

ACCOMPAGNARE LO SVILUPPO LOCALE: IL CASO DEL CANAVESE*

Vincenzo DEMETRIO, Daniele IETRI, Marta PARODI¹

¹ Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino, Piazza Arbarello 8, Torino

SOMMARIO

Il contributo presenta i risultati di un'analisi, commissionata dalla Provincia di Torino, sull'area delimitata dai confini del Patto Territoriale del Canavese con l'obiettivo di elaborare strategie volte alla valorizzazione delle potenzialità dell'area. La metodologia utilizzata ha visto l'integrazione di strumenti quantitativi per l'analisi degli aspetti economici-produttivi, e qualitativi, volti principalmente a ricostruire le reti dei soggetti attivi nel promuovere l'area. Nell'area Canavesana, la costruzione di una visione comune dei percorsi evolutivi passa attraverso l'affermarsi dello strumento di concertazione. Il patto territoriale ha contribuito a dare l'avvio a quello che abbiamo definito laboratorio istituzionale, che vede l'integrazione di soggetti pubblici e privati nel processo decisionale finalizzato alla programmazione di interventi sul territorio. Il caso canavesano si presenta come esempio dell'utile presenza di un livello decisionale intermedio che possa dar voce agli interessi di quei soggetti che non sono in grado di produrre le loro istanze al livello superiore di governo. Inoltre il Patto si è dimostrato essere un utile supporto a uno sviluppo territoriale basato sulla costruzione di una visione condivisa da parte dei soggetti interessati.

* La redazione del par. 2 è da attribuirsi a V. Demetrio, del par. 3 a D. Ietri e dei par. 4 e 5 a M. Parodi.

1. INTRODUZIONE

Il contributo presenta alcune riflessioni a margine dell'analisi condotta dagli autori per conto della Provincia di Torino sull'area del Patto Territoriale del Canavese. La parte più consistente della ricerca condotta sull'area ha riguardato la definizione e l'applicazione di una metodologia di analisi che consentisse di approfondire la conoscenza del territorio e di costruire azioni coerenti con il suo percorso di sviluppo. Di queste cercheremo di dar conto, almeno in parte, in questo articolo.

Nel secondo paragrafo vengono brevemente esposte le caratteristiche dell'area e le finalità dello strumento pattizio, mentre il terzo presenta il metodo di lavoro e le diverse fasi della ricerca. Nel quarto paragrafo i risultati dell'analisi degli attori coinvolti nel Patto Territoriale sono lo spunto per alcune riflessioni sull'esperienza del Canavese nell'ambito delle pratiche concertative.

2. IL CANAVESE

Il Canavese si estende a nord dell'area urbana di Torino. Delimitato superiormente dalle Alpi, è racchiuso, grosso modo, tra il corso della Stura di Lanzo, a ovest, della Dora Baltea a est e del Po a sud. Si tratta di un'area geograficamente eterogenea, per quanto non particolarmente estesa, composta da un articolato quadro di ambienti, paesaggi e contesti socio-economici.

La struttura urbana risulta contraddistinta dalla presenza di due importanti centri per dimensione demografica e dotazioni funzionali, Ivrea e Chivasso e da una rete di località che formano, nella parte centrale della regione, una sorta di "città diffusa", compresa tra i comuni di Castellamonte, Cuorgnè e Rivarolo Canvese.

La dinamica demografica canavesana, dagli anni '50 ad oggi, evidenzia un persistente declino nelle zone più esterne e montane, e una situazione di maturità dei centri più importanti e delle aree a maggiore densità abitativa.

Per quanto attiene alla struttura produttiva, il Canavese si presenta come un sistema complesso e di difficile interpretazione in cui sono, tuttavia, individuabili alcune tipologie di produzione concentrate in specifiche sub-aree. Si pensi, per esempio, al sistema elettronico-informatico lungo il corridoio Ivrea- Scarmagno- Caluso, o ai sistemi della componentistica veicolare e delle lavorazioni meccaniche racchiusi nell'area di Castellamonte, Courgnè e Rivarolo. Il tessuto imprenditoriale risulta composto per la maggior parte da piccole e medie imprese che occupano circa il 65% della forza lavoro complessiva. Situazione opposta rispetto agli anni '70, quando la quota di manodopera impiegata dalle PMI era solo del 30% e l'Olivetti condizionava fortemente gli andamenti occupazionali dell'area.

