi generali, sia relativamente al coordinamento programmatico delle politiche territoriali dei diversi livelli. Le "Intese istituzionali di programma", che rispecchiano un accordo tra Amministrazione centrale e regionale al fine di collaborare nella realizzazione di un piano coordinato di interventi, possono essere considerate uno strumento utile per la realizzazione di una "*governance* interattiva" a questo livello. Così pure gli Accordi di programma quadro, dove alle Amministrazioni centrali e regionali si aggiungono Enti Locali e altri soggetti pubblici e privati per definire un programma esecutivo di interventi coordinati.

²⁸ DPS, *Orientamenti per le Regioni*, paragrafo 2.2.2, Roma, 2000.





- In quarto luogo, bisogna garantire alcune condizioni, per così dire, “incentivanti” dei processi di interazione attraverso cui si realizza una *governance* capace di coordinare i diversi soggetti. Bisogna tenere presente che tale forma di *governance* funziona nella misura in cui i soggetti percepiscono un vantaggio dalla loro partecipazione interattiva; se tale percezione non ha luogo, la rete partecipativa si trasforma in una mera procedura formale priva di efficacia o addirittura in una costruzione burocratica di disturbo per i processi decisionali ed attuativi. Tra le possibili ragioni per le quali tale percezione potrebbe non aver luogo va menzionata, prima di tutto, l’ipotesi che tali vantaggi effettivamente non esistano né dal punto di vista collettivo né dal punto di vista individuale; in tal caso i relativi meccanismi e/o contenuti della cooperazione non avrebbero ragione di esistere. Una seconda possibile causa potrebbe risiedere in una distribuzione sbilanciata dei vantaggi del processo partecipativo e cooperativo: alcuni soggetti potrebbero esserne esclusi. Una mancanza di intesa, o una mancanza di fiducia, sulle regole distributive potrebbe alimentare questa situazione. Una terza causa potrebbe risiedere nel mancato riconoscimento del legame tra miglioramento della situazione individuale e partecipazione cooperativa; nel caso di esistenza di tale legame la mancata consapevolezza di esso potrebbe essere superata risolvendo un evidente problema di comunicazione.

Perché la rete partecipativa non si svuoti di efficacia devono essere assicurate alcune condizioni, tra cui si possono segnalare le più importanti:

- l’eliminazione delle asimmetrie informative. Queste producono distorsioni nelle scelte, viziano la formazione del consenso e possono scoraggiare la partecipazione. È necessario quindi individuare i campi dove possono verificarsi, i passaggi attraverso cui si generano e le modalità con cui possono essere eliminate. Non è infrequente il caso di strutture di *governance* interattiva (ad esempio, “tavoli di concertazione”, procedure di coinvolgimento degli Enti Locali nella formazione di piani regionali, ecc.) che vengono vanificate dal mantenimento di zone d’ombra nella mappa informativa dovute a strategie intenzionali oppure semplicemente a deficienze tecniche di comunicazione. La pratica della trasparenza, la buona circolazione dell’informazione in tempo reale e la *accountability* da parte di tutti i soggetti costituiscono strumenti di miglioramento nella distribuzione dell’informazione. Essi vanno accuratamente messi a punto, collaudati e diffusi nelle loro migliori versioni.

- La garanzia del rispetto degli accordi e delle intese intercorse. Obiettivi chiaramente definiti, orizzonti temporali analiticamente specificati, regole decisionali fedelmente rispettate, obbligazioni chiaramente concordate, partecipazione ai risultati definita per ciascun soggetto sono requisiti essenziali; ma senza la certezza che gli impegni siano onorati e che i tempi concordati siano rispettati, il coinvolgimento dei soggetti viene svuotato di significato e si aprono varchi per comportamenti opportunistici. La verificabilità della corretta esecuzione degli impegni, il monitoraggio della correttezza della spesa e la *enforceability* degli accordi sono elementi che rafforzano la fiducia nella affidabilità delle intese partecipative. I rapporti tra Regioni ed Enti Locali dovrebbero essere analizzati e “testati” sotto questo profilo al fine di mettere in luce eventuali carenze e di potenziare gli aspetti positivi.
- L’esistenza di concatenamenti istituzionali che assicurino il rispetto sostanziale delle procedure concertative e negoziali. Il rischio che le procedure interattive siano congegnate in maniera tale da consentire che il loro formale rispetto si accompagni ad una sostanziale elusione (come per esempio è avvenuto nello strumento dei Patti Territoriali) è sempre presente. Bisogna disegnare strumenti procedurali che impediscano o rendano difficile questa ipotesi, perché essa svuoterebbe di significato la partecipazione e quindi limiterebbe fortemente i vantaggi del coordinamento. Per esempio, il rafforzamento di passaggi istituzionali di valutazione *ex ante* e di approvazione dei programmi condizionata all’effettiva presenza dei requisiti sostanziali previsti nel modello partecipativo spingerebbe a dare corpo reale all’interazione dei diversi livelli nella formazione delle linee strategiche e operative delle Regioni e all’armonizzazione dei diversi programmi a livello subregionale.
- Il superamento del “teorema dell’impossibilità”. Come è stato dimostrato da Arrow, sono possibili casi in cui conflitti di interesse e divergenze delle preferenze si rivelano non componibili con procedure negoziali e neanche con procedure di votazione a maggioranza. Se tali situazioni si presentassero frequentemente la *governance* interattiva giungerebbe ad incepparsi e di fatto la *network* degli agenti risulterebbe ingovernabile con tale modalità. Tra le strategie adottabili per avviarsi verso un superamento di questo genere di difficoltà se ne possono menzionare almeno tre: a) la metodologia della “programmazione strategica”. La progressività e la gradualità delle scelte che essa comporta, la flessibilità dell’adattamento evolutivo delle opzioni ai mutamenti di scenario che via via si producono, l’evoluzione degli interessi e delle alleanze, favoriscono la convergenza verso obiettivi





condivisi; inoltre, l'interazione e la comunicazione sociale diffusa che accompagnano questa metodologia divengono strumento di "apprendimento" sociale, con cui si costruiscono nuovi sistemi di valori e si modificano coalizioni di interessi in una prospettiva adattiva di consenso verso obiettivi comuni; b) l'allungamento dell'orizzonte temporale nell'analisi delle conseguenze delle diverse opzioni. Ciò consente di disporre ulteriori elementi valutativi per scelte più appropriate. Alle vecchie tecniche di *future research* disponibili in proposito si aggiungono ora le più moderne metodologie sperimentate sotto il nome di *foresight*²⁹. Caratteristica tipica di queste ultime metodologie è la partecipazione dei diversi attori sociali e delle diverse competenze ad un processo di costruzione di una visione condivisa del futuro possibile; c) la prospettiva dello "sviluppo sostenibile". A questo proposito bisogna superare due limiti che spesso si concretizzano nell'applicazione delle valutazioni di impatto ambientale: il limite del solo riferimento all'ambiente e quello della valutazione dei singoli progetti. Occorre invece prendere in considerazione l'insieme degli interventi che insistono su un territorio inteso come sistema complesso ed estendere i parametri della sostenibilità anche al piano sociale (es.: disgregazione) e al piano dei servizi (es.: servizi medici, traffico, emergenze abitative).

- Infine, c'è da considerare il ruolo delle relazioni di fiducia, della reputazione, delle norme sociali e delle abitudini, che possono essere più o meno favorevoli allo sviluppo di comportamenti concertativi e cooperativi. Su questo punto si tornerà più avanti, quando si affronterà il problema del capitale sociale e della *governance* della *governance*, ossia della "governance di secondo grado". Qui basta ricordare che la sopravvivenza e l'efficienza della modalità di *governance* interattiva dipendono in larga misura dalla presenza di una leadership (Autorità Pubblica?) dotata di adeguata credibilità, autorità, autorevolezza e reputazione per fungere da interfaccia nelle relazioni di fiducia e da garante del mantenimento e del rafforzamento di tutte quelle "condizioni incentivanti" di cui si è detto nei punti precedenti. L'esistenza di una Autorità che persegua un "disegno istituzionale" coerente con questa visione e questa cultura di *governance* è condizione fondamentale per il suo mantenimento e per il suo sviluppo.

Bisogna sottolineare a questo punto la necessità che gli Enti Locali adottino un'ottica decisamente orientata all'integrazione e al coinvolgimento in

²⁹ Cfr. Martin B., *Foresight in Science and Technology*, in "Technology analysis and strategic management", 1995, n. 7.



ambito regionale nella fase della formulazione delle politiche di sviluppo. È in questa fase che esiste la necessità maggiore di partecipazione, di coordinamento e di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali. È qui che più forte è la necessità di contrastare le tendenze al neo-centralismo gerarchico di cui si è parlato. La realtà mostra spesso, viceversa, una tendenza da parte degli Enti Locali a chiedere deleghe su singole funzioni individuali piuttosto che ad esigere l'attivazione di processi di integrazione, oppure a rivendicare forme di coinvolgimento prevalentemente nelle fasi di attuazione delle politiche; fasi che invece, riguardando aspetti più propriamente tecnici, hanno meno bisogno di partecipazione e di integrazione. Al contrario, partecipazione e integrazione dovrebbero essere rafforzate proprio nelle fasi di definizione delle politiche e nella funzione di monitoraggio e valutazione; anche quest'ultima funzione riveste grande importanza, perché da essa trae sostanza quell'attività di riaggiustamento e di autocorrezione che deve caratterizzare il processo evolutivo della programmazione strategica.

Le cose che si sono dette sopra, ossia le condizioni incentivanti, valgono anche in larga misura per i soggetti coinvolti nel coordinamento orizzontale.

Tali soggetti possono essere divisi in due categorie: da un lato le autonomie locali (Comuni, Province, Comunità Montane) e dall'altro le cosiddette autonomie funzionali (Camere di Commercio, Università) più gli altri soggetti, individuali e collettivi, pubblici e privati, che compongono le società locali.

Il problema del coordinamento dei soggetti della seconda categoria si iscrive nella problematica del partenariato economico e sociale e per il momento resta fuori dalla presente riflessione; quello relativo ai soggetti della prima categoria va considerato con riferimento, da un lato, alle funzioni svolte da tali soggetti e, dall'altro, all'ambito territoriale dei processi coinvolti dalla "governance interattiva".

In base alle funzioni degli Enti Locali si possono individuare raggruppamenti di attività di cooperazione distinti per obiettivi, in relazione ai quali devono essere percepiti chiaramente i vantaggi ascrivibili alla cooperazione. Anche in questo caso va infatti ricordato che la cooperazione non si fonda su astratte pulsioni morali o su istanze di natura etica (anche se favorevoli atteggiamenti mentali possono facilitarla) ma sulla percezione dei vantaggi conseguibili da parte dei soggetti e della collettività nel suo insieme.

Almeno cinque raggruppamenti possono essere considerati in proposito³⁰:

³⁰ Cfr. Cagno R., *Frammentazione comunale, cooperazione e politiche regionali*, in Piperno S. (ed.) *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed Enti Locali*, Giuffrè, Milano 1999.



- cooperazione volta all'obiettivo di utilizzare congiuntamente personale e mezzi (per esempio, polizia intercomunale, impiegati amministrativi o revisori contabili utilizzati congiuntamente, etc.);
- cooperazione strutturata e specializzata per l'esercizio di un insieme di servizi (per esempio, servizi sociali, sportelli unici telematici, servizi di promozione turistica, servizi di orientamento ai giovani per la promozione dell'occupazione locale, servizi tecnici per le Amministrazioni locali, ecc.);
- cooperazione volta alla realizzazione di singoli progetti e iniziative (per esempio, formazione di circuiti turistico-culturali comuni, istituzione di sistemi informativi integrati, integrazione dell'offerta di manifestazioni culturali; formazione e aggiornamento per dirigenti e funzionari, ecc.);
- cooperazione per rafforzare e migliorare l'azione amministrativa (utilizzo degli strumenti previsti dalla Legge 142/90, Convenzioni, Consorzi, Unioni e addirittura fusioni, soprattutto tra piccoli Comuni, per raggiungere una massa critica per una migliore efficienza della azione amministrativa comunale nel suo complesso, ma anche per singole funzioni, quali, per esempio, l'acquisto congiunto di forniture, la gestione comune degli uffici tributari, ecc.);
- cooperazione per lo sviluppo locale (forme di collaborazione più complesse per la progettazione e la realizzazione di iniziative di sviluppo locale, siano esse inserite nelle figure istituzionali della programmazione negoziata, siano invece concepite come iniziative originali, quali, per esempio, la costituzione di gruppi di lavoro tematici, centri servizi per le imprese, realizzazione di progetti a finanziamento locale, ecc).

Questi obiettivi sono stati elencati in ordine di crescente complessità ed ampiezza, ed è evidente che nell'ottica di una *governance* interattiva territoriale intorno ad essi deve stabilirsi una ricca rete di accordi e di forme collaborative varie.

Le forme giuridiche che tale cooperazione può assumere sono le più svariate: si va dalla costituzione di Consorzi alla stipulazione di Convenzioni, dalla costituzione di associazioni di Comuni agli Accordi di programma, dalla creazione di società miste alla istituzione di fondazioni, e così via. Esse verranno scelte sulla base degli obiettivi comuni in funzione dei quali si intende collaborare e sulla base dell'ambito territoriale di riferimento.

A questo proposito va sottolineato un aspetto che riguarda la realizzazione del binomio cooperazione-competizione. Come in ogni struttura organizzata a rete, l'efficienza dinamica si basa su un appropriato equilibrio tra coo-

perazione e competizione tra gli elementi del sistema. Per ciò (e in particolare con riferimento alle imprese costituenti i distretti industriali) si è coniato il termine “*coo-petition*”. Nelle relazioni interattive tra gli Enti Locali questo equilibrio può assumere talvolta la forma di cooperazione in funzione della competizione, nel senso che possono stabilirsi accordi o alleanze tra diversi Comuni o tra diverse Province per battere altri Comuni o altre Province sia nell’acquisizione di posizioni di vantaggio nell’ambito dei rapporti infraregionali, sia nei processi competitivi del *marketing* territoriale dello scenario globale. Sembra opportuno che la Regione provveda a sostenere e governare questi fenomeni nel quadro di una visione organica dello sviluppo del proprio territorio.


In merito a tale dimensione di coordinamento orizzontale si apre un notevole spazio di azione e di responsabilità per le Regioni, non soltanto come espressione della loro funzione di promozione di reti istituzionali interattive attraverso cui si esprime la moderna forma di *governance*, ma anche per il carattere strumentale che tali reti rappresentano ai fini del coordinamento verticale di cui esse sono responsabili. Non v’è dubbio che se tale coordinamento verticale deve realizzarsi in forma non gerarchica, ma partecipata, concertata e interattiva con i livelli subregionali, esso sarà tanto più efficace e coerente quanto più tali livelli avranno a loro volta maturato tra di loro gradi elevati di partecipazione e di condivisione di obiettivi e di strategie operative. In tal caso sarà un insieme già elaborato e coordinato di linee di azione a convergere verso un’ulteriore fase di coordinamento secondo un processo maggiormente caratterizzato da una direzione che procede dal basso verso l’alto.

Sull’attività svolta dalle Regioni in questo campo e sulla forme di cooperazione realizzate dagli Enti Locali è utile svolgere una attività di ricognizione al fine di individuare le migliori esperienze e di promuovere una positiva evoluzione.

4. I PIT nella *governance* territoriale

In relazione ad entrambi questi aspetti (coordinamento verticale e coordinamento orizzontale), gli strumenti della programmazione negoziata, e in particolare la programmazione integrata territoriale, costituiscono una metodologia capace di esprimere una forma di *governance* rispondente ai requisiti di reticolarità interattiva propri dei sistemi complessi ed evolutivi come sono appunto i sistemi economici territoriali.





Tuttavia a questo proposito va avanzato un *caveat*. Non sempre le istituzioni formali sono in grado di modellare coerentemente le relazioni sostanziali tra gli agenti. Nuove istituzioni di *governance* possono in realtà rivestire un carattere meramente formale che copre un sistema di relazioni sostanziali tra gli agenti di vecchio tipo.

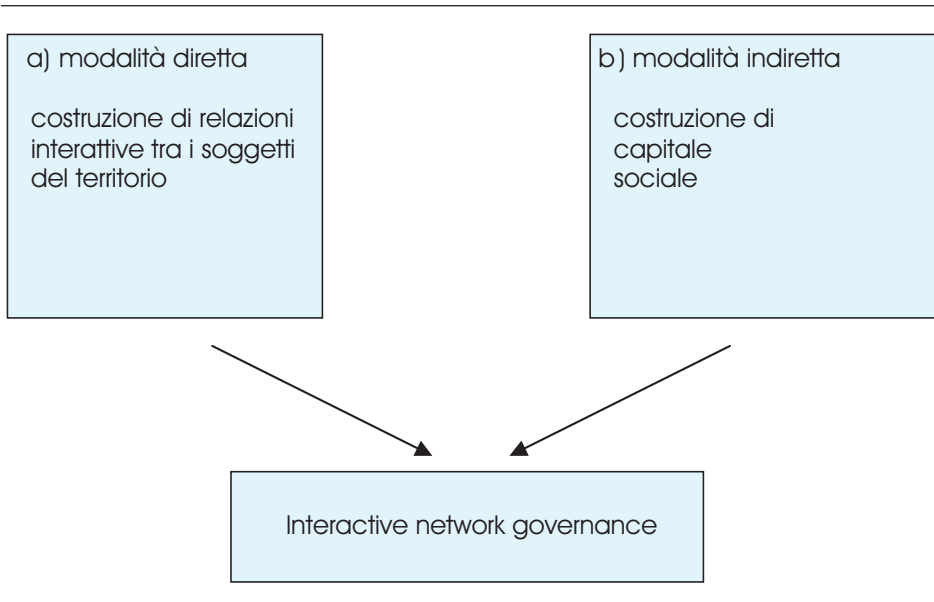
76

Un'accurata ricognizione delle esperienze in atto nelle Regioni sarebbe utile per verificare l'esistenza e l'ampiezza della distanza tra la metodologia prospettata per la Progettazione Integrata e la metodologia seguita nella realtà. Tale dissonanza istituzionale andrebbe progressivamente eliminata. L'apprendimento istituzionale costituisce un processo attraverso cui si realizza l'evoluzione delle istituzioni. Una accorta gestione della Progettazione Integrata (opportunamente assistita negli snodi dove la ricognizione rivela una dissonanza più acuta) come strumento di apprendimento istituzionale può orientare tale processo di convergenza nella direzione appropriata.