Particolarmente elevata è la percentuale di micro-imprese nei settori legati all'informatica e all'elettronica, che a partire dalla fine degli anni '80, in concomitanza con i primi segnali di

crisi dell'Olivetti, hanno conosciuto un'autentica esplosione d'imprenditorialità

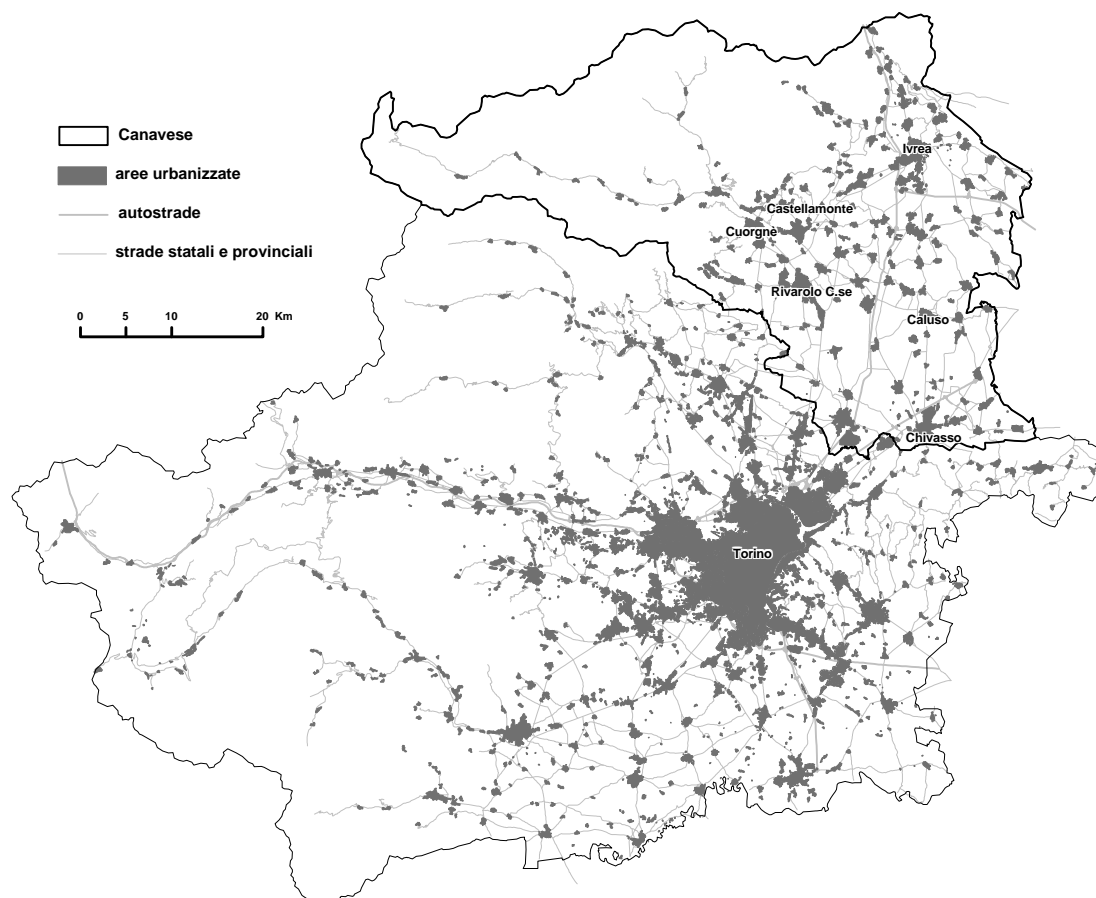


Figura 1 La Provincia di Torino ed il Canavese

2.1 Il Patto Territoriale.

Sul finire degli anni '90, la crisi Olivetti, la ristrutturazione della fornitura Fiat e l'inasprimento della competizione internazionale, hanno mutato radicalmente il sistema produttivo canavesano spingendo istituzioni e imprese locali a cercare congiuntamente soluzioni ai problemi che progressivamente si manifestavano.

Una risposta alle esigenze di azione collettiva è individuabile nell'attivazione del *Patto Territoriale del Canavese*. A questa iniziativa, promossa nel 1997 dalla città di Ivrea, aderiscono altri 123 Comuni¹ (fig.2), 5 Comunità Montane, la Provincia di Torino e 58 organizzazioni in rappresentanza delle principali forze economico- sociali locali. L'obiettivo fondamentale del Patto risulta essere la promozione di iniziative per la crescita di *comunicazione* ed *innovazione* nei sistemi produttivi del Canavese, attraverso:

¹ Il territorio del Patto risulta essere diverso, seppur in minima parte, da quello della regione storica del Canavese (fig. 1). Di questa non rientrano nel Patto sei comuni (Foglizzo, Levone, Maglione, Sparone, Verolengo e Torrazza P.te), mentre vi hanno aderito altri nove comuni che si trovano al di sotto di Chivasso, sulla riva destra orografica del Po (Brozolo, Brusasco, Casalborgone, Castagneto Po, Cavagnolo, Lauriano, Monteu da Po, San Sebastiano da Po e Verrua Savoia).

- la promozione di interventi di riqualificazione delle infrastrutture materiali (viarie e ferroviarie) per rendere il territorio efficacemente collegato al suo interno, oltre che alle reti nazionali ed internazionali;
- l'impegno nel sostegno delle comunicazioni immateriali;
- l'avvio di processi di innovazione fondati sull'integrazione tra discipline favorita da sinergie sia a livello di imprese che di amministrazioni.

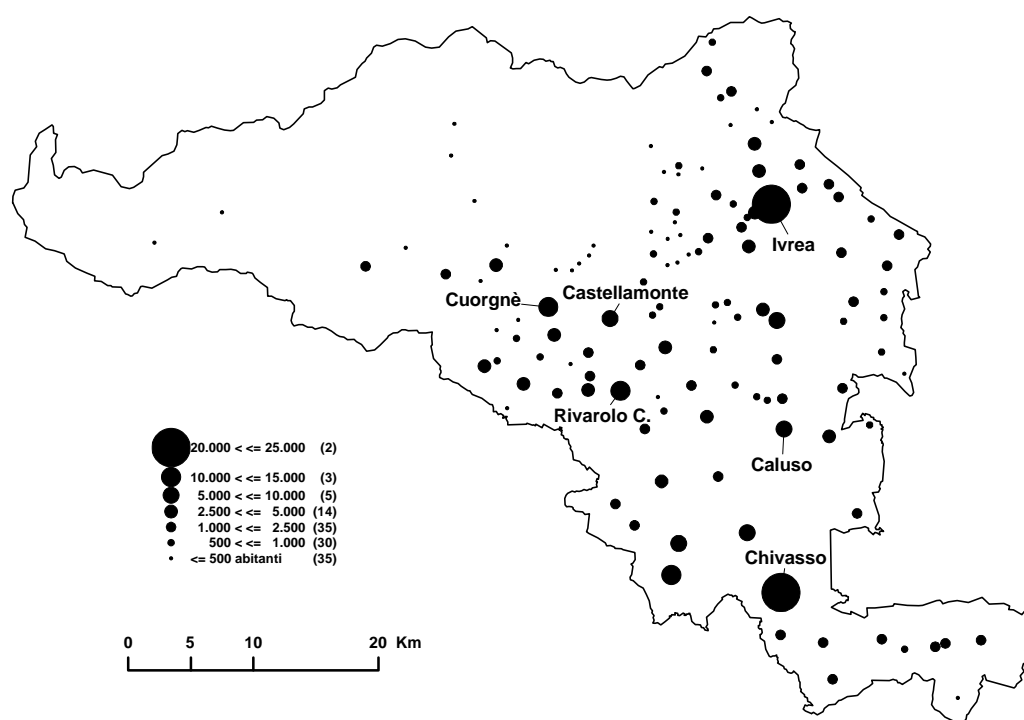


Figura 2 Il Patto Territoriale del Canavese e la sua struttura demografica (fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2001)

3. LA METODOLOGIA

Nel corso del lavoro si è cercato di mantenere un equilibrio tra l'esigenza di dare risposte pratiche alle istanze provenienti dal territorio e la necessità di riflettere sugli strumenti teorici e metodologici. Da un lato le richieste del destinatario della ricerca, la Provincia di Torino, inevitabilmente portavano ad indirizzare il lavoro il più possibile verso la predisposizione di indicazioni operative: si voleva infatti evitare di proporre risultati prevalentemente teorici o analitici, o peggio, una valutazione dell'operato del Patto Territoriale oggetto d'indagine. Allo stesso tempo si è ugualmente tentato di ripercorrere una serie di passaggi metodologici e riflettere su alcune premesse teoriche già sperimentate su una scala più piccola².