Va anche sottolineato che la stessa metodologia prospettata per i PIT rivela qualche traccia di impostazione "gerarchica". Per esempio, i PIT sono talvolta visti come una sorta di "articolazione" a cascata dei POR, i quali a loro volta discendono dal PSM; i responsabili dei Progetti Integrati vengono designati dalle Regioni; inoltre, si prevede che i progetti vengano predisposti dalle Amministrazioni locali su sollecitazione regionale e spesso dietro previa definizione degli ambiti territoriali; ancora, il potere decisionale relativo ai finanziamenti risiede nella Regione. Queste ambiguità possono agevolare talvolta uno scivolamento della Progettazione Integrata nel solco della programmazione regionale di vecchio tipo, ma, a ben guardare, la sua struttura e la sua filosofia di base non legittimano tale assimilazione.

Tuttavia non è infrequente da parte delle autonomie locali (specialmente dei Comuni di minori dimensioni) il lamento per una prassi contraria a tale filosofia di base. Si lamenta spesso un centralismo regionale assai rigido, che utilizzerebbe la totale discrezionalità nella concessione dei fondi per condizionare pesantemente le scelte dei Comuni, se non addirittura per imporre interamente a questi le azioni da compiere prescindendo completamente dalle specificità locali di cui soltanto i soggetti locali possono essere conoscitori ed interpreti. L'uso di punteggi e graduatorie, il meccanismo del cofinanziamento e lo stesso uso di modulistiche comunitarie uniformi vengono talvolta indicati come strumenti che penalizzano sia i Comuni più piccoli, sia quelli caratterizzati da specificità locali e originalità programmatiche più marcate.

La metodologia dei Progetti Integrati territoriali costituisce uno strumento di *network governance* in due modalità.



Peculiarità della metodologia dei PIT non è, infatti, soltanto l'integrazione degli interventi (aspetto prevalentemente sottolineato dal PSM e dalle Linee guida del Ministero del Tesoro, che definiscono il Progetto Territoriale come “*un insieme di azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio*”). Questa caratteristica potrebbe infatti essere garantita anche da una accorta attività di progettazione coordinata in sede centrale. Questa condizione può considerarsi necessaria ma non sufficiente perché si possa parlare di PIT. La metodologia dei PIT richiede una condizione aggiuntiva: il coinvolgimento e l'integrazione dei diversi soggetti titolari di poteri di intervento e dei diversi soggetti locali nella individuazione degli obiettivi, nella progettazione e nella gestione degli interventi per lo sviluppo locale.

Diviene cruciale a questo punto definire quali siano gli ambiti locali, i perimetri territoriali entro i quali si sviluppa questo processo di *governance* così configurato. Tali spazi sono i *territori dello sviluppo*, e vanno individuati attraverso una rilevazione delle aree gravitazionali su cui insistono le principali dinamiche economiche che possono considerarsi *situate*, cioè ancorate strutturalmente al territorio.

Queste possono essere individuate principalmente nelle dinamiche relative:

- ai processi innovativi
- al *networking* delle imprese

- alle infrastrutture
- al capitale umano
- al capitale sociale
- alle esternalità positive in genere.

78

L'identificazione dei "territori dello sviluppo" costituisce un problema analitico, strategico e operativo di rilevanza cruciale per la definizione delle politiche di sviluppo. Varie metodologie e varie procedure sono state sperimentate nel tempo. Talvolta si è fatto riferimento al concetto di aree omogenee, talvolta si è parlato di regioni nodali, in alcuni casi si è fatto ricorso ai distretti industriali, in altri ai comprensori, in altri ancora ai "sistemi locali del lavoro", talvolta sono state operate ripartizioni dall'alto, altre volte si è lasciato che gli stessi soggetti locali riconoscessero, aggregandosi liberamente, il loro territorio di riferimento (esemplari a questo proposito alcuni casi francesi e il caso della Westfalia in Germania).

In tale confusione sembrerebbe opportuno che gli studiosi concentrassero gli sforzi nella ricerca di un qualche algoritmo comune per l'identificazione dei sistemi locali tale da poter essere adottato in tutta l'Unione Europea. Tale ricerca incontra principalmente due grossi problemi: quello dell'individuazione dei processi rilevanti e quello dell'individuazione di appropriati indicatori di tali processi, e sullo sfondo sta l'insufficienza dell'informazione statistica a livello territoriale.

L'individuazione dei processi rilevanti apre una problematica ancora più profonda. Infatti si tratta di individuare i processi rilevanti sotto il profilo dell'analisi e delle azioni di politica economica. Essi sono sostanzialmente processi di scambio, processi di produzione e processi cognitivi nei quali le azioni di politica economica devono operare. Ma poiché le azioni di politica economica non sono (soprattutto nell'ottica e nella metodologia dello sviluppo locale) mere applicazioni al territorio di sequenze standardizzate di misure programmate altrove, ma sono invece espressione della progettualità degli attori locali che si aggregano, si coordinano e si coalizzano a questo scopo, ne derivano due conseguenze: la prima è che la rilevanza spaziale dei processi non può essere definita se non contestualmente all'aggregazione delle istituzioni locali in funzione di progettazione dello sviluppo territoriale; la seconda è che ciascuno dei processi rilevanti possiede dimensioni spaziali proprie e peculiari.

Pertanto, il "sistema locale" non avrà mai una sua connotazione geografica fissa ed obiettiva, ma sarà determinato dai soggetti locali che si aggregano attorno ad un progetto di azione sui processi e dalla composizione dell'insieme dei processi compresi nel progetto. Questo vale ancora di più nella Progettazione

Integrata, che ha proprio come specifica caratteristica quella di abbracciare un insieme molteplice di processi economici che si sviluppano nel territorio.

Questa flessibilità della configurazione e dell'ampiezza dei "territori dello sviluppo" non è in contrasto con l'adozione di un algoritmo comune per l'individuazione dei sistemi locali, né esime dalla necessità di individuarlo. Al contrario, è proprio l'applicazione di un algoritmo appropriato che consente di ottenere molteplici e flessibili configurazioni spaziali come conseguenza delle molteplici configurazioni dei parametri adottati.

Tuttavia, comunque vengano definiti, tali ambiti e tali spazi sono quelli dove i Progetti Integrati territoriali si devono innestare traducendosi in *network governance* di carattere interattivo per lo sviluppo, e chiaramente non coincidono con le divisioni amministrative del territorio, tuttora largamente utilizzate a questo scopo, ma concepite nell'ottica di una modalità di *governance* fondamentalmente di natura gerarchica. La *governance* territoriale intesa quindi come modalità di elaborazione e di realizzazione delle politiche di sviluppo locale richiede dunque due operazioni: a) una rilettura del territorio non attraverso una griglia di tipo amministrativo burocratico ma attraverso l'utilizzazione di metodologie sensibili all'individuazione dei sistemi locali; b) l'adozione degli ambiti territoriali e delle dinamiche così individuati come parametri per la definizione di specifiche e differenziate politiche di coordinamento e d'integrazione tra le azioni di sviluppo e tra i soggetti del sistema.



5. Le aree strategiche della *governance* territoriale interattiva

I principali contenuti della *governance* territoriale interattiva possono essere individuati all'interno di alcune aree strategiche relative alle dinamiche più rilevanti che caratterizzano l'evoluzione dei sistemi economici territoriali. Tra queste dinamiche si possono mettere in evidenza le seguenti:

- le dinamiche della conoscenza e dell'innovazione;
- le dinamiche della internazionalizzazione e del *marketing* strategico
- le dinamiche di *networking* delle imprese
- le dinamiche del sistema della finanza e del credito
- le dinamiche del mercato del lavoro
- le dinamiche della dotazione infrastrutturale.

Tali dinamiche possono essere considerate come le più significative sia dal punto di vista del grado di connotazione territoriale esibito, sia dal punto di vista del ruolo strategico giocato nei processi e nelle politiche di sviluppo.

In quanto tali si può ipotizzare che intorno a esse debba gravitare la *governance* territoriale finalizzata allo sviluppo e intorno ad esse debba pure articolarsi il sistema integrato di interventi costruito secondo la metodologia della Progettazione Integrata.

Va accuratamente precisato che tali dinamiche non possono essere confuse con gli assi del PSM né con i settori o i sottosettori in essi contenuti. Esse si pongono su un piano diverso, in quanto rappresentano dinamiche trasversali che si dispiegano all'interno di ciascun settore o sottosettore. Esse si articolano in processi che vanno individuati, analizzati e governati con riferimento a tutti gli assi di intervento, seppure ciascuna con un peso e un ruolo diverso nei diversi Assi.

In relazione a ciascuna di queste dinamiche bisogna dunque individuare degli specifici processi su cui può svilupparsi la *governance* interattiva e costruire degli indicatori che costituiscano il punto di riferimento, o le leve su cui agire, per “governare” i processi in funzione degli obiettivi da raggiungere.

La seguente tabella mostra un possibile schema metodologico utilizzabile per seguire questo percorso, non va quindi intesa come una semplice matrice definita nelle sue celle che vada semplicemente riempita di dati con informazioni statistiche e operazioni burocratiche.

Dinamiche	Processi	Indicatori
Conoscenza e innovazione	<ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo di leadership e <i>partnership</i> innovative - Formazione di Milieu innovativo - Conoscenza del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> - Leader dei processi innovativi - Attività sinergica tra i vari soggetti - istituzioni locali per l'innovazione
Internazionalizzazione e <i>marketing</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Formazione dell'immagine territoriale - Relazioni coi mercati - Relazioni internazionali 	<ul style="list-style-type: none"> - Organismi pubblici e privati, e loro integrazione, a sostegno di: certificazione di qualità; orientamento al mercato; creazione di immagine locale; apertura internazionale delle imprese locali
<i>Networking</i> delle imprese	<ul style="list-style-type: none"> - Formazione reti di imprese e imprese a rete - Sviluppo di esternalità positive 	<ul style="list-style-type: none"> - Obiettivi di sviluppo locale - Integrazione verticale e orizzontale delle politiche di sviluppo locale - Livelli e forme di concertazione per lo sviluppo - Relazioni fra le imprese

Dinamiche	Processi	Indicatori
Finanza e credito	<ul style="list-style-type: none"> - Accesso al credito e allocazione del risparmio - Azione degli incentivi finanziari - Interazione con le politiche di sviluppo 	<ul style="list-style-type: none"> - Relazione tra sistema del credito e sistema delle imprese - Utilizzazione degli incentivi finanziari - Risorse finanziarie locali e impieghi locali
Mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - Accumulazione di capitale umano - Dinamiche del mercato del lavoro locale - Governo del mercato del lavoro locale 	<ul style="list-style-type: none"> - Istituzioni e concertazione nel mercato del lavoro locale; - Struttura del mdl locale; - Funzioni svolte nel governo del mdl (monitoraggio, formazione e orientamento, incontro domanda/offerta, azioni speciali)
Dotazione infrastrutturale	<ul style="list-style-type: none"> - Adeguamento delle infrastrutture tangibili e intangibili 	<ul style="list-style-type: none"> - "Supply led or demand pulled" infrastrutture - Appropriatelyzza delle infrastrutture tang. e intang.

Perché questa tabella, che così come è può costituire un supporto metodologico nella prospettiva della integrazione degli interventi, possa divenire idonea ai fini della composizione di un quadro operativo di *governance*, deve essere completata nella prospettiva della integrazione dei soggetti.

Il completamento riguarda l'*indicazione degli agenti economici* che negli specifici sistemi locali interagiscono nello svolgimento dei processi che attraverso questo percorso metodologico sono stati individuati. Essi sono i soggetti la cui partecipazione e il cui coordinamento costituiscono nello stesso tempo l'obbiettivo e la modalità della "*governance* reticolare".

Tali soggetti sono costituiti in primo luogo dagli Enti Locali e da tutte le istituzioni amministrative, in secondo luogo dagli operatori economici e in terzo luogo da tutti i portatori di interessi (i cosiddetti "*stakeholders*").

Pertanto essi vanno individuati:

- nelle istituzioni locali e sovralocali
- nel mondo delle imprese (distinguendo le grandi dalle piccole imprese);
- nel mondo del lavoro (distinguendo tra organizzazioni dei lavoratori e lavoro autonomo);
- nel terzo settore

- nelle espressioni individuali e collettive delle diverse dimensioni della società civile.

82

È dalla lettura del territorio, per la quale questa griglia può costituire un utile supporto metodologico, che emergono i connotati e i protagonisti di queste dinamiche, ed è su questa lettura e su queste dinamiche che la Progettazione Integrata si deve sviluppare, mettendo “a sistema” azioni ed attori, ed esprimendo obiettivi strategici condivisi. In tal modo la gestione della Progettazione Integrata diviene elemento qualificante della nuova *governance* territoriale.

L'individuazione dei soggetti coinvolti lascia tuttavia aperti due problemi di grande rilievo per la *governance* interattiva, problemi ai quali si è peraltro precedentemente fatto cenno e sui quali vale la pena di aprire una breve parentesi.

Il primo è quello delle strutture istituzionali attraverso cui il coordinamento verticale e orizzontale possa materializzarsi; il secondo è quello del peso relativo che ai diversi soggetti deve essere attribuito nei processi partecipativi (per esempio, ai soggetti pubblici e ai soggetti privati, alle rappresentanze elettive e ai singoli portatori di interessi).

Nell'ambito del primo problema va ricordato che l'evoluzione della, per così dire, “filosofia” della *governance*, per quanto possa essere sostenuta da un robusto substrato culturale e da una diffusa disponibilità a cooperare da parte dei soggetti, ha bisogno di un abbandono delle istituzioni formali non coerenti con tale evoluzione e di una loro sostituzione con nuove ed appropriate istituzioni formali. *Partnership*, cooperazione, partecipazione, processi interattivi, condivisione, hanno tutti bisogno di istituzioni appropriate. Senza tali istituzioni il potenziale di coordinamento e di cooperazione interattiva dei soggetti verrebbe sottoutilizzato e forse in larga misura sprecato.

Questo processo di trasformazione istituzionale non può non avvenire che attraverso una convergenza tra dinamiche informali attivate da un mutamento degli atteggiamenti mentali e delle interazioni “di fatto” da un lato, e attività di “*institutional design*” finalizzata a dar corpo a quella definizione di ruoli e a quella realizzazione delle condizioni incentivanti di cui si è precedentemente parlato, dall'altro lato. È chiaro quindi che il processo di “apprendimento istituzionale” richiede anche un processo di “disapprendimento” (“*unlearning*”) istituzionale: poiché modelli istituzionali e atteggiamenti mentali, sebbene obsoleti, sono generalmente vischiosi, la capacità di “disapprendere”, e quindi di liberarsene, è requisito fondamentale per il cambiamento istituzionale.


Una ricognizione sul campo in materia è sicuramente utile per una contestualizzazione della problematica e per la individuazione delle migliori esperienze.

Nell'ambito del secondo problema si presentano due questioni importanti. La prima attiene alla relazione tra pubblico e privato. È vero che, secondo la concezione dello "Stato reticolare" di cui si è detto, l'insieme degli attori sociali costituisce una rete interattiva di cui le istituzioni di governo, centrale, regionale e locale, sono elementi costitutivi al pari degli altri attori, ma è pur vero che esse si presentano dotate di caratteristiche particolari. La loro particolare dotazione di risorse finanziarie e di poteri sovraordinati pone acutamente il problema se la loro presenza nel territorio debba porsi in termini di supporto, di stimolo, di coordinamento della azione dei privati oppure di concorrenza. È evidente che la concorrenza, date quelle particolari dotazioni, tenderebbe automaticamente a generare un effetto di spiazzamento che di fatto si risolverebbe in una sorta di potere di sostituzione ai privati. Paradossalmente, per ciò, considerare le istituzioni di governo al pari dei soggetti privati e attribuire loro ruoli e funzioni analoghi a quelli attribuiti ai privati potrebbe portare a smorzare, anziché a catalizzare, il ruolo e la dinamica degli operatori privati e della società civile. Non sempre questa possibilità viene tenuta presente e spesso il bilanciamento tra modalità di leader – catalizzatore e modalità di concorrente – generatore di spiazzamento rimane per il tipo di azione delle istituzioni di governo un problema irrisolto o non felicemente risolto.

L'altra questione concerne il diverso peso da attribuire, nelle sedi istituzionali di partecipazione alla definizione delle scelte strategiche per lo sviluppo locale e alla gestione integrata delle azioni di sviluppo, alle diverse tipologie di soggetti. In particolare appare rilevante la distinzione tra soggetti che hanno una responsabilità politica in quanto espressioni elettive di altri soggetti locali (per esempio, gli amministratori locali), soggetti che con altro titolo sono tuttavia da considerarsi come espressioni di rappresentanza di interessi (per esempio, organizzazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali) e soggetti che non si sa bene quanta rappresentanza di interessi esprimano (per esempio, associazioni culturali, associazioni religiose, onlus, altre espressioni della società civile). Non v'è dubbio che nella *governance* interattiva tutti i soggetti debbano essere coinvolti, ma una mancata distinzione di ruoli e di pesi nei processi partecipativi potrebbe ostacolare il raggiungimento del consenso oppure produrre scelte sbilanciate a sfavore della effettiva rappresentanza e in favore di contingenti e sproporzionati poteri di condizionamento o, peggio ancora, di ricatto.

Anche questo costituisce un problema le cui risposte si presentano differenziate nelle diverse realtà e appaiono meritevoli di comparazione alla ricerca delle esperienze migliori.