² si tratta della scala comunale (cfr. Demetrio V., Ietri D. e Salone C., 2003)

La fase più propriamente analitica ha occupato in ogni caso una parte assai significativa del tempo che il gruppo di ricerca ha dedicato a questo lavoro. E' possibile ricostruire l'impianto analitico in tre passaggi:

1. la ricostruzione della rete dei soggetti interessati dal Patto Territoriale e della progettualità messa in atto;
2. l'analisi della struttura economico – produttiva dell'area;
3. l'analisi degli attori.

La prima fase di ricostruzione dei soggetti interessati dal Patto Territoriale del Canavese ha rappresentato, assieme ad alcuni incontri preliminari con la Provincia di Torino e il Comune di Ivrea (soggetto capofila), lo spunto da cui ha preso le mosse l'impianto dell'intero lavoro. Sono stati analizzati in dettaglio i documenti prodotti nell'ambito delle attività del Patto Territoriale: documenti di lavoro e di valutazione, resoconti dei Tavoli tecnici, il Piano Integrato d'Area (PIA). L'esame della documentazione disponibile negli uffici provinciali e presso il Soggetto Tecnico, una rassegna della stampa locale e la partecipazione ad alcuni Tavoli Tecnici, hanno permesso di ricostruire la progettualità messa in atto dallo strumento concertativo, non tralasciando un approfondimento – utile più per i ricercatori che per la ricerca in sé – degli aspetti giuridici. La collaborazione da parte degli organi provinciali e del soggetto tecnico del patto è stata in questa fase fondamentale.

Questo passaggio ha consentito di individuare i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo nell'attività del Patto Territoriale del Canavese: questi hanno costituito l'universo da cui, come si vedrà, è stato estratto un campione utile nella fase di analisi degli attori.

L'analisi degli attori si propone come un'indagine di tipo esclusivamente qualitativo dei processi e delle reti che intercorrono tra i soggetti partecipanti al Patto Territoriale. Il nodo centrale è intuitivamente individuabile nel Tavolo di Concertazione: in questo ambito, infatti, si svolgono le relazioni più significative per la gestione del meccanismo pattizio. Obiettivo di questa fase del lavoro è anzitutto la valutazione del grado di coinvolgimento dei soggetti formalmente sottoscrittori del Patto Territoriale alle azioni e alle politiche scaturite dallo strumento concertativo. Vengono così individuate le reti di relazioni che si sono venute a determinare grazie al lavoro del Patto e allo stesso tempo le discontinuità che le caratterizzano. Tra i soggetti interessati dal Patto individuati all'inizio della ricerca è stata effettuata una selezione di un campione significativo che comprendesse comuni, comunità montane, associazioni di categoria, rappresentanze imprenditoriali, centri di trasferimento tecnologico e altre agenzie, anche create grazie all'attività del Patto Territoriale del Canavese. I soggetti così selezionati sono stati intervistati in una fase di *audit*, il cui risultato sintetico è stato la redazione di una serie di matrici riportanti i criteri di valutazione (per il coinvolgimento, per il grado di soddisfazione e così via) per ogni soggetto. La metodologia di indagine, in particolare per quanto riguarda la modalità di intervista e i criteri di valutazione dei gradi coinvolgimento e soddisfazione, sarà approfondita in seguito quando saranno

presentati i risultati dell'indagine per il caso canavesano. Si sottolinea che l'ascolto della comunità locale, attraverso alcuni dei suoi esponenti più significativi, può essere una tra le prime fonti utili per la formulazione di ipotesi di *policy* che, una volta confrontate con i risultati dell'analisi, possono tradursi in indicazioni operative per gli amministratori.

4. I RISULTATI DELL'ANALISI

4.1 Il Patto territoriale: strumento di policy in grado di incidere sulla formazione di coalizioni;

Il ruolo che rivestono i cosiddetti "beni relazionali" nella buona riuscita dei processi di sviluppo territoriale è senza dubbio importante (rif.bib). Sin dagli anni novanta si è diffusa nelle scienze sociali la convinzione che lo sviluppo non fosse determinato soltanto da fattori di carattere economico, quali il capitale naturale, fisico, umano, ma anche dal tessuto sociale e istituzionale. I "fattori intangibili" che derivano dalle reti di interdipendenza non mercantile tra gli agenti economici, la società e le istituzioni sono aspetti rilevanti nella formazione del vantaggio comparato.

Da tempo, quindi, siamo stati indotti a studiare le economie locali non solo in termini di rapporti di mercato, ma anche sulla base di meccanismi di cooperazione formale e informale tra gli attori privati e pubblici delle diverse aree. Si sottolinea, sempre più spesso, l'importante ruolo delle buone istituzioni locali, della capacità di utilizzare la conoscenza delle potenzialità del territorio e della cooperazione tra attori pubblici e privati laddove si siano create economie di agglomerazione e buoni percorsi di sviluppo (Triglia 2001).

Inoltre, proprio perché in molti studi di caso la compresenza tra capitale sociale e sviluppo è stata osservata come risultato di un percorso naturale, una domanda chiave del dibattito corrente è se quelle caratteristiche considerate importanti per il successo e longevità di un ambiente produttivo ben funzionante (le reti cooperative, lo sforzo collettivo nella risoluzione dei problemi, la fiducia diffusa, ecc.) siano necessariamente il risultato di un lungo processo di apprendimento, oppure possano essere in qualche misura favorite "artificialmente" da una politica che fornisca agli attori gli incentivi giusti per cooperare (Stame 2001).

La questione rilevante è quindi se aggregazioni di questo tipo possano essere indotte o "accelerate" nella loro evoluzione mediante l'utilizzo di adeguati strumenti di *policy*.

L'esperienza della concertazione e della programmazione negoziata, e in particolare dei Patti territoriali, può rappresentare un ambito privilegiato per l'osservazione e verifica di questi fenomeni.

La discussione pubblica e la valutazione dei Patti territoriali si sono concentrati principalmente sulla gestione degli incentivi finanziari concessi alle singole iniziative, mentre

si è data poca importanza alla capacità dei Patti di dar vita a coalizioni partenariali in grado di favorire lo sviluppo locale.

Il patto territoriale, infatti, è uno strumento che più di altri ha l'obiettivo prioritario di promuovere, con mezzi politico amministrativi, la cooperazione tra soggetti pubblici e privati al fine di mettere a punto progetti integrati di sviluppo locale. E' importante quindi che i procedimenti di valutazione sappiano individuare anche le capacità di animazione, aggregazione e progettazione delle coalizioni locali create per l'occasione.

L'assunto cruciale che guida il disegno istituzionale di strumenti di *policy* quali i Patti, è che gli obiettivi di sviluppo locale non possano essere conseguiti senza una mobilitazione e una responsabilizzazione dei soggetti locali pubblici e privati. La cooperazione e l'accordo tra i diversi interessi divengono fonte di circolazione di informazioni e consenso nei confronti di azioni a sostegno dello sviluppo (Triglia 2001).

Con riferimento al Patto Territoriale del Canavese si cercherà di ricostruire l'architettura istituzionale ereditata dalla recente concertazione territoriale e di capire se questa si è radicata nel territorio e se è riuscita nell'intento di apportare valore aggiunto.

4.2 L'analisi qualitativa

Lo scopo di questo approfondimento è verificare se l'esperienza del patto nel Canavese abbia prodotto cambiamenti nell'ambito socio-istituzionale locale. E' necessario capire se le pratiche concertative abbiano innescato processi in grado di incidere su due aspetti:

- 1) la percezione e il grado di consenso nei confronti delle modalità di concertazione,
- 2) la possibilità di realizzazioni progettuali concrete ed integrate finalizzate allo sviluppo del territorio.

In sostanza ci si chiede se si sia creata fiducia nei confronti di determinati strumenti di programmazione e se le nuove reti di relazione abbiano aiutato "l'innovazione economica" del territorio (Sabel 1994) e quindi possano essere identificate come potenzialità e elementi di ricchezza per l'area.