I Progetti Integrati esprimono, dunque, nella loro filosofia di fondo e nella loro concezione originaria i principi della *governance* territoriale interattiva, ma non la fissano in una formalizzazione statica, in una struttura istituzionale cristallizzata; la metodologia della Progettazione Integrata va inquadrata piuttosto in una visione *evolutiva* della *governance* basata su un continuo processo di apprendimento istituzionale.

84

I PIT vengono giustamente considerati non come “*un nuovo strumento, ma come una modalità operativa di attuazione dei programmi cofinanziati*”³¹; in quanto tali, la loro funzione essenziale consiste appunto nel raccordare e integrare i vari interventi in una prospettiva unitaria di sviluppo del territorio.

Se si guarda più a fondo dentro questa funzione si scopre che essa è tutt'altro che semplice e che non si esaurisce nella fase attuativa intesa in un senso meramente restrittivo. Essa infatti comprende due aspetti: a) la costruzione di un organico ed integrato sistema di interventi attorno ad una “idea-forza” di sviluppo del territorio e, b) la mobilitazione (nonché il coordinamento) dei diversi agenti che operano nel sistema locale per la realizzazione di tale idea-forza.

Tale funzione si svolge quindi, come già si è accennato, attraverso un processo creativo di autoorganizzazione del sistema, che si riformula strategicamente in relazione e in reazione all'evoluzione degli scenari che lo stesso processo concorre a modificare (aspetto evolutivo) e attraverso un processo permanente di *problem framing* e di *problem solving* che rimpiazza vecchie routines e crea nuove espressioni istituzionali (aspetto di apprendimento istituzionale).

Non è possibile, pertanto, formulare una configurazione statica della forma istituzionale che la Progettazione Integrata debba assumere nei diversi contesti spaziali e temporali; di essa si può esaminare la struttura procedurale e dinamica che, inserita nei diversi contesti, darà origine a specifiche forme destinate ad evolvere in relazione all'evoluzione degli scenari. Le specifiche caratteristiche del territorio e dei soggetti in esso operanti daranno luogo, attraverso il processo di autoorganizzazione del sistema, a espressioni istituzionali e a percorsi procedurali diversi in cui si materializzeranno le linee guida.

Come si è precedentemente detto, la programmazione integrata partecipa di una prospettiva di influenza diretta sulla *governance* e di una prospettiva di influenza indiretta.

³¹ Cfr. Forte P., *La Progettazione Integrata Territoriale. Strumenti e procedure*, Formez, Donzelli, Roma 2001.

La prima prospettiva si sostanzia nella attivazione di reti di coordinamento tra gli agenti secondo la modalità della *governance* interattiva, come si è precedentemente visto. Una procedura utile per specificare i contenuti e le modalità che tale coordinamento assume nei diversi contesti territoriali può essere seguita facendo incrociare le sei dinamiche sopra menzionate con le fasi costitutive dei Progetti Integrati: preparazione, progettazione, gestione, monitoraggio e valutazione. Facendo giocare in ciascuna delle caselle che si sviluppano da questo incrocio i soggetti precedentemente presi in considerazione si possono ricavare modelli di interazione e di coordinamento attraverso cui i PIT realizzano la loro funzione di strumento di *governance* interattiva negli specifici sistemi locali.

A mero titolo di esempio, supponiamo di prendere in considerazione la prima riga della tabella sopra esposta (funzione di conoscenza e innovazione) Supponiamo inoltre che sia stato già identificato il perimetro territoriale su cui insiste il Progetto Integrato e sia stata delineata l'idea-forza attorno a cui esso ruota. Si tratta a questo punto di approntare gli interventi e di raggiungere una cooperazione interattiva di tipo reticolare tra i diversi soggetti sotto l'angolatura della dinamica della conoscenza e dell'innovazione. Non interessano qui i passaggi tecnici della progettazione o del finanziamento, ma il profilo della *governance*.

I soggetti interagenti in questa dinamica possono essere individuati così: Regione, Comuni, imprese, BIC, Università, centri di ricerca, banche.

Nella fase di *preparazione* tali soggetti possono essere coinvolti:


- a) nell'analisi delle tendenze dell'innovazione tecnologica nella Regione e nelle strategie regionali;
- b) nella mappatura dell'attività di ricerca e di innovazione nel sistema locale;
- c) nell'individuazione delle interazioni in questo campo tra i soggetti del sistema locale;
- d) nella rilevazione dei bisogni.

A questo scopo possono attivarsi diversi strumenti istituzionali quali: tavoli di concertazione, audizioni, consultazioni, acquisizione di memoranda, seminari, ecc.

Nella fase di *progettazione* i soggetti possono essere coinvolti:

- a) nell'individuazione di linee strategiche locali e regionali;
- b) nell'individuazione dei ruoli dei diversi soggetti in specifici piani di azione;
- c) nell'integrazione di misure a "titolarità regionale" con la proposta di progetti su misure a "regia regionale" e con la proposta di bandi su misure "a bando";
- d) nella predisposizione di progetti con finanziamenti propri.





Il coinvolgimento dei soggetti in questa fase deve vedere un coordinamento orizzontale tra i soggetti locali e un coordinamento verticale con il livello regionale, i cui protagonisti vanno specificati con riferimento alle specifiche misure e alla natura dei progetti.

86

Questo esercizio può essere completato con riferimento alle rimanenti fasi del ciclo di vita dei PIT (gestione, monitoraggio e valutazione), e a tutte le sei dinamiche che sono state menzionate nell'ipotesi della tabella su esposta. In questo modo si compone un quadro complessivo che visualizza, in relazione all'idea-forza sulla quale è costruito il Progetto Integrato, la rete di azioni e di soggetti che operando su queste dinamiche trasversali muove il sistema economico locale verso gli obiettivi condivisi.

Se, così, la modalità diretta in cui i PIT operano come strumento di “*governance* interattiva” è quella della costruzione di reti integrate tra le azioni e gli agEnti Locali in funzione dello sviluppo del territorio, la modalità indiretta si concreta nella costruzione di convergenze su valori, regole e modelli di comportamento condivisi e affidabili. In pratica si tratta della costruzione del capitale sociale.

Per quanto l'uso del termine “capitale” costituisca sostanzialmente una metafora, nei confronti della quale vengono sollevate numerose obiezioni³², il termine “capitale sociale” è ormai talmente entrato nell'uso comune che il rischio è ora che il suo significato sia spesso mantenuto a un tale livello di ambiguità da privarlo di valore a fini analitici.

Nelle definizioni del concetto di capitale sociale, si trovano generalmente incorporati elementi non pertinenti alla definizione perché riguardano piuttosto o l'origine di esso, o la sua localizzazione, o addirittura i suoi possibili usi.

Per uscire fuori dalle difficoltà e dalle ambiguità si può utilizzare una definizione che concepisca il capitale sociale come la rete di legami relazionali tra gli individui attraverso i quali si materializzano norme, atteggiamenti e valori da essi condivisi.

Una definizione di questo genere ha il triplice vantaggio: a) di limitarsi alla stretta definizione concettuale; b) di prescindere dalla questione degli effetti (se positivi o negativi) sul funzionamento delle relazioni economiche; c) di mettere in evidenza in esso una componente strutturale (reti, legami, relazioni, partecipazioni) e una componente cognitiva (fiducia, norme, valori, atteggiamenti).

³² Si vedano, in particolare, le osservazioni di K. Arrow e di R. Solow nel volume: Dasgupta P., Seragelding I. (eds), *Social Capital: A multifaced Perspective*, Washington, The World Bank, 1999.

Entrambe queste componenti possono essere trattate sotto il profilo economico collocandole nella categoria dei beni pubblici (o forse, più precisamente, dei cosiddetti beni “di club”). La loro caratteristica di relativa non rivalità nel consumo e di non escludibilità li rende tali che sia difficilmente ipotizzabile una domanda pagante per la loro produzione e tali da essere esposti al fenomeno del *free riding*. Per questa ragione il ruolo di una azione pubblica, come la Progettazione Integrata, nella loro produzione appare di fondamentale importanza.

Nonostante il termine “capitale” abbia una valenza soprattutto metaforica, la sua produzione comporta realmente un investimento; infatti, tutte le attività connesse alla realizzazione di procedure interattive di concertazione e di partecipazione (di cui sono intessuti i programmi integrati) possono considerarsi come attività sottratte alla produzione corrente e incorporate in capitale sociale utilizzabile poi per la realizzazione di obiettivi condivisi (il cui segno, da un punto di vista di teoria generale, può essere, naturalmente, sia positivo che negativo). Anche il solo tempo destinato alla costruzione di relazioni attraverso cui si veicola il valore della fiducia e della cooperazione costituisce non un “intralcio” alla produzione corrente ma un’accumulazione di capacità produttiva utilizzabile in futuro.

Le categorie dell’obsolescenza e dell’innovazione possono e debbono essere applicate al capitale sociale. L’obsolescenza si produce quando il capitale sociale non contribuisce più all’accrescimento della produttività. In altre parole: strutture relazionali e valori comportamentali in esse incorporati non sono più funzionali al miglioramento della *performance* economica. Nasce allora l’esigenza dell’innovazione: il capitale sociale deve essere “*upgraded*”. Ma a questo proposito si può scatenare un corto circuito: nella società della conoscenza l’innovazione è fondamentalmente un processo di “*learning*”, ma l’apprendimento è condizionato dal capitale sociale che influenza la produzione e la diffusione della conoscenza: un capitale sociale obsoleto e inadeguato ostacola quindi lo stesso processo della sua innovazione. Questo circolo vizioso può essere rotto introducendo la possibilità che il capitale sociale possa essere accumulato e modificato “*by design*”³³, come dicono gli studiosi del cambiamento istituzionale. Le relazioni di fiducia possono essere costruite e le reti interattive possono essere formate attraverso deliberate azioni orientate in questa direzione. Certo, non esistono relazioni causali di tipo meccanicistico in questo processo, ma con l’uso di opportuni mezzi tecnici e finanziari e di accorgimen-

³³ Goodin R.E., *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.





ti istituzionali-organizzativi le reti relazionali possono essere stimolate e orientate nel senso di una crescita del capitale sociale. La metodologia dei PIT costituisce un utile strumento in questa direzione, la cui utilizzazione presenta modalità differenziate da esaminare con riferimento a ciascuna specifica realtà.

Le radici del contributo del capitale sociale al miglioramento della *performance* economica possono essere individuate fundamentalmente: nella crescita di comportamenti cooperativi, nella riduzione dei costi di transazione, nella riduzione delle asimmetrie informative, nella più rapida diffusione dell'informazione e dell'innovazione, nell'aumento della propensione ad intraprendere attività rischiose di lungo periodo, nella maggior convergenza degli agenti verso obiettivi comuni, nella maggiore certezza delle aspettative sui comportamenti reciproci.

Tuttavia non si può nascondere la possibilità che proprio la densità e la intensità dei legami relazionali interni alla rete o al gruppo cui il capitale sociale si riferisce possa costituire un ostacolo alla apertura di tali gruppi verso relazioni di scambio e verso la circolazione di flussi informativi con altri gruppi o reti che compongono il sistema più ampio³⁴. In questo caso le dinamiche economiche verrebbero rallentate e la stessa efficienza allocativa soffrirebbe perché l'informazione, l'apprendimento, l'innovazione, l'accesso alle risorse esterne e in genere gli scambi con le altre reti sarebbero disturbati. L'intensità dei legami relazionali interni alla rete va quindi combinata con relazioni di apertura verso le reti esterne.

In conclusione, gli effetti sul funzionamento del sistema economico saranno tanto più positivi e apprezzabili non solo quanto più robusto ed intenso, ma anche quanto più appropriato rispetto alle dinamiche economiche sarà il tessuto di relazioni e valori che va sotto il nome di "capitale sociale".

6. La governance della governance

Con questa espressione si intende fare riferimento al fatto che la rete che costituisce il sistema di *governance* interattiva ha bisogno di "manutenzione". Tale attività di manutenzione può essere chiamata, per così dire, "*governance* di secondo grado".

³⁴ Per questi problemi, si veda: Lin Nan, *Social Capital: a Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, Cambridge 2001; per i problemi relativi al rapporto tra capitale sociale e sviluppo economico in generale: Woolcock M., *Social Capital and Economic Development: towards a theoretical synthesis and policy framework*, in "Theory and Society", n. 27, 1998.

Perché la rete di coordinamento interattivo non si rompa e continui a produrre esternalità positive è necessario non soltanto il raggiungimento di un equilibrio statico di quei presupposti su cui il coordinamento verticale e orizzontale si basa (cfr. in particolare pag. 15/16), ma anche di un equilibrio dinamico, mobile ed evolutivo, attraverso il quale venga garantito un appropriato adeguamento della rete in presenza di cambiamenti di scenario. Manutenzione e *upgrading* innovativo sono quindi le due facce in cui si sostanzia la “*governance della governance*”.

Ma, prima di soffermarsi su tali aspetti di importanza cruciale, qualche riflessione va fatta sul ruolo dell’autorità pubblica nel momento in cui la rete si costruisce.

Se prendiamo in considerazione due casi storici che rappresentano abbastanza bene il tipo di rete interattiva di cui abbiamo parlato (si tratta dei distretti industriali e dei Patti Territoriali), possiamo notare due importanti caratteristiche del percorso di “apprendimento istituzionale” attraverso cui si sono costituiti. La prima è data dal fatto che la definizione spaziale del territorio è emersa come espressione di un autonomo coagularsi geografico di soggetti che hanno intrecciato tra di loro rilevanti relazioni interattive. La seconda è data dal fatto che gli attori del processo di auto-organizzazione hanno generato essi stessi forme originali di cooperazione, si sono essi stessi dati regole di comportamento, se pur non codificate, attraverso cui ha preso corpo la loro identità e legittimità collettiva.

Nasce a questo punto una domanda: deve (o può) essere sempre così? Oppure, sistemi territoriali, ambiti geografici, relazioni di coordinamento interattivo possono essere costruiti, per così dire, “*by design*” da istanze superiori al fine di creare le condizioni per una forma di *governance* territoriale del tipo di cui si è detto?

Appare chiaro, in primo luogo, che un ruolo di sostituzione della autorità pubblica alla dinamica autopoietica e auto-organizzativa di tali reti interattive di cooperazione è pensabile soltanto quando quest’ultima sia totalmente assente. In questo caso appare possibile che la autorità pubblica individui uno spazio geografico che sia “territorio dello sviluppo e predisponga strutture e regole di partecipazione e di cooperazione forzando i soggetti coinvolti a modellare su di esse il loro comportamento. Il successo di tale operazione si gioca, evidentemente, tutto sulla bontà dell’algoritmo utilizzato per l’individuazione del sistema, sulla bontà delle regole e delle strutture predisposte e sulla efficacia della *moral suasion* che induca gli attori a conformarsi.

Anche in questo caso, tuttavia sembrerebbe preferibile una azione più indiretta, orientata a stimolare e a catalizzare la capacità auto-organizzativa dei



soggetti, perché questo imprimerebbe al processo di costruzione una dinamica endogena, capace di mantenersi e di svilupparsi nel tempo.

Quando tali capacità auto-organizzative dei soggetti non sono totalmente assenti, il ruolo della autorità dovrebbe essere quello di esercitare una leadership, piuttosto che una funzione gerarchica, per sostenere, rafforzare ed orientare il processo di costruzione della rete. È evidente che tale funzione di leadership sarà tanto più invasiva quanto più immature saranno le capacità dei soggetti locali e quanto più mature quelle dei soggetti sovralocali.

Non sono infrequenti nelle aree di applicazione della Progettazione Integrata casi di inadeguatezza dei soggetti locali. Questa, unitamente alla necessità di garantire un coordinamento ed una unitarietà di indirizzo a livello sovralocale, sembrano giustificare e anzi richiedere l'esercizio di una leadership, ma non certo l'instaurazione di una relazione gerarchica.

Non si tratta di una mera questione terminologica. La relazione gerarchica assegna al livello locale funzioni esecutive di disposizioni adottate a livello gerarchicamente superiore, e in quanto tale non innesca un processo di apprendimento; l'esercizio di leadership mira invece a trainare, o a supportare, i soggetti locali nello sviluppo di gradi crescenti di partecipazione e di cooperazione nel quadro della *governance* territoriale di tipo reticolare, stimolando in essi e sostenendo quella attività di *problem framing* e di *problem solving* che è la base dei processi di apprendimento.

In questa ottica, l'esercizio della leadership può quindi concretamente assumere le seguenti funzioni:

- favorire i processi di auto-identificazione dei “territori dello sviluppo”, non sovrapponendosi alle dinamiche reali, ma cercando di farle emergere anche attraverso contributi di studio, formulazione di ipotesi e promozione di momenti di approfondimento comune;
- promuovere la definizione (e farsene garante) per via negoziale del contributo di ciascun soggetto alla rete di cooperazione nonché delle regole distributive dei guadagni della cooperazione, in modo che ciascun soggetto percepisca il “rendimento atteso” della partecipazione alla rete;
- operare come diffusore e moltiplicatore della informazione, utilizzando tutti gli strumenti che sono in grado di accrescere in tutti i soggetti la conoscenza del territorio, la conoscenza dei meccanismi programmatori e dei Fondi Strutturali, la conoscenza dei contenuti dei programmi regionali e dei programmi degli altri sistemi territoriali vicini;
- svolgere un'attività di formazione, intesa non come trasmissione di nozioni, ma come assistenza all'apprendimento istituzionale, accompagnando i soggetti in tutti i momenti delle relazioni cooperative e partecipative del-

la *governance*, e utilizzando tutti gli strumenti utili a questo scopo, dalla assistenza tecnica alla diffusione di *best practices*, dalla elaborazione di modelli, all'uso di mezzi informatici, e così via. La finalità è quella di promuovere la formazione di tutte le *capabilities* necessarie per realizzare una *governance* territoriale effettivamente interattiva e reticolare.

Se queste sono le funzioni che l'autorità deve svolgere per l'avvio, altrettanta attenzione deve essere prestata alle altre due funzioni della “*governance* della *governance*”, quella, per così dire, della “manutenzione” e quella dell'adattamento innovativo.