La fase di indagine è stata effettuata tra diversi soggetti sottoscrittori del Patto. Tra questi è avvenuta una selezione di un campione significativo che comprendesse comuni, comunità montane, associazioni di categoria, rappresentanze imprenditoriali, centri di trasferimento tecnologico e altre agenzie create grazie all'attività del Patto Territoriale. Dopo aver intervistato i soggetti, l'analisi si è concentrata su due fasi individuabili nell'ambito d'azione del patto territoriale e identificabili come processi: il *coinvolgimento a livello istituzionale* e il *coinvolgimento a livello progettuale*.

Nel caso dello studio del *coinvolgimento istituzionale* si è trattato di ricostruire il ruolo del patto territoriale nel portare differenti soggetti ad essere coinvolti, ad integrarsi e quindi a concertare interessi e obiettivi.

Si è cercato di comprendere se le reti di relazioni instaurate tra i soggetti siano state in grado di creare, con il tavolo di concertazione, *una sorta di coalizione locale capace di stabilire regole e rapporti diversi da quelli giocati tradizionalmente a livello amministrativo*, riuscendo, quindi, a consolidare le pratiche concertative al di là del mero utilizzo di uno strumento normativo di finanziamento.

L'analisi del processo di *coinvolgimento istituzionale* dei diversi soggetti all'interno del Patto ha lo scopo di analizzare:

la percezione cognitiva che i soggetti coinvolti hanno nei confronti delle possibilità offerte dalla programmazione concertata;

la capacità dei soggetti di costruire relazioni in grado di facilitare l'azione collettiva.

Questo ha comportato una valutazione del ruolo che i soggetti hanno assunto all'interno del processo di coinvolgimento nella concertazione, il grado di partecipazione che gli stessi hanno avuto in occasione degli appuntamenti con il tavolo di concertazione, le modalità di interazione assunto nei confronti delle pratiche concertative e infine i benefici e le criticità percepite.

Nel caso del *coinvolgimento progettuale* si è trattato invece di analizzare il processo che porta alla progettualità di patto, quindi la capacità del tavolo di concertazione di fare progetti sul territorio inteso nel suo complesso. Lo scopo era quello di capire se la coalizione locale, creatasi sugli obiettivi, fosse stata in grado di divenire anche *partnership* di progetto al fine di realizzare programmi integrati di sviluppo.

Anche in questo caso si è valutato il ruolo assunto dai soggetti, le risorse messe a disposizione da ciascuno nei confronti della progettazione, la posta in gioco, quindi le aspettative che ciascun attore nutre nei confronti degli esiti progettuali del patto, le modalità d'interazione nei confronti di questa fase e infine i benefici e le criticità percepite.

4.3 L'analisi del coinvolgimento istituzionale: la formazione e il consolidarsi della coalizione locale;

Il grado di mobilitazione e l'intensità del coinvolgimento nei confronti delle logiche di concertazione dimostrano come i partecipanti al patto siano maggiormente propensi ad una strategia di tipo cooperativo rispetto ad una opportunistica, quindi dettata semplicemente da logiche di tipo redistributivo.

Le modalità d'interazione tra i soggetti sono sostanzialmente consensuali e spesso informali. Buona parte di loro dichiara di avere propensione ad una reale integrazione all'interno del contesto di concertazione, facendo intuire che la partecipazione al tavolo è nata dall'aver

compreso l'importanza della programmazione negoziata per uno sviluppo armonico sul territorio.

L'esame dei protocolli dei tavoli di concertazione ha testimoniato la costante e buona partecipazione di molti soggetti coinvolti oltre alla loro effettiva disponibilità a impegni vincolanti, a dimostrazione della volontà di supportare costi pur di intraprendere azioni collettive.

I diversi soggetti sembrano quindi aver elaborato alcune idee forza condivise, quali la percezione dell'inefficienza di atteggiamenti di tipo campanilistico, la maggiore praticabilità di soluzioni corali e congiunte, la necessità della cooperazione, il vantaggio economico delle agglomerazioni.

In sintesi è emerso che i meccanismi messi in moto dalle procedure di patto hanno modificato la percezione del contesto relazionale propria dei soggetti e hanno indotto un cambiamento nei comportamenti dei suoi protagonisti, in direzione di una maggiore capacità di riconoscere interessi comuni e di una maggiore propensione all'azione collettiva ed alla produzione di beni pubblici comuni.