Si è già detto a proposito del capitale sociale che il sistema relazionale degli scambi tra gli agenti può diventare obsoleto e inadeguato rispetto alla evoluzione degli scenari economici e dei rapporti di produzione. Ciò vale anche per la configurazione delle *governance* territoriale, e comporta la necessità sia di mettere a punto in continuazione i meccanismi interattivi del sistema, sia di procedere ad innovazioni anche radicali quando queste si rendono necessarie.


La messa a punto permanente fa parte, ovviamente, del meccanismo di *self adjustment* incorporato nella stessa dinamica delle relazioni tra gli attori del sistema. Soggetti locali, autonomie funzionali, attori della società civile che partecipano alle diverse fasi della Progettazione Integrata devono dunque avere la capacità di riaggiustare in continuazione e di migliorare regole, ruoli e comportamenti attraverso i quali interagiscono tra di loro e con i livelli sovra locali. Questo è proprio l'aspetto evolutivo della *governance* legato al processo di apprendimento istituzionale; ma in questo processo è possibile attribuire alla Autorità pubblica un compito particolarmente attivo di stimolo e di leadership, quasi una sorta di *fine tuning* applicato al controllo delle variabili relazionali.

Una simile attività di *fine tuning* presuppone una acuta sensibilità dell'Autorità nel percepire i segnali di cambiamento, i meccanismi di reazione dei soggetti e i meccanismi di trasmissione degli impulsi per realizzare gli aggiustamenti appropriati.

Molti sono i cambiamenti di scenario capaci di mettere in crisi la rete di coordinamento e tutto il sistema di *governance* interattiva (di cui il capitale sociale, come si è detto, costituisce elemento essenziale). Essi possono riguardare un mutamento degli interessi dei soggetti, la comparsa di nuovi protagonisti, una modifica dei rapporti di forza, una trasformazione dei valori di riferimento, una trasformazione delle stesse relazioni di produzione.

La rete si mantiene operativa non solo se, nonostante questi cambiamenti, tutti i soggetti continuano a percepire un vantaggio dalla interazio-





ne ma anche se si mantiene il consenso sulla congruità della distribuzione del rischio dei partecipanti e dei guadagni della cooperazione. Al contrario, può entrare in crisi se tutti i partner percepiscono un vantaggio nell'abbandonarla oppure se anche solo alcuni partner avvertono questo vantaggio e altri no.

92

Per queste ragioni è necessario che la rete posseda un carattere di flessibilità e di apertura che la renda adattabile alla evoluzione degli scenari, ed è necessario che la Autorità politica svolga un ruolo di “manutentore” della rete.

Tale ruolo può manifestarsi in diverse forme, ma è possibile ridurre la tipologia a tre modalità fondamentali.

La prima modalità consiste nel costituirsi come interfaccia delle relazioni di fiducia tra gli agenti, e particolarmente tra i “nuovi entranti” nella rete. Uno scenario economico in rapida trasformazione, l'ingresso di nuovi soggetti, l'eventuale fallimento di precedenti percorsi cooperativi, possono incrinare le relazioni di fiducia tra i partner. L'Autorità pubblica può mantenere, sulla base della sua affidabilità, relazioni bilaterali di fiducia tra le singole parti, e queste, per la proprietà transitiva, finiscono per diffondersi anche tra le parti ne loro insieme. L'utilizzazione dei vari strumenti relativi al mantenimento delle “condizioni incentivanti” di cui si è precedentemente parlato costituisce la base fondamentale per costruire le piattaforme di fiducia con e tra gli agenti.

Una seconda modalità può essere quella di costruire, o ricostruire qualora i cambiamenti intercorsi li abbiano sgretolati, blocchi iniziali di collaborazione tra i partner, che poi siano in grado di svilupparsi in maniera cumulativa. L'Autorità pubblica ha a disposizione strumenti efficaci per chiamare i soggetti a inserirsi in percorsi partecipativi e cooperativi, A parte la funzione di *moral suasion*, a livello regionale possono essere varati progetti e iniziative specifiche che abbiano come elemento fondamentale e caratterizzante la presenza di accordi partecipativi o la presenza degli agenti in forma associata; magari circoscritta a obiettivi limitati, magari legata ad un progetto a termine, ma tuttavia in grado di costituire la base per successive estensioni e successivi sviluppi.

Una terza modalità può consistere nello svolgere un ruolo di “osservatore indipendente”. La posizione *super partes* rivestita dalla Autorità pubblica, favorisce una crescita di trasparenza dei singoli partner nei suoi confronti. Ancora una volta, questa trasparenza si sviluppa fundamentalmente in termini bilaterali. La disponibilità dei singoli soggetti a rendere noti progetti, situazioni, obiettivi difficoltà, strategie e informazioni in genere è maggiore nei confronti della Autorità piuttosto che verso gli altri partner, specie se tutti sono toccati da processi di trasformazione degli scenari che ridisegnano

rapporti di forza, coalizioni di interessi e, nell'insieme, l'intero complesso dei problemi strategici. Ma tale apertura bilaterale è la base per la sua estensione e per la sua trasmissione nei confronti di tutta la rete. Perché ciò succeda e perché quindi l'Autorità funga da accorto moltiplicatore e diffusore dell'informazione circolante nel sistema, è necessario che essa abbia costruito nel tempo una reputazione adeguata. La reputazione della Autorità pubblica costituisce una questione di importanza cruciale e una condizione fondamentale per la realizzazione di un'efficiente *governance* territoriale interattiva. Sarebbe bene che a tutti i livelli, ma soprattutto a quello regionale, ad essa si dedicasse maggiore attenzione e si destinassero maggiori investimenti sia di carattere materiale sia di carattere culturale.

Si può aggiungere che quando la rete è sottoposta a forti sollecitazioni ad opera di significative trasformazioni dello scenario economico, si può porre il problema dell'irruzione di nuovi soggetti o il problema di procedere ad innovazioni radicali nella struttura e nelle regole. In tali casi la rete viene esposta a due rischi: da un lato quello di rottura dei legami che la costituiscono con conseguente dissolvimento dell'intera architettura relazionale e procedurale; dall'altro il rischio di un irrigidimento strutturale per via di una forte *path dependency* che la renderebbe datata, obsoleta e incapace di cambiare in risposta alle esigenze dei nuovi scenari³⁵. In tal caso la Autorità Pubblica potrebbe svolgere un ruolo riequilibratore e mediatore, ma nello stesso tempo stimolatore, nell'esplorare la possibilità di ingresso di nuovi partner nella rete e nel governarne il processo di evoluzione innovativa.

Infine, è sufficiente soltanto ribadire che sempre l'Autorità Pubblica dovrebbe essere impegnata a creare e a potenziare le *capabilities* nei soggetti del territorio, perché su queste si fonda la dinamica di auto-organizzazione della *governance* interattiva. Questa funzione richiede da un lato la stimolazione di un processo di *learning by doing*, nei confronti dei quali l'autorità deve esercitare una funzione di leadership (anche dotata in un certo senso e in una certa misura, come si è visto, di un qualche elemento "gerarchico") specialmente laddove tali "capacità" sono più carenti, e d'altro lato lo svolgimento di una vera e propria attività formativa di trasmissione di conoscenza e di sapere tecnico anche attraverso le forme tradizionali.

Queste responsabilità sono molto spesso trascurate da parte delle Autorità pubbliche, e in particolare da quelle regionali. Talvolta ciò dipende dal fatto

³⁵ A proposito di questo rischio riferito alla rete di interazioni tra i soggetti locali delle Regioni e dei "distretti industriali" italiani, si veda: Feigenbaum, H., *Review of making democracy work: civic tradition in modern Italy*, in "Governance", 1995, n. 3, pag. 436 e ss.





che anch'esse, come tutte le organizzazioni, seguono comportamenti routinari, standardizzati derivati dalla esperienza pregressa. Ma, come è noto, le *routines* costituiscono sequenze procedurali idonee ad affrontare e risolvere situazioni appartenenti a classi di problemi già note. Quando le situazioni e i problemi sono nuovi le *routines* non sono (per definizione) più adeguate ad affrontarli ed occorre che le organizzazioni *inventino* nuove sequenze procedurali, nuovi comportamenti. Le capacità delle Amministrazioni regionali, e della Autorità pubblica in genere, di far fronte alle loro responsabilità di leadership nella realizzazione, nella "manutenzione" e nell'innovazione della rete di *governance* interattiva devono essere quindi esse stesse permanentemente affinate e sviluppate. Anche nei loro confronti deve realizzarsi, quindi, una attività di formazione, o di auto-formazione, basata sulle dinamiche dell'apprendimento istituzionale.

CAPITOLO 3





1. Lo sviluppo locale in Italia

Le ricerche e le analisi sullo sviluppo locale condotte in Italia negli ultimi due decenni e il dibattito che ne è scaturito hanno sottolineato la rilevanza dell'integrazione produttiva come facilitatore del processo di sviluppo e di organizzazione sistemica dell'economia e della società locale, oltre che del processo di interazione tra gli attori locali (tra le imprese, oltre che tra le imprese da un lato e le istituzioni dall'altro) che, negli ultimi tempi è stata fortemente sottolineata nella letteratura sui "sistemi innovativi regionali e locali" (Gaffard, 1992; Asheim, 1999). Non è, probabilmente, un caso che termini come "area-sistema" (Garofoli, 1981) e "sistema produttivo locale" (Garofoli, 1983) fossero stati introdotti sin dall'inizio degli anni Ottanta, proprio per identificare lo stretto connubio tra economia-società-territorio, in una logica di "integrazione territoriale".

Nei casi paradigmatici di sviluppo locale, spesso ricordati dalla letteratura, sono spesso sottolineati i caratteri tipici e ricorrenti che richiamano il modello di sviluppo autosostenentesi, con una diffusa consapevolezza della necessità di misurarsi con l'esterno e con una capacità di valorizzare risorse e opportunità in un meccanismo interattivo che coinvolge diversi attori e soggetti (sia pubblici che privati) in una logica di "funzionamento di sistema", con capacità di rispondere ai fabbisogni di servizi e di soluzione dei problemi (cfr. integrazione e complementarietà), che implementano conoscenze, capacità e competenze, allungando la filiera produttiva, e con l'avvio di una logica di implementazione dell'efficienza produttiva (mediante la competizione) e di specializzazione. La specializzazione, accompagnata alla complementarietà e all'interdipendenza, determina "efficienza collettiva", a livello del sistema locale. L'allargamento del mercato (determinato dall'espansione

* Presidente dell'Associazione italiana di Scienze Regionali e Professore Ordinario di Politica economica presso la Facoltà di Economia dell'Università dell'Insubria.



produttiva e dalla crescita dell'occupazione) e l'esplicitazione dei fabbisogni impliciti per le imprese (di servizi di formazione, di trasferimento tecnologico) e per i cittadini (servizi di base – cfr. servizi di assistenza – e servizi relativamente pregiati – cfr. servizi culturali –) fanno emergere nuove opportunità di investimento e di valorizzazione di risorse, conoscenze e competenze precedentemente non utilizzate; tutto ciò rende fattibili nuovi progetti di investimento e avvio di nuove imprese e di iniziative economiche la cui redditività è ora resa possibile dall'avvio e dalla implementazione del processo di sviluppo. Lo sviluppo locale quindi è basato su una “logica processuale” e di implementazione, attraverso “effetti moltiplicativi”.

Nella letteratura sullo sviluppo locale (e sui distretti industriali in particolare) è abbastanza chiara la rilevanza dell'integrazione produttiva e sociale e del processo unitario e interdipendente che opera come sistema territoriale. Economia, società e territorio si muovono all'unisono e rappresentano tre dimensioni del processo di sviluppo, garantendo valorizzazione del contesto, introduzione di istituzioni specifiche (istituzioni intermedie) (cfr. Agenzie di sviluppo, centri di formazione, centri servizi, centri tecnologici), governo del processo di trasformazione, implementazione ed ulteriore valorizzazione delle risorse locali; in sintesi garantendo *governance* dello sviluppo locale.

Nello studio dei casi emblematici queste considerazioni emergevano come risultato del “racconto” dello sviluppo locale come processo realizzato e non potevano essere interpretate come obiettivo o come modalità da perseguire in un approccio di tipo normativo. Proprio perché risultato di iniziative concrete diventavano, cioè, espressioni reali di un processo realizzato, quindi reale e determinato dagli attori locali: la “sublimazione” del caso di successo è, quindi, una razionalizzazione a posteriori del processo, in una lettura interpretativa e che porta alla costruzione di un modello e che può divenire “guida” utile per la progettazione in altri casi senza pensare di dover seguire pedissequamente quanto avvenuto nei casi di successo e senza pensare di dover realizzare in concreto il modello teorico; piuttosto il caso di successo può essere assunto come guida per riflettere sulle opportunità e sulle sfide che si presentano a ciascun territorio e a ciascun gruppo – più o meno riconoscibile con una propria identità – di operatori economici e sociali. La letteratura sul modello di sviluppo endogeno (Garofoli, 1992; Vazquez Barquero, 2002) nasce, infatti, dall'analisi approfondita dei processi tipici e virtuosi di sviluppo locale, individuando le caratteristiche di base e gli “ingredienti” fondamentali del processo di sviluppo. È importante sottolineare questa considerazione, per evitare approcci troppo astratti che alcu-

ne “parole chiave” utilizzate nei documenti di presentazione del Progetto Integrato Territoriale rischiano di far sorgere. L’idea-forza, l’integrazione, la concentrazione, se svincolate dal contesto concreto del sistema economico, sociale e territoriale rischiano di apparire formulazioni ed obiettivi astratti; vale a dire che sono perfettamente intesi dagli studiosi e dagli analisti dello sviluppo economico (e dello sviluppo locale in particolare) ma rischiano di apparire concetti astratti e lontani per l’amministratore pubblico locale e per i suoi funzionari.


La *governance* dello sviluppo locale impone non solo coordinamento tra gli attori locali dello sviluppo (cfr. la necessità del partenariato pubblico-privato come si è verificato anche nelle buone esperienze dei Patti Territoriali e della programmazione negoziata) ma anche (se non soprattutto) coordinamento tra i vari livelli di governo, per garantire il raggiungimento della coerenza dei vari interventi e per la necessità di sostegno e accompagnamento nella progettazione, nella gestione e nella valutazione da parte dei livelli di governo di ordine “superiore” (che aggregano, cioè, via via una quantità più elevata di aree). Basti solo pensare alla carenza di profili professionali adeguati e di competenze tecniche necessarie per la progettazione dello sviluppo presso le Amministrazioni Pubbliche periferiche (Comuni, Comunità Montane, ma spesso anche presso le Province) che potrebbero essere messe a disposizione o, comunque, mobilitate attraverso l’accompagnamento delle Regioni.

I Progetti Integrati Territoriali (PIT) rappresentano, dunque, un’occasione “storica” per affrontare con sufficiente consapevolezza e con le necessarie competenze la *governance* dello sviluppo locale, perché attraverso meccanismi di “coordinamento” e di “premieria” favoriscono la capacità di progettazione, l’integrazione di competenze, la messa in rete di conoscenze e competenze, e soprattutto il raggiungimento di una sufficiente “massa critica” degli interventi, condizione necessaria per il successo del progetto di sviluppo.

2. Il Progetto Integrato Territoriale

Il Progetto Integrato Territoriale non è uno strumento nuovo e aggiuntivo dei Fondi Strutturali e delle politiche di sviluppo locale. Il Progetto Integrato Territoriale è un processo, una guida per un percorso che favorisce l’integrazione di iniziative e la valorizzazione delle competenze del territorio. Il PIT rappresenta un approccio *integrato e partecipativo* allo sviluppo locale, che deve essere basato sulle esperienze del passato e sulle sperimentazioni già





avviate con i Fondi Strutturali e con la programmazione negoziata, ma anche sulle esperienze di sviluppo locale emerse dalle ricerche degli studiosi e che spesso sono state organizzate al di fuori dei quadri operativi di sostegno e incentivazione.

Può essere utile partire dall'analisi delle insufficienze che si sono constatate nella fase della sperimentazione e dell'introduzione di nuovi strumenti per lo sviluppo locale per intendere pienamente il significato e l'opportunità di un approccio come quello dei PIT. Spesso, nel recente passato, si è constatata la mancanza di idee-forza nei progetti di sviluppo, un'insufficiente consapevolezza sulle risorse disponibili e sulle opportunità per i sistemi locali, ma anche dei vincoli e delle minacce che si presentavano nell'agone della competizione globale, un'insufficiente capacità di avviare e implementare un effettivo partenariato tra gli attori. Ciò spesso era la conseguenza di un insufficiente lavoro per l'individuazione di obiettivi generali e condivisi che impegnassero gran parte degli attori locali in un processo interattivo, collaborativo e che garantissero entusiasmo, coinvolgimento e "messa in campo" di risorse e competenze precedentemente escluse e non disponibili per lo sviluppo locale. A sua volta, ciò era conseguenza di un'insufficiente conoscenza delle condizioni del contesto locale; vale a dire mancava una adeguata analisi e capacità di lettura del contesto territoriale, in un'ottica comparata con altre aree e con altre modalità organizzative operanti su produzioni simili a quelle locali.

Nei documenti di programmazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF, 2002) e negli orientamenti per le Regioni (MTBPE, 2000) si notano, oltre ad importanti indicazioni di metodo e orientamenti per l'applicazione delle procedure, una elevata predisposizione all'uso di un "linguaggio burocratico" e un'attenzione eccessiva (quasi "maniacale") ai meccanismi procedurali e alle indicazioni sulle modalità operative per il consenso, per la valutazione, per il monitoraggio.

Credo sia opportuno far intendere agli attori locali e soprattutto agli operatori pubblici degli Enti Locali le opportunità da cogliere e far acquisire entusiasmo nella capacità di progetto e di soluzione dei problemi locali e caricare di energia costruttiva l'utilizzo dei PIT. In questo senso, credo che non solo sia importante far comprendere le opportunità di tipo amministrativo, di coerenza delle decisioni delle Amministrazioni Pubbliche rispetto ai principi della programmazione regionale, di ottenere finanziamenti aggiuntivi e di realizzare efficacia negli interventi grazie al coordinamento e all'integrazione, quanto soprattutto far comprendere l'importanza di acquisire consapevolezza sui problemi economici e sociali emergenti e sulla possibilità di affrontarli ed eventualmente risolverli attraverso un Progetto Integrato di in-

intervento che faccia perno sulle risorse e sulle competenze del territorio. Ciò significa che il punto di partenza dei PIT dovrebbe essere una vera e propria analisi del contesto territoriale (individuazione dei fabbisogni, delle risorse, degli scenari possibili, degli obiettivi perseguibili) cui faccia seguito un vero e proprio progetto strategico di sviluppo.

Ciò significa, in altri termini, proprio partire da quello che sembra il punto debole oggi della progettualità dello sviluppo locale e delle molte iniziative di sperimentazione della programmazione negoziata (cfr. anche l'opinione di Deidda, 2002): l'insufficiente conoscenza del posizionamento dell'economia e della società locale nel processo di integrazione economica internazionale, l'insufficiente capacità di valutare gli eventuali vantaggi competitivi (statici e dinamici) del sistema locale, l'insufficiente capacità di leggere i fabbisogni impliciti di intervento a livello locale per diminuire i punti di debolezza e per cogliere le opportunità di sviluppo, l'insufficiente capacità di individuare obiettivi comuni, sufficientemente condivisi e il cui conseguimento possa consentire un salto di qualità del sistema locale (della sua capacità competitiva, della qualità della vita, del livello di partecipazione e di integrazione sociale).

A questo proposito può essere utile pensare ad una sequenza di fasi per la costruzione di un progetto di sviluppo locale che assuma il carattere di Progetto Integrato Territoriale, e che potrebbe essere individuata nel seguente modo:

- a) analisi del contesto e avvio di una sistematica attività di ascolto degli attori locali per l'individuazione dei loro fabbisogni;
- b) valutazione delle esperienze di sviluppo attivate con politiche pubbliche nel corso degli ultimi anni, dall'introduzione di programmi comunitari (come LEADER, URBAN) e di strumenti nazionali (Patti Territoriali, programmazione negoziata, PRUSST) che hanno avviato una metodologia di intervento che si vuole perfezionare attraverso il PIT;
- c) analisi comparativa delle esperienze di sviluppo attivate in altri luoghi (in Italia e all'estero) per prendere consapevolezza sulle opportunità da cogliere a livello locale (cfr. moltiplicazione delle *best practices*);
- d) ipotesi di individuazione di scenari alternativi e di obiettivi condivisi da perseguire;
- e) individuazione della idea-forza del PIT;
- f) analisi critica degli strumenti e degli orientamenti della programmazione regionale: analisi delle opportunità per attivare iniziative di intervento pubblico sul territorio e per coordinare iniziative distribuite su assi e misure differenti dei Fondi Strutturali;
- g) costruzione del progetto di sviluppo e del PIT.





102

- Una procedura sequenziale di questo tipo garantisce le seguenti opportunità:
- a) consapevolezza sulle condizioni del contesto;
 - b) individuazione delle risorse disponibili e delle competenze necessarie;
 - c) coinvolgimento degli attori locali (pubblici e privati);
 - d) socializzazione delle conoscenze e delle competenze;
 - e) attivazione di un processo di ascolto tra gli attori e di condivisione degli obiettivi e delle scelte prioritarie (da cui costruzione ed implementazione della “coesione sociale”);
 - f) individuazione della “dote” e delle risorse che possono essere messe in campo dai diversi attori;
 - g) crescita della capacità progettuale e di *problem solving* da parte della comunità locale (da cui costruzione effettiva e validazione del *principio di sussidiarietà*);
 - h) capacità di coinvolgimento dei diversi livelli di governo e di accompagnamento da parte dei livelli territoriali di ordine superiore alla progettualità di “sviluppo dal basso”;
 - i) individuazione “sul campo” dei soggetti chiave da coinvolgere in una unità di programmazione del PIT.

Credo che una procedura di questo tipo offra garanzie di fattibilità, di coinvolgimento degli attori, di apprendimento, di costruzione effettiva del partenariato (a livello orizzontale – tra gli attori locali – e verticale – tra i vari livelli di governo –) in un processo di costruzione socializzato e partecipato del progetto di sviluppo.

Un percorso di questo tipo favorisce, in altri termini, un processo progressivo di apprendimento e di formazione di una cultura progettuale, fa comprendere il ruolo del territorio e i vantaggi dell’integrazione di diverse iniziative e programmi (dai progetti di diversi Comuni alle iniziative della programmazione regionale)³⁶, fa individuare i meccanismi di interrelazione tra i

³⁶ La realizzazione di un’iniziativa o di un progetto di sviluppo comporta generalmente una modificazione non solo dei livelli di produzione e di occupazione (che, di per sé, possono far scaturire effetti moltiplicativi, via *connessioni di consumo*) (Hirschman, 1958, 1977, 1987) ma anche una modificazione del quadro delle opportunità di investimento e produzione aggiuntiva sia per le relazioni di interdipendenza produttiva sia per la possibilità di realizzazione di domanda aggiuntiva via l’apertura di un nuovo mercato. Si pensi all’ampliamento di domanda per prodotti locali tipici e specializzati – prodotti agricoli e della trasformazione dell’industria alimentare di qualità e prodotti dell’artigianato artistico – come conseguenza di flussi turistici richiamati dall’organizzazione di eventi o di interventi di valorizzazione di beni culturali. Il consumo dei turisti, tra l’altro, consente di allargare le possibilità di vendita su mercati extraregionali ed internazionali, “legando” il turista/consumatore ai prodotti tipici dell’area visitata anche negli anni successivi.

diversi settori e le varie iniziative di investimento (pubbliche e private), fa percepire le nuove opportunità di investimento e le modificazioni nella loro redditività a seguito dell'avvio del processo. Un tale processo cementa gli interessi del sistema, fa comprendere la logica del sistema territoriale, fa valutare le interdipendenze tra i vari progetti di investimento nel modificare le condizioni generali di sviluppo e di occupabilità delle risorse locali, fa raggiungere "massa critica" agli interventi.

Un processo di questo tipo rappresenta un percorso "vivo", coinvolgente, che fa crescere la consapevolezza degli attori locali sulle opportunità di sviluppo e promuove la cultura progettuale, evita il rischio di considerare il PIT uno strumento per attrarre risorse finanziarie (anche perché questo *non* è assolutamente), un piano di coordinamento burocratico, un progetto di "basso profilo" che punti esclusivamente sulla individuazione di opportunità burocratiche di integrazione di iniziative comunque finanziabili; evita il rischio di considerare la predisposizione di un PIT come un percorso ad ostacoli attraverso le griglie metodologiche predisposte negli orientamenti del Ministero dell'Economia alle Regioni e che possa consentire l'inserimento di interventi specifici (monosettoriali) all'interno delle griglie di valutazione predisposte dalla Regione.

Mi sembra, infatti, che esista un rischio, partendo da definizioni corrette del PIT³⁷ e dall'individuazione delle condizioni necessarie per raggiungere una valutazione positiva del progetto e, quindi, la sua finanziabilità, che l'operatore locale venga "spaventato" anziché essere aiutato a progettare perché il linguaggio usato è troppo astratto e si muove tutto in un "mondo normativo e virtuale" e, quindi, troppo lontano dai processi decisionali e dai problemi che quotidianamente affronta l'operatore pubblico. Credo sia preferibile mostrare esemplificazioni di casi che illustrino la capacità degli attori locali di risolvere i problemi emergenti ed individuati, entrando direttamente nel "mondo del reale e del possibile"; la presa d'atto della possibilità di trovare soluzioni a livello locale consente, infatti, di "accendere le intelligenze" e di suscitare entusiasmo tra gli operatori locali e, quindi, di motivare l'avvio di un processo di diagnosi del sistema locale e di progettualità dello sviluppo.

³⁷ Pier Carlo Palermo ricorda, ad esempio, che i requisiti essenziali della metodologia della programmazione sono i seguenti: *"la qualità delle idee-forza, come opportunità effettive di rottura e di valorizzazione delle risorse locali; la coerenza dell'idea-forza con la dimensione territoriale del progetto e con le domande di crescita e innovazione del territorio; la capacità di avviare percorsi di trasformazione territoriale compatibili con le politiche di sviluppo"* (P.C. Palermo, 2002, pag. 3). Sono, ovviamente requisiti condivisibili, anche se espressi con un linguaggio consono all'intellettuale e allo studioso dello sviluppo locale ma difficilmente traducibile operativamente per interventi ed iniziative dell'attore locale.





In questo senso vedo un'opposizione tra due diverse visioni, la prima che punta sull'idea-forza, sull'entusiasmo degli attori locali e sulla capacità di mobilitare energie per lo sviluppo, la seconda che mira esclusivamente ad una costruzione opportunistica di percorsi procedurali e burocratici per mantenere il finanziamento di interventi "a pioggia". Occorre cogliere l'opportunità dei PIT, dunque, per rafforzare le capacità progettuali e la capacità di rispondere ai bisogni essenziali della comunità di imprese e di cittadini, per costruire progetti di "sviluppo dal basso" e per accompagnare le capacità progettuali e gestionali degli attori locali attraverso il trasferimento di conoscenze e l'organizzazione di competenze necessarie con la mobilitazione dei livelli di governo "superiore".

3. L'iter metodologico

Occorre, tuttavia, evitare nella prassi progettuale la dicotomia tra queste due visioni, tra l'approccio basato sull'apprendimento collettivo e sulla costruzione di capacità progettuale e l'approccio "burocratico", legato al rispetto delle norme e delle procedure. Si può comprendere il bisogno di introdurre norme e procedure condivise (dai diversi livelli di governo) per facilitare il monitoraggio dei progetti e la valutazione dei risultati. Tuttavia bisogna evitare che la "bardatura" delle norme e delle procedure diventi una "gabbia", un vincolo, un'oppressione alla capacità di produrre visione delle opportunità, implementazione delle responsabilità e della cultura progettuale, rafforzamento del senso di identità e della capacità di individuare problemi prioritari comuni e obiettivi comuni e condivisi sui quali costruire l'idea-forza del progetto, organizzare il partenariato, individuare le interrelazioni e l'integrazione, realizzare effettivamente la sussidiarietà (capacità di risolvere i problemi da parte delle istituzioni più vicine al cittadino) e la coesione sociale.

In altri termini mi sembrerebbe opportuno perseguire una linea processuale, interattiva e di progressivo coinvolgimento degli attori locali e di continuo apprendimento socializzato (attraverso l'interazione tra gli attori e lo scambio di esperienze), che faccia progressivamente maturare l'idea-forza, realizzando nel percorso progettuale l'integrazione degli interventi e delle varie iniziative rese possibili dalla programmazione regionale e promuovendo il ruolo attivo del territorio, come valore e motore dello sviluppo, come sintesi delle opportunità e della valorizzazione e implementazione delle risorse. Il territorio, in questo modo, potrebbe divenire il luogo delle economie esterne, il produttore di risorse specifiche non trasferibili ad altri territori (Colletis e Pecqueur, 1995), si trasformerebbe in capitale sociale e in bene pubblico.

Sarà cura degli operatori pubblici dei livelli “superiori” (di livello territoriale più aggregato: Regione e Stato nazionale) coordinare, accompagnare, razionalizzare, ricondurre i progetti locali “nell’alveo” degli Assi e delle Misure dei Fondi Strutturali, cioè delle procedure formali della programmazione regionale e delle opportunità di utilizzo dei Fondi Strutturali, nell’interesse sia dei sistemi locali sia del sistema regionale e nazionale.

Un processo progettuale e gestionale così costruito dovrebbe favorire la divisione dei compiti tra i diversi livelli di governo e la distinzione delle responsabilità:

- a) idea-forza e credibilità (e realizzazione) dell’integrazione territoriale agli Enti Locali e agli attori locali;
- b) coerenza del quadro programmatico, accompagnamento alla progettazione e alla valorizzazione delle risorse, assistenza tecnica (ed eventuale correzione delle proposte) ai livelli di governo “superiori”, soprattutto alla Regione.

Un percorso di questo tipo dovrebbe facilitare l’adozione di un modello di apprendimento progressivo nelle relazioni verticali tra i vari livelli dell’Amministrazione Pubblica e la creazione di una fiducia reciproca, avviando un processo di negoziazione continua (negoziare le modalità di lavoro e di gestione non ovviamente negoziare per ottenere risorse finanziarie), di effettivo partenariato (verticale oltre che orizzontale), di procedure interattive che partono da un approccio di tipo *problem solving* e dalla progressiva crescita della consapevolezza e della capacità di trovare soluzioni a livello locale.

Un approccio, dunque, “pragmatico e partecipativo” in opposizione ad un approccio “normato” e vincolato, che lascia sopravvivere logiche di tipo *top-down* e gerarchiche.

Ciò significa partire dai problemi esistenti e dalle esperienze (proprie ed altrui) già avviate, acquisire fiducia nella capacità di mobilitare risorse “oziose” (risorse “non utilizzate o mal utilizzate” per dirla con Hirschman (Hirschman, 1958) e di risolvere in questo modo i problemi esistenti. In un approccio di questo tipo (che trova numerosi esempi sia in Italia che all’estero, come sarà successivamente mostrato), l’individuazione del problema e l’avvio di un tentativo di risolverlo³⁸ implica l’innesco di un processo innovati-

³⁸ Occorre, ovviamente, porre particolare attenzione alla coerenza tra problemi, da un lato, e competenze e potenzialità locali, dall’altro, per non creare frustrazione a seguito dell’incapacità di risolvere i problemi individuati. Ciò significa che, nell’individuazione dei problemi prioritari, deve essere portata attenzione alla fattibilità del progetto e alla realizzabilità della soluzione.





vo. Innovazione, infatti, significa rispondere in modo nuovo e originale (spesso attraverso la mobilitazione di risorse e competenze nascoste e non utilizzate) a problemi della comunità locale (che spesso possono sembrare non particolarmente diversi nelle varie località).

In un'ottica, dunque, di sostegno alla capacità progettuale locale, in una prospettiva maieutica di crescita della cultura dello sviluppo locale, credo che sia più opportuno attirare l'attenzione delle Amministrazioni locale e degli altri attori sui processi di sviluppo che si sono avviati in molti casi difficili (per scoprire le vie differenziate allo sviluppo) piuttosto che attirare la loro attenzione sulle norme e sulle procedure da seguire per ottenere il placet del livello "superiore" di governo rispetto alle proposte presentate. Sembrerebbe, pertanto, più importante confrontare i processi realizzati piuttosto che i modelli procedurali. Ciò consentirebbe, tra l'altro, di rendere completamente percepibile il significato della cosiddetta moltiplicazione delle *best practices*.

Sarebbe, dunque, particolarmente utile evidenziare, in un approccio pragmatico, le esperienze di successo³⁹ e studiare i meccanismi avviati, valutare la capacità di realizzare "valore aggiunto" con l'integrazione territoriale delle iniziative (come previsto dai PIT). La conoscenza delle modalità concrete di coinvolgimento degli attori locali, di realizzazione del partenariato verticale, di realizzazione dell'apprendimento e dell'accumulazione di capitale sociale dovrebbe notevolmente far acquisire consapevolezza progressiva sulle opportunità di progettazione dello sviluppo locale. La valorizzazione delle competenze acquisite con le esperienze di programmazione negoziata del recente passato, l'acquisita fiducia nella capacità di realizzare attraverso il coordinamento quei programmi e quegli interventi che precedentemente non era stato possibile perseguire, l'opportunità di cambiare in senso "virtuoso" e collaborativo i comportamenti degli attori locali in una logica "proattiva" nei riguardi degli obiettivi di sviluppo locale rappresentano le basi fondamentali per la costruzione di un PIT.

A partire dai casi di successo, credo, si potranno valutare gli eventuali modelli organizzativi, le procedure innovative e di successo, gli insegnamenti da trarre per la razionalizzazione dell'apparato di indirizzo, coordinamento,

³⁹ In realtà è più facile apprendere dalle esperienze di insuccesso per non ripetere gli stessi errori già introdotti in altre esperienze, piuttosto che cercare di imitare i casi di successo, perché spesso basati su variabili e su interazioni particolari tra gli attori che non sono sempre (anzi quasi mai) ripetibili. Ciò che si può apprendere dai casi di successo è che le potenzialità e le opportunità di sviluppo sono molto più ampie e variegata di quanto normalmente si possa immaginare e, quindi, che è possibile perseguire vie proprie allo sviluppo.

accompagnamento e valutazione dei processi e, quindi, della capacità di porre in relazione le istanze e le funzioni programmatiche regionali (e nazionali) con la progettualità dei sistemi locali.

4. La *governance* dello sviluppo locale

Il Progetto Integrato Territoriale garantisce un ruolo cruciale e determinante agli Enti Locali. La cooperazione orizzontale deve essere innanzitutto organizzata tra diversi Comuni, estendendo le opportunità di gestire in comune servizi pubblici ed iniziative che, a partire dalla L. 142, sono state offerte ai Comuni specie a quelli di piccola dimensione. Il tentativo di raggiungere sufficiente “massa critica” nella gestione pubblica sembra, quindi, uno degli obiettivi prioritari del PIT, specie integrando le competenze di tipo tecnico e progettuale che spesso sono assenti nei Comuni di piccole dimensioni. Il Soggetto Responsabile della gestione del PIT, dotato di adeguati poteri di coordinamento, animazione, gestione e monitoraggio (compresi poteri sostitutivi nei confronti di Comuni ed Enti eventualmente inadempienti) è quasi sempre scelto tra i soggetti pubblici che propongono il progetto, anche se può essere identificabile anche in una società mista purché a maggioranza di capitale pubblico.

Ma la *governance* dello sviluppo locale implica più poteri e competenze di quelli esclusivamente di appannaggio dell’operatore pubblico, è molto più del *government* locale, in quanto include tutte le conoscenze, le competenze e il potere di controllare il processo di trasformazione del sistema socioeconomico locale e, quindi, include le istituzioni intermedie e le associazioni degli interessi, oltre al sistema delle imprese. La *governance* dello sviluppo locale implica, dunque, il coinvolgimento degli *stakeholders* dell’economia e della società locale.