Le pratiche concertative non sono più percepite solo come un'eccezione all'interno dei classici processi decisionali e non sono più solo un'occasione imposta da uno strumento normativo fonte di finanziamenti, ma vengono interpretate come strumenti decisionali di successo che si auspica possano sopravvivere all'esaurirsi delle fonti finanziarie del patto. Si tratta certamente di una conquista per un territorio in cui i diversi attori istituzionali manifestano normalmente posizioni campanilistiche. Malgrado la tradizione olivettiana, propensa a favorire processi concertativi relativi al ciclo produttivo avesse molto influenzato anche l'interazione tra soggetti istituzionali, non era riuscita sino in fondo a scalfire la riluttanza di alcuni protagonisti della vita amministrativa locale a sedersi intorno ad un tavolo comune, per prendere decisioni riguardanti il Canavese nel suo complesso.

Si può affermare che il tavolo di concertazione creato per il Patto territoriale sia divenuto un ambito decisionale chiaramente integrato nel contesto territoriale tanto da renderlo una sorta di nuova istituzione intermedia (Cersosimo 2001).

Un primo risultato di questo lavoro, ha evidenziato che il patto ha certamente contribuito a costruire un *"laboratorio istituzionale"*, quindi un contesto che può essere definito "sperimentale", dove la concertazione si auspica possa divenire consueto strumento di politica territoriale.

Questo risultato è certamente importante perché si inserisce tra quei "beni relazionali" in grado di arricchire un territorio e lo diviene ancor di più se messo a confronto con altre esperienze nazionali di patti territoriali dove l'integrazione tra gli attori non è così avanzata come nel caso del Canavese.

4.4 La concertazione risorsa di questo territorio, frutto di un processo di apprendimento.

Un'argomentazione teorica da considerare nella valutazione di un'esperienza di programmazione negoziata finalizzata allo sviluppo locale è che il contesto specifico in cui questa viene realizzata è importante.

Il risultato complessivo dell'intervento non dipende esclusivamente dalla programmazione e realizzazione di quest'ultimo, ma anche dall'interazione di questo meccanismo con il contesto territoriale nel quale è realizzato. Ogni economia locale ha le sue specificità in termini di architettura istituzionale, di composizione sociale, di dati strutturali, di leadership politiche, di esperienze di politiche pubbliche. L'attivazione nel territorio di uno strumento di programmazione negoziata può essere più o meno compatibile con il sistema di partenza, può essere più o meno facilitato dalle caratteristiche del sistema locale (Cersosimo, 2001).

Inoltre, il processo di apprendimento, che può avere luogo in occasione di un'esperienza complessa come il patto territoriale, può rivelarsi più o meno rapido a seconda delle circostanze. Questo implica che per comprendere gli effetti di un intervento è necessario investigare che cosa l'intervento ha prodotto nella sua interazione con il contesto.

Per quanto riguarda il Canavese inevitabile è il riferimento all'eredità del progetto industriale e sociale Olivettiano riconducibile all'idea del suo fondatore di legare la ricchezza prodotta dall'industria alla creazione di servizi per la collettività.

L'idea di "*Comunità*" e di concertazione non è nuova nel tessuto politico ed economico del Canavese.

Nel 1948 Adriano Olivetti fonda il Movimento Comunità che a partire dai primi anni 50 diventa un vero e proprio soggetto politico in grado di far entrare il suo promotore in prima persona nella vita politica e amministrativa del Canavese. Il primo obiettivo del movimento è di tipo "metapolitico", ovvero diventare una sorta di palestra di discussione e riflessione per il territorio su temi politici, sociali, economici e di pianificazione territoriale. L'azione politica e sociale del movimento si esercita su più fronti: la creazione dei centri comunitari e la formazione di una comunità di fabbrica che risolva all'interno dei luoghi di produzione i conflitti sociali. Questi centri diventano i luoghi dove prendono forma quei servizi alle comunità che contribuiscono a elevare il livello qualitativo della vita degli abitanti dei piccoli centri del territorio canavesano investiti dal processo di industrializzazione. All'interno dei centri hanno luogo corsi di formazione professionale, si dà vita a conferenze culturali su temi che spaziano dall'arte all'urbanistica, vengono attivati ambulatori, infermerie, biblioteche. Altre iniziative politiche dal forte risvolto sociale e territoriale amplificano il concetto stesso di servizio alla comunità e intervengono in modo diretto sulla vita economica e sociale del sistema locale. Un esempio significativo, anche nell'ottica dell'indagine sulla più recente esperienza negoziale, è la Lega dei Comuni che viene creata nel 1955 con l'obiettivo di