Ciò significa che se il PIT vuole essere uno strumento di Progettazione Integrata del territorio deve assolutamente allargare il campo degli attori da coinvolgere nel processo di analisi e di progettazione, soprattutto coinvolgendo le altre istituzioni che perseguono fini collettivi e non organizzati a scopo di lucro ma anche le imprese e le associazioni di categoria. Come conosce bene chi ha avviato (o ha partecipato all’attivazione di) Piani strategici di sviluppo non è, d’altronde, pensabile raggiungere obiettivi rilevanti nell’interesse della comunità locale, esclusivamente sulla base delle iniziative di una o poche organizzazioni, per quanto importanti.

Ciò ci deve far ricordare, dunque, l’esigenza fondamentale, nel processo di costruzione del partenariato orizzontale, del coinvolgimento del mondo



privato. Nella cooperazione orizzontale, dunque, il partenariato pubblico-privato riveste un ruolo cruciale, a salvaguardia del buon esito della programmazione dello sviluppo locale.

I PIT, in altri termini, devono far perno sull'apprendimento e sulla capacità di tessere relazioni e di costruire una fattiva collaborazione tra gli attori locali che le migliori esperienze della programmazione negoziata sono state capaci di attivare. In questo senso, i PIT rappresentano la continuità, e se si vuole, una razionalizzazione delle precedenti esperienze di programmazione e di concertazione sociale. Guai dunque a disperdere il patrimonio di conoscenze di competenze che in molte aree sono state accumulate nei recenti anni con le sperimentazioni dei nuovi strumenti della programmazione territoriale.

Credo sia opportuno procedere oltre in questa direzione, per mostrare tutte le potenzialità dei PIT per rafforzare la capacità progettuale dei sistemi locali. Se si pensa all'uso che è stato generalmente fatto di due strumenti (il PRUSST e il Patto Territoriale) della pianificazione e della programmazione negoziata, si possono effettuare le seguenti notazioni:

- a) l'utilizzo dei PRUSST è restato nell'ambito del coordinamento degli interventi della pianificazione territoriale senza sviluppare o interagire con le opportunità di tipo economico;
- b) l'utilizzo dei Patti Territoriali non è stato generalmente capace di mobilitare le opportunità e le valenze dei piani di coordinamento territoriale.

Il PIT rappresenta lo strumento che consente il completamento efficace e interattivo dei due strumenti precedentemente ricordati. Il PIT deve, infatti, far interagire le diverse dimensioni (economica, sociale, istituzionale, territoriale) del sistema locale. Ancora una volta le esperienze dei Piani strategici di sviluppo, che pur si muovevano all'esterno di procedure codificate o di strumentazioni incentivanti per il sistema locale, hanno sempre pienamente internalizzato questi concetti base per lo sviluppo integrato territoriale.

La *governance* dello sviluppo locale implica, dunque, la consapevolezza delle dimensioni variegate del processo di sviluppo e della complessità del processo, che di per sé implica il coinvolgimento di un numero rilevante di organizzazioni e la condivisione della diagnosi e della progettazione. La *governance* dello sviluppo locale, come da tempo non mi stanco di ripetere, implica l'esistenza e l'implementazione delle *capabilities* per la gestione di questi processi complessi. La prima condizione fondamentale è quella di internalizzare le competenze adeguate per procedere lungo il percorso (analitico, nella prima fase; progettuale e di costruzione del consenso, nella seconda fase; gestionale, nella terza fase; di monitoraggio e di valutazione, infine) dello

sviluppo *bottom-up*, condiviso e partecipato. Tra le *capabilities* fondamentali esistono le “competenze di sistema”, cioè quelle conoscenze, quelle competenze, sensibilità, capacità di lettura degli interessi variegati esistenti sul territorio e di far sintesi attraverso il percorso del confronto continuo tra gli attori. Tra le *capabilities* necessarie a svolgere adeguatamente il ruolo di attori responsabili e capaci di organizzare progetto di sviluppo, vi sono, anche, le capacità di saper leggere in modo comparato il sistema locale rispetto alle altre aree, così da intendere pienamente prospettive ed opportunità per il sistema locale, vale a dire non solo capacità di interpretare i fattori di competitività del sistema locale e le opportunità e le sfide determinate dalla competizione globale, ma anche la capacità di risolvere problemi via la moltiplicazione delle *best practices*, vale a dire via l'emulazione e lo stimolo dei casi di aree capaci di affrontare problemi analoghi.

Seguendo il ragionamento appena fatto, si può comprendere come possa essere rilevante il ruolo delle Agenzie locali di sviluppo come “facilitatori” del progetto di sviluppo e come attori, quindi, determinanti per una corretta impostazione dei PIT. A questo argomento sarà dedicato il prossimo paragrafo.

5. L'Agenzia di sviluppo locale come strumento di governance

L'Agenzia di sviluppo locale può ulteriormente rafforzare il proprio ruolo con l'estensione dell'uso dei PIT, perché essa rappresenta la struttura adeguata per leggere “a tutto campo” i problemi del territorio, per individuare i fabbisogni esistenti nella comunità locale (da parte delle imprese, delle famiglie e dell'operatore pubblico), per censire le risorse disponibili sul territorio, per mobilitare gli attori locali nell'acquisizione della consapevolezza sui problemi e sugli obiettivi prioritari sui quali concentrare l'attenzione del progetto di sviluppo, per mobilitare risorse per organizzare risposte coerenti ai problemi identificati.

Discuteremo, ora, la questione della presenza e del ruolo delle Agenzie di sviluppo locale. Innanzitutto occorrerà dare una spiegazione della forte diffusione di questa istituzione in alcuni paesi europei contrapposta, invece, alla scarsa diffusione che essa ha avuto nel nostro Paese, almeno sino a pochi anni fa.

I Paesi con maggior tradizione nei riguardi delle Agenzie di sviluppo locale sono la Gran Bretagna e la Spagna. Nel caso britannico il caso più famoso è probabilmente quello della WDA (Welsh Development Agency) anche se la WDA lavora a scala regionale. Il caso della WDA è rilevante soprattutto per





il suo ruolo di interfaccia tra economia e società locale e le imprese straniere che sono interessate a localizzazioni produttive nel Galles. Non solo tengono contatti, con uffici periferici (ridotti all'osso, per la verità, spesso con il solo responsabile e senza neppure l'ausilio di una Segreteria) distribuiti nei vari paesi, con le imprese all'estero, ma predispongono tutte le condizioni materiali (anche perché gestiscono un ampio patrimonio di terreni – spesso dopo processi di risanamento e di ristrutturazione e di infrastrutturazione – per insediamenti produttivi) e risolvono le questioni burocratiche per il loro insediamento (non solo svolgendo una funzione di “Sportello Unico” ma addirittura di fornitura dello stabilimento “chiavi in mano”). Soprattutto, l'Agenzia di sviluppo regionale tiene contatti con eventuali imprese di subfornitura disposte ad entrare in rapporti di scambio e di integrazione produttiva con l'impresa insediante; ciò significa anche predisporre progetti formativi e progetti di miglioramento della qualità della produzione e di certificazione qualità per facilitare l'assunzione delle competenze necessarie per l'avvio di rapporti di fornitura con le imprese straniere una volta localizzate in Galles. Il lavoro di interfaccia con gli organismi formativi e con le Agenzie che gestiscono il mercato del lavoro diviene, pertanto, particolarmente importante.

In Spagna le Agenzie di sviluppo locale sono molto numerose, specie nelle aree depresse (Regioni Obiettivo 1), dove tuttavia spesso assumono un ruolo di “socializzazione” e di sostegno all'occupazione intellettuale, con un ruolo talvolta più simile a quello svolto in alcune attività degli LSU (lavori socialmente utili) nelle regioni arretrate italiane.

Nel passato non esistevano, nel nostro paese, un numero rilevante di Agenzie di sviluppo locale ma questo non aveva impedito di avviare numerosi casi di sviluppo endogeno e di sviluppo “dal basso”. Spesso si è fatto riferimento all'apparente paradosso della presenza diffusa di agenzia nel Regno Unito che non mostra, invece, numerosi casi rilevanti di mobilitazione di risorse per lo sviluppo locale, in opposizione alla sostanziale assenza di Agenzie di sviluppo locale nel nostro paese, in cui si è fatta scuola di sviluppo locale, proprio sulla base dei numerosi casi di successo di sviluppo locale.

Le prime iniziative in tema di Agenzie di sviluppo sono state avviate in Italia con l'introduzione dei corsi di formazione per operatori di sviluppo locale a seguito di una iniziativa comunitaria. L'esperienza non brillante che si è avuta con questi corsi nel nostro paese ha poi fortemente “frenato” l'introduzione di istituzioni che svolgessero iniziative da Agenzia di sviluppo. Ciò nonostante, si sono avute alcune iniziative di un certo rilievo anche nel nostro paese e non solo nelle regioni arretrate. Ad esempio, facendo riferimento al caso lombardo (cfr. i casi dell' AIS di Sermide nell'Oltrepò mantovano e il

caso dell'Agencia Lumetel a Lumezzane), sono sorte attorno alla metà degli anni Ottanta alcune iniziative di sostegno allo sviluppo locale che hanno introdotto un'istituzione intermedia che ha assunto prevalentemente la forma di Agenzia di sviluppo locale, differenziandosi, in qualche modo, rispetto ai Centri di Servizio o ai Centri per il trasferimento tecnologico.

Solo recentemente vi è stata una consistente creazione di Agenzie di sviluppo locale attraverso le esperienze attuative del LEADER II e dei Patti Territoriali. Tra esse alcune (si veda, ad esempio, l'Agencia Sud Simeto nel Catolano) hanno già prodotto risultati rilevanti e cominciano a rappresentare esperienze di riferimento per altre iniziative simili che si stanno avviando e che cercano di irrobustirsi.

Può essere utile, a questo punto, riflettere brevemente sulle differenze strutturali e sulle diverse funzioni svolte dalle Agenzie di sviluppo rispetto ai Centri di servizi alle imprese. L'Agencia di sviluppo locale ha una *mission* di carattere più generale rispetto ai Centri di servizi. L'Agencia è prevalentemente orientata all'analisi delle opportunità di introduzione di progetti di sviluppo, al sostegno della formazione di nuove imprese, all'animazione e alla mobilitazione delle risorse locali e delle capacità imprenditoriali; mentre i Centri di servizi si pongono il problema di offrire, direttamente o indirettamente, servizi diretti alle imprese esistenti.

Il ruolo dell'Agencia di sviluppo è un ruolo complesso e articolato, che copre diverse funzioni: dalla ricerca, alla formazione, all'accompagnamento di iniziative imprenditoriali (sia di singole imprese che di collettività di imprese), alla fornitura di servizi. L'attività di un'Agencia è prevalentemente un'attività di raccordo e di costruzione di una rete di rapporti tra diverse imprese, diverse istituzioni e diverse competenze (anche di organizzazioni localizzate in altre aree). È un'attività di promozione dello sviluppo, in particolare modo un'attività che consenta di avviare capacità progettuale a livello del sistema economico locale. Dunque le attività di un'Agencia di sviluppo si muovono in un terreno che coinvolge in un *unicum* attività di ricerca-formazione-accompagnamento-servizi.

Le iniziative che vengono promosse da un'Agencia di sviluppo rappresentano, pertanto, interventi di tipo orizzontale, che riguardano prevalentemente attività di animazione e di accompagnamento. Si può forse sintetizzare dicendo che l'Agencia gestisce interventi più leggeri (rispetto ai Centri di servizi) e di tipo orizzontale e che le attività svolte rappresentano iniziative precedenti all'organizzazione di strutture specifiche di supporto quali sono, invece, i Centri servizi e i Centri tecnologici che rispondono ad esigenze specifiche e in genere presentano un orientamento *problem solving*.





L'Agenzia di sviluppo locale, usando alcune metafore dalla vita concreta, può individuare il suo ruolo di animazione e accompagnamento alle iniziative economiche locali come "nodo" di trasmissione dei fabbisogni di interventi economici a livello sovraziendale, come "commutatore" per la messa in relazione delle competenze professionali, come interfaccia tra domanda potenziale di servizi (e di competenze in genere) e l'offerta di servizi (e competenze), come antenna del cambiamento, come "finestra" sul mondo esterno.

Numerosi sono i casi di successo di Agenzie di sviluppo che si richiamano a queste funzioni. Basti pensare alla *veille technologique* presso il SIDEMVA a Cluses in Francia, al ruolo dell'Agenzia Lumetel a Lumezzane nel distretto bresciano della minuteria meccanica.

L'obiettivo fondamentale di un'Agenzia di sviluppo locale è quello di percepire i fabbisogni diffusi tra gli operatori economici della comunità locale e aiutare ad individuare soluzioni perseguibili (cioè alla portata delle risorse umane e finanziarie del sistema locale), mobilitando le risorse disponibili a livello locale e le conoscenze e competenze esistenti all'esterno e che sono "veicolabili" in progetti di sviluppo locale. Così facendo, l'Agenzia raggiunge un obiettivo implicito che è la crescita della sua capacità di interpretazione dei problemi locali e della capacità progettuale, attraverso l'implementazione delle proprie risorse umane.

Due sono, dunque, le questioni metodologiche da affrontare e da metabolizzare nella capacità di lavoro dell'Agenzia di sviluppo locale: la prima riguarda la capacità di entrare in relazione di fiducia con gli operatori locali per favorire l'esplicitazione dei fabbisogni impliciti che il mercato e i meccanismi operativi delle imprese non consentono di soddisfare; la seconda riguarda l'individuazione delle risorse disponibili a livello locale e non pienamente utilizzate. Ogni processo efficace di intervento di un'Agenzia di sviluppo locale, come ogni operatore locale potrà riscontrare, di fatto risponde a queste due esigenze metodologiche.

Provo ad elencare le diverse funzioni e le diverse fasi in cui può organizzarsi un'Agenzia di sviluppo locale che volesse perseguire un obiettivo di progressivo apprendimento per la *governance* del sistema economico locale:

- individuazione delle risorse latenti, non utilizzate e non pienamente utilizzate, dal sistema economico locale;
- procedura di ascolto degli operatori locali; avvio, in altri termini, di una campagna di interviste-incontri con i vari operatori locali per comprendere i meccanismi di funzionamento dell'economia locale e individuare la

rete di relazioni che esiste tra i vari operatori oltre che tra gli operatori e le istituzioni e associazioni locali; in questa fase gli operatori dell'Agenzia devono stabilire un rapporto di fiducia reciproca con gli operatori economici e sociali locali;

- *scouting* dei fabbisogni impliciti delle imprese (e delle altre organizzazioni, compresa l'Amministrazione Pubblica) locali;
- individuazione delle competenze disponibili all'esterno dell'area e che potrebbero essere messe in relazione con la domanda potenziale locale;
- costruzione di un ruolo di interscambio (con una funzione di "integratore"/mediatore) tra conoscenze e competenze tacite (radicate sul territorio e trasmissibili attraverso reti di relazioni e lavoro in comune) con le conoscenze e le competenze codificate;
- costruzione di una rete di raccordo tra operatori con problemi simili per favorire l'emergere di obiettivi condivisi da parte di più operatori;
- svolgere un ruolo di "catalizzatore" della capacità strategica del sistema locale, nel favorire l'emergere di soluzioni a problemi comuni in un vero e proprio progetto di pianificazione strategica.

Una volta avviato questo meccanismo di apprendimento per la *governance* del sistema locale, l'Agenzia è sulla buona strada per aiutare gli operatori locali ad individuare obiettivi strategici per il rafforzamento delle potenzialità di sviluppo dell'economia locale e per l'individuazione di un corretto posizionamento strategico del sistema locale nel contesto nazionale e internazionale. Si potrebbe, in tal caso, tentare di avviare un vero e proprio "piano strategico di sviluppo" per la costruzione di un'alleanza strategica tra attori locali (imprese, organizzazioni pubbliche e private, società civile) finalizzata al lancio di un progetto coordinato di investimenti da parte di diverse organizzazioni per il raggiungimento dell'obiettivo prioritario individuato a livello locale nel processo di concertazione sociale.

Qualora si fosse giunti ad un tale livello di capacità e competenze, significa che il sistema locale è già in grado di utilizzare pienamente lo strumento del Progetto Integrato Territoriale, che presenta la grande opportunità, in considerazione della sua applicazione nelle Regioni Obiettivo 1 e nelle Regioni Obiettivo 2, di poter mobilitare ingenti quantità di risorse finanziarie provenienti dai Quadri Comunitari di Sostegno, oltre che far rivestire un ruolo particolarmente importante agli Enti Locali. Certamente, in una situazione come quella precedentemente descritta, l'Agenzia di sviluppo avrebbe tutte le credenziali per operare come "Soggetto Responsabile" per la gestione del PIT.



6. Lo sviluppo integrato territoriale: alcuni casi esemplari in Italia e all'estero

Le esperienze più significative in Italia e all'estero di sviluppo integrato territoriale, spesso con un ruolo di rilievo di un'Agenzia di sviluppo locale, rappresentano esempi che mostrano la centralità dei seguenti elementi:

- a) emergere del problema (o della sua consapevolezza da parte degli attori locali), spesso come conseguenza di una profonda crisi economica locale o come presa d'atto dell'impossibilità di individuare soluzione all'esterno della comunità locale;
- b) domanda di intervento pubblico da parte degli attori sociali e/o delle imprese (e loro associazioni);
- c) organizzazione della risposta da parte del sistema locale, spesso con un ruolo determinante dell'operatore pubblico, e attivazione di istituzioni specifiche per l'analisi e la formulazione del progetto, spesso sotto forma di Agenzia di sviluppo locale;
- d) predisposizione di un intervento strutturale (che risponde cioè coerentemente ai bisogni del territorio) e integrato.

Gli interventi di *governance* si sono, dunque, organizzati come risposta a problemi urgenti emersi a scala locale e le attività delle istituzioni intermedie specifiche introdotte (spesso vere e proprie Agenzie di sviluppo) si sono via via modificate, estendendosi a nuovi campi e richiedendo nuove competenze, per adeguarsi progressivamente ai nuovi fabbisogni e ai nuovi problemi locali, rafforzando quindi progressivamente la capacità di intervento integrato.

Presenterò, ora, alcuni esempi, soprattutto estratti dalle esperienze all'estero, raggruppandoli in quattro gruppi, a seconda della tipologia del problema emerso e della modalità di intervento della collettività locale:

- a) la ristrutturazione dei distretti industriali e l'azione strategica di intervento integrato;
- b) l'implementazione dei *cluster* di impresa per il rafforzamento della capacità competitiva del sistema delle imprese;
- c) Progetti Integrati di intervento locale per l'interazione tra logiche di sviluppo esogeno e logiche di sviluppo endogeno;
- d) l'assenza di meccanismi autosostenentesi di sviluppo e rottura degli equilibri dell'arretratezza con l'organizzazione di un progetto di sviluppo integrato.

Nella prima tipologia rientrano alcuni casi interessanti, a partire dal caso di Cluses, distretto meccanico nella Regione Rhône-Alpes, ai casi di Elche e di Ibi-Onil nella Generalitat Valenciana.

Cluses rappresenta un distretto industriale specializzato nella produzione di minuteria metallica, con produzioni molto simili a quella del distretto meccanico di Lecco anche se con un maggior orientamento alla produzione di componentistica per l'auto. Il caso di Cluses assume un connotato di intervento integrato territoriale dopo la profonda ristrutturazione del mercato della componentistica dell'auto a seguito del processo di selezione dei committenti operato dalle grandi aziende automobilistiche. La strategia di selezione dei committenti ha obbligato le imprese finali a restringere il campo delle relazioni di scambio ad un numero relativamente ridotto (spesso poche centinaia) di imprese che a loro volta devono garantire qualità del prodotto, certificazione e organizzazione di una rete di committenti specializzati. Ciò ha imposto un ruolo di interfaccia e di coordinamento ad imprese intermedie che devono assumere capacità organizzative, finanziarie e tecniche che spesso le imprese di piccola e media dimensione che caratterizzavano, nel passato, l'indotto automobilistico non potevano avere. La struttura dimensionale (piccole e medie imprese) e societaria (imprese a capitale familiare) delle imprese di Cluses si trovava in gravi difficoltà nel rispondere coerentemente alle esigenze dei loro clienti. Le imprese, dunque, iniziano ad interrogarsi sul loro futuro, sulle loro capacità competitive e sulle strategie da perseguire ma, soprattutto, coinvolgono gli altri attori locali, iniziando dai Comuni sino alle istituzioni intermedie esistenti, come il CTDEC – Centre Technique du Décolletage⁴⁰.

Inizia, pertanto, come risposta al problema emerso con riferimento alla collocazione del sistema locale sul mercato l'avvio, innanzitutto, di un percorso di ricerca sulle prospettive del settore e del sistema locale, che ha coinvolto l'IREP-D (Istituto di Ricerca sulla Produzione e sullo Sviluppo) dell'Università di Grenoble, e soprattutto di un percorso di mobilitazione e coinvolgimento delle imprese e delle altre istituzioni locali in un processo di ri-

⁴⁰ Il CTEDEC è un centro tecnologico da tempo esistente, con una struttura organizzativa sufficientemente estesa, con capacità di offerta di servizi piuttosto ampia (dall'assistenza tecnica alle imprese, studi e ricerche sui materiali, trasferimento tecnologico alle imprese, formazione continua) e con una dimensione relativamente elevata (con circa 70 addetti). Il CTEDEC ha una lunga tradizione di intensi rapporti con le imprese locali, tanto che un'analisi comparata a livello della Regione Rhône-Alpes (Pecqueur et al., 1995) ha sottolineato come esso rappresenti il Centro di supporto alle imprese con maggior grado di relazioni con le imprese locali (ben il 73% delle imprese locali intervistate nel lavoro hanno, infatti, dichiarato di ricorrere ai servizi del centro).





flessione collettiva sulle sfide e sulle opportunità per il sistema locale. Dal punto di vista istituzionale, il percorso dà luogo al coinvolgimento diretto dei Comuni della Valle dell'Arve in un'associazione intercomunale/Agenzia di sviluppo (SIDEMVA) (con la partecipazione di 17 Comuni della Valle) che si costituisce nel 1995 e che predispone un contratto di sviluppo economico d'area (*contrat de bassin*) con la Regione Rhône-Alpes⁴¹. Il contratto, appoggiandosi sulle istituzioni e le organizzazioni esistenti, dà luogo alla costituzione di organismi originali (come l'Antenna tecnologica, un Osservatorio strategico per la sub-fornitura). La conseguenza del lavoro di ricerca, animazione e di avvio di iniziative concrete a livello locale ha consentito non solo di individuare una strategia collettiva al sistema produttivo locale, ma ha anche offerto un quadro di contesto più chiaro e meno incerto così da favorire i processi di ristrutturazione del sistema delle imprese. Come risultato finale si è avuta la creazione di un certo numero di subfornitori di primo livello, con la costituzione di una dozzina di raggruppamenti di imprese per utilizzare le capacità tecnologiche differenziate e specifiche dei produttori locali, così da essere capaci di proporre soluzioni tecniche ai committenti (capaci, quindi, di interagire e di assumere commesse da parte delle grandi imprese automobilistiche), e di riorganizzare, nel contempo, le relazioni tra le imprese locali (Courlet, 1996).

L'Agenzia di sviluppo locale (Sidemva) è stata, dunque, costituita come risposta a livello degli operatori pubblici locali dell'esigenza di monitorare le tendenze in atto e di animare iniziative a livello locale, coinvolgendo le altre organizzazioni esistenti sul territorio, seguendo l'evoluzione delle iniziative avviate con il *contrat de bassin*, coordinando le iniziative e consentendo la loro integrazione e gestione. Sembra, dunque, rappresentare una sorta di esempio di Progetto Integrato Territoriale *ante litteram*.

Ad Elche, il più importante distretto calzaturiero spagnolo, le iniziative di sviluppo locale, in direzione di un rafforzamento del contesto economico e infrastrutturale del sistema delle imprese, sono state particolarmente significative, muovendosi progressivamente da interventi di sostegno a tema a interventi di sostegno di tipo integrato. Ad Elche opera, da tempo (come avviene tipicamente nella tradizione spagnola) un'agenzia di sviluppo locale che assume un carattere prevalentemente pubblico. Ad essa sono state affiancate

⁴¹ In Francia sono da tempo in vigore alcuni meccanismi istituzionali che consentono di formulare Accordi di Programma tra i vari livelli di governo, soprattutto i *contrats de pays* tra il livello nazionale e associazioni di Comuni, che facilitano l'introduzione di politiche di sviluppo locale.

altre istituzioni intermedie a partire dal Centro tecnologico per la calzatura, che fa parte della rete IMPIVA (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Valenciana), costituita dalla Regione/Generalitat Valenciana, con una rete di centri tecnologici distribuiti sul territorio a supporto dei sistemi locali. Il Centro tecnologico di Elche assume una dimensione relativamente ragguardevole (con oltre 70 addetti) e fornisce servizi di assistenza tecnica, di certificazione e di formazione professionale per tecnici specializzati. Il lavoro di supporto al miglioramento delle risorse umane del distretto è, inoltre, progredito nel corso del tempo, non solo utilizzando in modo esteso le opportunità del Fondo Sociale Europeo, ma addirittura giungendo alla costituzione di una nuova Università privata sul territorio.

Ad Elche inoltre, come in gran parte dei distretti industriali spagnoli (ma anche del Portogallo), si è realizzata una rilevante capacità di organizzare nuove infrastrutture (sia hard che soft) per il sistema produttivo, soprattutto per l'opportunità di utilizzare le misure di sostegno comunitario nelle aree Obiettivo 1. Ad Elche si può, infatti, riscontrare una buona capacità di pianificazione territoriale, in considerazione non solo della presenza di un aeroporto e di buone comunicazioni stradali ma, soprattutto, della predisposizione di una nuova area industriale, progettata con criteri di elevata razionalità che trova difficilmente degli uguali nel nostro paese.

La capacità di mobilitare ulteriori risorse e capacità progettuali in una logica strategica, ha spinto gli attori locali ad interrogarsi sulla posizione del sistema locale nella competizione globale, cercando di coinvolgere massicciamente tutti gli attori dello sviluppo locale, e soprattutto il mondo delle imprese, al di là quindi delle opportunità dell'Agenzie di sviluppo locale, che come detto precedentemente, era ancorata all'operatore pubblico. Per questi motivi, è stato recentemente avviato un Piano strategico per l'area di Elche, con l'obiettivo di coordinare in modo integrato gli interventi sul territorio.

Nel distretto dei giocattoli di Ibi-Onil (nell'area di Alicante, Regione valenciana) è stato determinante il ruolo di mediazione dell'Agenzia di sviluppo locale (Aproibi) come animatore dello sviluppo locale e delle potenzialità di crescita delle imprese e come struttura di coordinamento delle diverse municipalità del territorio (politiche pubbliche coordinate per il rafforzamento dei servizi e delle strutture di appoggio al sistema locale, oltre che come "interfaccia" con le strutture della politica industriale a scala regionale (Comunitat Valenciana), soprattutto con la strategia Impiva, già precedentemente ricordata, che mobilita, organizza e coordina i centri tecnologici e i centri di servizi per le imprese a scala regionale. Le iniziative di sviluppo locale ten-





dono, grazie al ruolo di promotore dell’Agenzia di sviluppo a divenire via via più integrate, occupandosi sempre più delle prospettive complessive dell’area sino ai problemi strettamente sociali. La rete delle organizzazioni locali (soprattutto, oltre all’Aproibi, l’AIJU – l’Istituto tecnologico del giocattolo – e l’IBIAE – l’Associazione delle imprese di Ibi –) operano in stretto contatto, con il coordinamento dell’Agenzia di sviluppo. La necessità di entrare, inoltre, in reti internazionali per favorire lo scambio di esperienze è stata recentemente rafforzata con la partecipazione alla rete ARENA, avviata nell’ambito delle attività di supporto alla cooperazione interregionale dell’OCSE.

Con riferimento al secondo gruppo di tipologie individuate, un caso particolarmente interessante è quello di Beziers, nel Sud Ovest della Francia, ove un gruppo di imprese meccaniche hanno lanciato un progetto di centro di servizi per le imprese (ALMATEC) per favorire sia il trasferimento tecnologico e la fornitura di servizi specializzati per le PMI che l’inserimento delle imprese locali nella rete di sub-fornitura meccanica a livello nazionale e internazionale. L’Almatec ha, pertanto, favorito le logiche di integrazione sistemica nell’ambito delle imprese locali, spingendo verso logiche di organizzazione di “quasi-distretto”, cercando contemporaneamente di coinvolgere l’operatore pubblico locale in iniziative di supporto per il mondo delle imprese. Oltre agli interventi infrastrutturali e agli interventi di sostegno dei servizi alle imprese, l’Almatec ha favorito sia la ricerca sia la messa in rete del sistema delle imprese locali con altre esperienze di sviluppo locale. Beziers, grazie al lavoro di ricerca e di supporto dell’Almatec, è stata, tra l’altro, tra le aree pioniere (assieme a Cluses) del progetto costitutivo del Club dei distretti industriali in Francia. L’interesse di questa tipologia è legato alla forma particolare dell’organismo che ha lanciato il progetto di sviluppo locale, che è costituito da una struttura privata che poi si è di fatto trasformata in una sorta di Agenzia di sviluppo locale, coinvolgendo progressivamente le istituzioni pubbliche non solo locali ma anche nazionali (per esempio, coinvolgendo la Datar, l’Agenzia nazionale – in Francia – per il sostegno allo sviluppo regionale).

Per quanto riguarda il terzo gruppo, il caso esemplare è sicuramente quello della Welsh Development Agency (WDA), che è stato già discusso precedentemente per quanto riguarda ruolo e funzioni svolte. Il progetto di sviluppo del Galles è, quindi, per antonomasia un Progetto Integrato, che passa per varie dimensioni e funzioni operative e che mette in relazione, in un quadro unitario a livello territoriale, le imprese e le competenze locali con i fabbisogni delle imprese esterne localizzate in Galles. Negli ultimi anni, il ruolo della WDA è stato determinante nella costituzione di una rete di attori locali che ha gestito il processo di apprendimento collettivo e di innovazione regionale

(con l'avvio, per prima in Europa, del Piano Tecnologico Regionale) che è stato elevato a modello di *best practice* da parte della Commissione Europea con riferimento al progetto RIS (Regional Innovation Systems). Il *feedback* dell'attività di ricerca, avviata nella fase iniziale, è stato ricercato attraverso, dapprima, incontri con gruppi di esperti per incoraggiare la consultazione e il dialogo con gli attori locali sulle questioni chiave e sugli andamenti economici della Regione, tentando di identificare le soluzioni potenziali, e, successivamente, con il lancio del Piano d'Azione che ha coinvolto, nel processo di consultazione, oltre 1000 organizzazioni. I benefici del Piano Tecnologico Regionale rientrano in tre aree principali: acquisizione di una migliore comprensione del processo di innovazione, delle strutture di supporto per le migliori pratiche e dei fabbisogni delle imprese; nuove interazioni e relazioni tra le organizzazioni regionali di supporto all'innovazione; e introduzione di *routines* di politiche regionali più partecipate nel campo dell'innovazione (Henderson e Morgan, 2001).

Recentemente un caso di intervento relativamente simile a quello gallese si è realizzato a Vigo, in Galizia (Spagna), ove si è tentato di avviare una strategia di sviluppo locale integrata, cercando di valorizzare sia le conoscenze e le competenze locali (soprattutto in settori di specializzazione di tipo tradizionale, legati soprattutto alla pesca e all'industria di trasformazione di prodotti alimentari, oltre che alla cantieristica) sia le conoscenze e le competenze prodotte dalla localizzazione di grandi imprese esterne (soprattutto con la presenza dello stabilimento Citroën, nell'industria automobilistica). L'avvio di un "Piano strategico di Vigo" è stato il motore per avviare una riflessione collettiva sulle prospettive dell'economia e della società locale, che ha coinvolto sia gli attori pubblici che quelli privati. Il coinvolgimento delle imprese (anche delle grandi imprese esterne) nel processo di progettazione strategica ha riguardato non solo la partecipazione a gruppi di lavoro e all'interazione tra i vari soggetti, ma anche la partecipazione finanziaria ai costi della progettazione.

Nell'ambito delle aree tipiche dell'economia "marginale e dipendente", con arretratezza economica e assenza di settori guida, con conseguente presenza di elevata disoccupazione e di consistenti flussi migratori, è possibile individuare alcuni casi esemplari di rottura degli equilibri dell'arretratezza a seguito dell'organizzazione di un progetto di sviluppo "coraggioso", con logiche di Progetto Integrato e, spesso, con un ruolo determinante dell'operatore pubblico.

Ho già discusso, in un precedente lavoro, il caso di Raiano in Abruzzo, area di forte emigrazione e senza tradizione manifatturiera, in cui un giovane sin-





daco nei primi anni Settanta lancia, con i suoi giovani assessori, un progetto di “sviluppo endogeno”, rifiutando la localizzazione di imprese esterne e puntando sull’imprenditoria locale. In assenza di tradizioni manifatturiere, il progetto di industrializzazione punta sulle competenze di lavoratori emigrati, ma ancora legati alla comunità locale, che avevano acquisito conoscenze e competenze in attività economiche in altre aree in Italia e all’estero, come lavoratori autonomi o dirigenti d’impresa. L’Amministrazione comunale è stata capace di convincere questi emigranti “di successo” ad impiantare imprese nel territorio di origine, sfidando le loro capacità imprenditoriali e puntando sul loro radicamento nella comunità locale. L’Amministrazione comunale, dal suo canto, ha agito come un’Agenzia di sviluppo *ante litteram*, offrendo la propria capacità di mettere “in rete” le nuove imprese con sistema formativo, con il settore finanziario, con il settore dei servizi alle imprese, con i livelli di governo “superiore”, soprattutto per facilitare l’accesso al meccanismo degli incentivi, quindi organizzando una rete di relazioni con attori istituzionali prevalentemente localizzati all’esterno dell’area, sino a convincere il Foromez ad organizzare a Raiano sia corsi di formazione imprenditoriale sia corsi tecnici professionali per i lavoratori da inserire nelle nuove aziende. L’Amministrazione comunale, inoltre, è intervenuta nelle questioni relative alla pianificazione urbanistica, specie con riferimento alla costituzione di un’area attrezzata per la localizzazione delle imprese. Il Sindaco di Raiano ha giocato, in altri termini, il ruolo di *pivot* dell’economia locale e, nella fase successiva, parte del personale politico ha trasformato le proprie capacità di animatore politico in capacità di “animatore economico”, garantendo capacità organizzative-imprenditoriali per alcune imprese cooperative e per iniziative consorziali tra le imprese, che divenivano necessarie per consentire un salto di qualità alla struttura economica locale (per un’analisi del ruolo del Sindaco e dei suoi collaboratori a Raiano negli anni ’70, cfr. Garofoli, 1991).

Negli anni Novanta si assiste ad un altro caso relativamente simile, e con un ruolo altrettanto cruciale del sindaco, a Caltagirone in Sicilia, contrassegnata da una situazione economica di estrema difficoltà, con bassi tassi di attività ed elevata disoccupazione. Anche in questo caso si ha la presenza di una nuova classe di amministratori che coincide, inoltre, con l’introduzione del nuovo sistema elettorale basato sull’elezione diretta del sindaco, che implica una maggiore responsabilità personale nei riguardi della comunità locale e che obbliga a tenere nel dovuto conto anche le questioni dello sviluppo economico locale, che nel passato difficilmente coinvolgevano gli amministratori locali per l’assenza di competenze specifiche. Il sindaco e gli amministratori individuano il problema fondamentale del territorio nel deficit della

cultura d'impresa e presentano, pertanto una richiesta di intervento alla IG, Società per l'Imprenditoria Giovanile, che di conseguenza aprirà uno sportello di "Missioni di Sviluppo". Contemporaneamente si inizia ad elaborare un Piano di Azione locale, muovendo dallo studio delle risorse disponibili, dei bisogni e delle potenzialità del territorio, con la costituzione dell'Agazia di sviluppo integrato. Le risorse non utilizzate, nel caso di Caltagirone, erano piuttosto numerose e riguardavano rilevanti risorse culturali (artistiche e architettoniche), risorse ambientali, risorse umane e risorse finanziarie.

Il punto di attacco, che ha consentito la rottura dello *status quo* è stata la valorizzazione delle risorse culturali, con recupero e restauro del patrimonio artistico e architettonico, combinato con la "riattivazione" di alcuni "saperi" tradizionali qualificati legati alla lavorazione della ceramica artistica. Il restauro ha mobilitato sia risorse umane relativamente standard (occupati manuali) sia risorse specifiche qualificate (esperti e tecnici), che ha mobilitato e diffuso conoscenze e competenze precedentemente non utilizzate (o scarsamente utilizzate) a livello locale. Il passo successivo si è concretizzato nella "messa in rete" di questo patrimonio artistico con la promozione e con la capacità di poter far fruire il servizio turistico-culturale a potenziali utenti, con la costituzione di un circuito culturale, trasformando giovani laureati in discipline umanistiche in accompagnatori, guide e "ambasciatori" del patrimonio culturale dell'area. Questo percorso ha generato, progressivamente, progettualità, crescita di professionalità specifiche e di *know how* qualificato, nuova imprenditorialità.

Attraverso la creazione di eventi e di manifestazioni, si avvia un processo di promozione turistica che riesce ad intercettare una quota della domanda turistica (di qualità) attratta sistematicamente dalla Sicilia: Caltagirone diviene meta turistica.

Il turismo esplicita domanda di servizi turistici e, quindi, si hanno opportunità per lanciare nuove iniziative economiche (precedentemente pressoché inesistenti) nel settore dei ristoranti e dei pubblici esercizi e, più tardi, nel settore alberghiero.

L'azione pubblica, nel frattempo, oltre ad aver individuato il patrimonio culturale e ad aver mobilitato progetti di valorizzazione delle risorse culturali, ha mobilitato i saperi locali tradizionali, soprattutto nel settore della ceramica artistica, stimolando il raccordo produzione-mercato.

La presenza di turismo innesca domanda di prodotti tipici locali, soprattutto nei seguenti campi:

- a) ceramica artistica, grazie alla visibilità della produzione locale con la costituzione di negozi di vendita diretta, da parte dei produttori no di con-



sorzi e cooperative di imprese (stimolando ulteriormente investimenti degli artigiani/produttori in negozi diretti);

- b) prodotti agricoli specializzati, favoriti anche dalla stagione più lunga (“primizie” e “tardizie”).

122

Il processo assume, dunque, un connotato di sviluppo integrato, che coinvolge diversi settori, in astratto tecnicamente separati (non facendo parte di una “filiera” produttiva), ma inseriti in un processo di valorizzazione congiunta, attraverso l’avvio di progetti sequenziali e di investimenti diretti da parte degli operatori locali che colgono nuove opportunità e che migliorano le condizioni di redditività di altri operatori in settori diversi, grazie all’effetto di trascinamento e ai consumi complementari, che determinano allargamento del mercato. Non va, infine, dimenticato l’effetto di promozione indiretta del prodotto tipico presso il turista che viene culturalmente “legato” al prodotto locale, alimentando il consumo diretto anche nelle regioni e nei paesi di residenza.

Dunque un caso particolarmente interessante di sviluppo integrato territoriale, con un ruolo cruciale di mobilitazione e di coordinamento da parte dell’Amministrazione Pubblica locale e dell’Agenzia di sviluppo. La capacità di mobilitazione di risorse e di progettualità ha consentito al sistema locale di partecipare a numerose esperienze sia della programmazione negoziata (cfr. l’adozione di un Patto Territoriale europeo) e dei nuovi strumenti comunitari di sostegno allo sviluppo (LEADER, URBAN). La crescita delle capacità professionali e delle competenze all’interno dell’Agenzia ha, poi, consentito non solo di operare per l’attivazione dello Sportello Unico per le imprese, ma anche di offrire servizi di assistenza tecnica e di supporto alle imprese per la predisposizione di *business plan* per l’accesso alle leggi di incentivazione per le imprese. L’area di Caltagirone e l’Agenzia di Sviluppo locale hanno, infine, presentato ed hanno avuto approvato il Progetto Integrato Territoriale, a dimostrazione del percorso progressivo di apprendimento e di socializzazione delle conoscenze che fanno ormai di Caltagirone un caso esemplare, specie tra le Agenzie di sviluppo locale avviate con la strumentazione degli anni ’90.

Restando all’interno di questo gruppo delle aree marginali, c’è addirittura qualcosa da imparare anche dal caso di Belém nel Nord-Est del Brasile. L’intervento di “rottura” e di mobilitazione di risorse nascoste (appoggiato da una ONG italiana e dalla cooperazione italiana) è fondato sui tipici obiettivi delle strategie del modello dei *basic needs* e *bottom up*. L’intervento è consistito nella ristrutturazione di quartieri degradati e abitati dalle frange più marginali della popolazione urbana storicamente localizzata in *favelas*. La riorganizzazione,

il miglioramento della qualità dell'abitazione e dei servizi tecnologici di base e la razionalizzazione dell'insediamento residenziale, sono stati accompagnati dalla legalizzazione degli insediamenti e dall'introduzione formale della proprietà delle abitazioni. È stato garantito il mantenimento della struttura sociale preesistente e dell'integrazione sociale, con un progetto di produzione di nuove abitazioni che hanno mantenuto anche il disegno urbanistico "informale" preesistente, combinato con il miglioramento qualitativo degli standard abitativi e dei servizi tecnologici di base. Il modello insediativo "informale" è stato trasformato da abusivo in alternativo ma legalizzato; l'introduzione della proprietà ha consentito lo sviluppo di sistemi di costruzione della fiducia sulle istituzioni sociali ed economiche e l'introduzione della responsabilità sociale, con accettazione dei mutui finanziari e la possibilità di estendere l'utilizzo del microcredito. Si è, dunque, avuta l'introduzione di istituti relativamente moderni della società e dell'economia senza imitare pedissequamente quanto avviene nei paesi avanzati, ma piuttosto seguendo percorsi e meccanismi culturali e di relazioni sociali coerenti con la tradizione locale.

Gli esempi di "successo" possono, dunque, essere fatti anche sulla base dei casi di aree economicamente molto deboli; questi casi servono soprattutto per comprendere come da casi difficili, attraverso percorsi differenziati e con un ruolo cruciale di attori diversi, sia possibile per alcune aree far emergere una logica di sviluppo economico locale, nonostante i forti vincoli e la debolezza strutturale delle condizioni di partenza.

Si potrebbe addirittura apprendere da casi con esiti prevalentemente negativi, in quanto è spesso più facile apprendere dai casi di "insuccesso" per non ripetere errori già commessi in altre aree piuttosto che apprendere dai casi di "successo", che difficilmente sono imitabili, in quanto determinati da incroci particolari di variabili e di condizioni soggettive non facilmente replicabili.

Da questo punto di vista può essere considerato esemplare il caso delle Isole Baleari, regione di notevole successo dal punto di vista della dinamica quantitativa (produzione di reddito, di occupazione, crescita dei flussi turistici, flussi di risorse finanziarie in entrata) ma che non è riuscita, almeno sino ad oggi, a lanciare una strategia condivisa di sviluppo integrato e sostenibile, perché gli attori e le istituzioni locali e regionali hanno sino ad oggi operato in maniera autonoma e sulla base di strategie e logiche autoreferenziali. Ciò, tra l'altro, è avvenuto nonostante forti investimenti pubblici in ricerca e in strutture educative e di supporto tecnologico e nonostante uno Statuto fortemente autonomistico che garantisce grandi opportunità di scelte e di responsabilità da parte delle autonomie locali.



7. Conclusioni

Poche considerazioni sintetiche per concludere. Si è cercato di mostrare come il percorso per un Progetto Integrato Territoriale sia stato, da tempo, alimentato dalle analisi dello sviluppo locale e dello sviluppo endogeno e dall'introduzione di nuovi strumenti delle iniziative di sostegno comunitario e della programmazione negoziata a partire, almeno, dagli inizi degli anni '90. Occorre far tesoro delle esperienze maturate e far crescere ulteriormente la capacità progettuale, con un approccio di tipo *bottom up*, e con il sostegno e l'accompagnamento dei livelli di governo superiore, soprattutto con un ruolo di coordinamento e di sostegno da parte delle Regioni.

I tre perni fondamentali del PIT sono: a) l'*integrazione* (quindi interdipendenze produttive, azioni di intervento integrate, coordinamento e integrazione di programmi e di interventi pubblici), b) la *concentrazione* (interventi, quindi, di sistema, con il raggiungimento di "massa critica", evitando interventi "a pioggia"), c) il *partenariato* (collaborazione tra attori pubblici e privati, sia a livello orizzontale – a livello locale – sia a livello verticale – ossia tra diversi livelli di governo).

Il PIT si organizza attraverso l'esplicitazione e la realizzazione di un'idea-forza, un progetto di intervento con una visione del cambiamento futuro che scardina lo *status quo*, che rompe l'isolazionismo e l'arretratezza, mobilita risorse, soprattutto le risorse disponibili ma non utilizzate. Le risorse non utilizzate devono, cioè, cessare di essere interpretate come condizione di arretratezza e di "implosione", ma piuttosto come condizione per l'avvio di un processo di sviluppo.

L'ultima considerazione riguarda la delimitazione territoriale dei PIT. Il territorio dei progetti di sviluppo locale non può essere predeterminato e definito *a priori* per non "frenare" le potenzialità di individuazione di progetti fattibili e sostenibili, di idee-forza che valgono proprio per la capacità di mobilitare risorse, energie, capacità, interazioni ed effetti "a cascata", per le integrazioni e le sinergie possibili. Consiglierei, pertanto, il *policy maker* a considerare in termini particolarmente *loose* la delimitazione territoriale, che potrebbe cambiare per progetti differenti (che potrebbero, ad esempio, parzialmente sovrapporsi da un punto di vista territoriale), che inoltre non sempre sono correttamente definibili all'interno di una Provincia o di una Regione, e soprattutto nella sequenza temporale dei progetti, qualora fossimo così fiduciosi che lo strumento del PIT possa essere, come spero, mantenuto per molto tempo, proprio grazie alla capacità di produrre apprendimento collettivo e alla opportunità di estendere la socializzazione delle conoscenze nel contesto locale.

Bibliografia

- Asheim B. (1999), *The territorial challenge to innovation policy: agglomeration effects and regional innovation systems*, in Asheim B. and Smith K. (eds.), *Regional Innovation Systems*, Regional Networks and Regional Policy, Edward Elgar, Cheltenham.
- Colletis G., Pecqueur B. (1995), *Dinamica territoriale y factores de la competencia espacial*, in Garofoli G., Vazquez Barquero A. (eds.), *Desarrollo Economico Local en Europa*, Economistas Libros, Madrid.
- Cooke P., Morgan K. (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Courlet C. (1996), *Les relations interentreprises dans la Vallée de l'Arve. Situation et perspectives d'évolution*, IREP-D, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- Deidda D. (2002), *Modelli di governo territoriale*, in *Progetti Integrati Territoriali: lo stato dell'arte*, QCS News, Newsletter del Ministero dell'Economia e delle Finanze, vol. 2, n. 12, giugno 2002.
- Gaffard J. C. (1992), *Territory as a specific resource: the process of construction of local systems of innovation*, Latapses, Nice.
- Garofoli G. (1981), *Lo sviluppo delle aree periferiche nell'economia italiana degli anni Settanta*, "L'Industria", II, n. 3, luglio-sett.
- Garofoli G. (1983), *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, I.Re.R., Franco Angeli, Milano (2ª edizione, Iuculano Editore, Pavia, 1995).
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Garofoli G. (ed.) (1992), *Endogenous Development and Southern Europe*, Avebury, Aldershot (UK).
- Henderson D., Morgan K. (2001), *Regions as Laboratories. The Rise of Regional Experimentalism in Europe*, in Gertler M., Wolfe D. (eds.), *Innovation and Social Learning*, MacMillan, London.
- Hirschman A.O. (1958), *The Strategies of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- Hirschman (1977), *A Generalized Linkage Approach to Development with Special Reference to Staples*, in "Economic Development and Cultural Change", vol. 25, supplemento.
- Hirschman (1987), *Linkages*, in Eatwell J., Milgate M., Newman P. (eds.), *Economic Development*, The new Palgrave, MacMillan, London.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2002), *Ricognizione sullo stato di attuazione della Progettazione Integrata Territoriale nelle Regioni dell'Obiettivo 1*, Roma.





126

- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2000), *Progetti Integrati Territoriali. Orientamenti per le Regioni*, gennaio 2000.
- Palermo P.C. (2002), *Le possibilità di sviluppo e di successo di un processo ad alta complessità*, Formez, Azioni di sistema per la P.A., n. 5, pag. 163 e ss., Roma.
- Pecqueur B., Soulage B., Thivin S., Zampa Ch. (1995), *Les relations entre les entreprises industrielles du Sillon Alpin*, IREP-D, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- Vazquez Barquero A. (2002), *Endogenous Development*, Routledge, London and New York.



Quaderni

1. **Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.- Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali**
(maggio 2001) *esaurito*
2. **La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali**
(giugno 2001) *esaurito*
3. **Patti territoriali e agenzie di sviluppo**
(giugno 2001) *esaurito*
4. **Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale**
(luglio 2001) *esaurito*
5. **Comuni e imprese – 56 esperienze di sportello unico**
(ottobre 2001)
6. **Progetto Officina - Sviluppo locale e eccellenza professionale**
(febbraio 2002) *esaurito*
7. **Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.- Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali**
(maggio 2002) *esaurito*
8. **Lezioni sul nuovo ordinamento amministrativo italiano**
(ottobre 2002) *esaurito*
9. **Le Province nell'attuazione del piano di e-government**
(novembre 2002) *esaurito*



10. **Integrazione dell'offerta formativa – La normativa nazionale**
(aprile 2003)
11. **Sesto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.- Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali**
(maggio 2003)
12. **L'Amministrazione liberale – Appunti di lavoro**
(giugno 2003)
13. **La valorizzazione sostenibile delle montagne**
(giugno 2003)
14. **Governare lo sviluppo locale – Il caso delle aree protette marine della Sardegna**
(giugno 2003)
15. **Le Agenzie di Sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali**
(giugno 2003)
16. **Contabilità ambientale negli Enti Locali**
(giugno 2003)
17. **Le Agende 21 Locali**
(giugno 2003)
18. **Integrazione dell'offerta formativa – Normativa regionale**
(luglio 2003)
19. **Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello Unico**
(dicembre 2003)

Strumenti

1. **Il contenzioso nel lavoro pubblico**
(maggio 2001) *esaurito*
2. **Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM**
(luglio 2001) *esaurito*

3. **Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli Enti Locali**
(gennaio 2002) *esaurito*
4. **Project Cycle Management – Manuale per la formazione**
(marzo 2002) *esaurito*
5. **Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale**
(marzo 2002) *esaurito*
6. **Il governo delle aree protette**
(aprile 2002)
7. **Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato**
(aprile 2002)
8. **Common assessment framework – Uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni**
(giugno 2002)
9. **Il controllo di gestione negli Enti Locali**
(luglio 2002)
10. **Comunità di pratiche, apprendimento e professionali – Una metodologia per la progettazione**
(dicembre 2002)
11. **Modello e strumenti web-based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM**
(marzo 2003)
12. **L'impresa artigiana e lo Sportello Unico per le attività produttive**
(marzo 2003)
13. **Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali – Un sistema di monitoraggio degli interventi**
(giugno 2003)
14. **Manuale per il responsabile dello sportello unico Regione Lombardia**
(giugno 2003)





15. **Manuale per il responsabile dello sportello unico
Regione Emilia-Romagna**
(settembre 2003)
16. **Il sistema normativo della protezione civile**
(novembre 2003)

Ricerche

1. **Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa**
(novembre 2001) *esaurito*
2. **E-government – Nuovi paradigmi organizzativi e formativi
nelle Regioni e negli Enti Locali**
(maggio 2002)
3. **Pubblica Amministrazione on line – esempi di servizi interattivi**
(settembre 2002) *esaurito*
4. **L'offerta formativa delle università per la Pubblica Amministrazione**
(ottobre 2002)
5. **Il concorso pubblico elettronico**
(marzo 2003)
6. **I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi**
(marzo 2003)
7. **Internazionalizzazione dei sistemi locali di sviluppo – Dalle analisi alle
politiche**
(aprile 2003)

Azioni di sistema per la pubblica amministrazione

1. **Sportello unico e servizi alle imprese – Le azioni delle Regioni**
(novembre 2002)

-
2. **L'impatto economico dello Sportello unico**
(novembre 2002)
 3. **Scambio di innovazioni tra amministrazioni**
(aprile 2003)
 4. **Il Bilancio delle Competenze - Una proposta per la Pubblica Amministrazione**
(giugno 2003)
 5. **Progetti integrati e sviluppo territoriale – Regioni obiettivo 1**
(luglio 2003)
 6. **L'attuazione della riforma del welfare locale (2 voll.)**
(agosto 2003)
 7. **Le politiche di incentivazione del personale nella P.A.**
(agosto 2003)
 8. **Lo sviluppo delle risorse umane – Casi di sistemi premianti**
(agosto 2003)
 9. **Lo sportello unico e le politiche regionali per le imprese**
(dicembre 2003)
 10. **Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali**
(dicembre 2003)



Formez
Area Editoria e Documentazione
via Rubicone 11, 00198 Roma
tel. +39 06 84892358

editoria@formez.it

Formez
Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale
via Salaria 229, 00199 Roma
tel. 06 84891

www.formez.it

Stampa Società Tipografica Romana s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)

Finito di stampare nel mese di Dicembre 2003
Pubblicazione non in vendita



ISSN 1723 - 1019