fornire ai piccoli comuni del Canavese servizi specialistici e di consulenza, come un ufficio tecnico per la costruzione delle opere pubbliche capace di creare un piano unitario canavesano, un ufficio di consulenza amministrativo, per permettere ai comuni di attivare i fondi messi a disposizione dallo Stato e un ufficio urbanistico per il coordinamento dei piani regolatori di ciascun comune.

Tutte queste esperienze riportano certamente alle più recenti, come l'istituzione del Distretto Tecnologico. Voluto dal Patto territoriale si occupa della promozione dello sviluppo economico e sociale del Canavese attraverso:

- la promozione dell'innovazione nei processi e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione Locale;
- la promozione di iniziative per favorire il trasferimento tecnologico e l'innovazione dello sviluppo economico e sociale del territorio,
- il coordinamento di specifici progetti anche a valere su fondi comunitari, nazionali o regionali.

In queste esperienze del passato è certamente individuabile una specificità dell'architettura istituzionale locale, quindi la propensione al confronto, alla negoziazione, alla programmazione integrata. Va da sé che un'esperienza come il Patto territoriale, promotore di partecipazione e cooperazione tra attori differenti, abbia avuto un riscontro positivo e abbia generato una mobilitazione piuttosto importante allorquando il sindaco di Ivrea Giovanni Maggia, a metà degli anni '90, ha dato vita ad incontri e occasioni di collaborazione tra gli amministratori pubblici della zona, tra cui deve essere ricordata la “Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Comunità Montane del Canavese”, che successivamente, nel 1997, ha dato origine al Patto Territoriale.

E' però da sottolineare che le recenti esperienze concertative nel Canavese fanno segnare svolte piuttosto interessanti nel panorama delle reti e delle relazioni tra attori locali rispetto al periodo antecedente alla crisi Olivetti.

Nella fase che ha preceduto il Patto territoriale l'architettura istituzionale locale era caratterizzata soprattutto da una *partnership* pubblico-privato. Tale modalità di relazione affonda le radici nella tradizione dell'area e ha nel Comune di Ivrea il suo centro strategico. Prima dell'avvento del Patto, i protagonisti rimanevano comunque attori che, per ragioni diverse, gravitavano intorno all'Olivetti (e quindi al Comune di Ivrea).

Il Patto territoriale invece dà vita a legami orizzontali tra più enti pubblici locali, introducendo una rilevante novità nel panorama di questo territorio.

Con l'elezione a sindaco di Giovanni Maggia, primo promotore del Patto territoriale, comincia il tentativo di andare al di là della sola *partnership* pubblico-privato per favorire la creazione di *reti orizzontali* tra più amministratori locali, cercando di scardinare il tradizionale campanilismo dei piccoli centri dell'area.

Questa strategia sarà la base dell'elevato coinvolgimento dei Comuni e delle Comunità montane locali nel Patto territoriale.

Questi legami, allo stesso tempo, non hanno significato l'isolamento dell'attore pubblico dagli altri attori. Si è tentato, al contrario, di ricercare un'alleanza tra il nuovo reticolo creato dagli Enti pubblici e gli attori privati rilevanti (Barbera 2003). Questi ultimi, pur fortemente coinvolti nelle fasi concertative, sembrano caratterizzati da una minore incisività quando si tratta di tradurre gli obiettivi in progetti concreti.

In conclusione si può affermare che il Patto si è innestato in un contesto dotato di un'eredità istituzionale e socio-economica compatibile con le logiche dello strumento concertativo. La coalizione creata con il patto è certamente conseguenza di questa eredità, ma è indubbio che la più recente esperienza negoziale sia comunque andata oltre, apportando elementi di novità rispetto all'esistente. Ha allargato la partecipazione ad altri soggetti e ha favorito tra questi percorsi di apprendimento tali da costituire una coalizione consapevole e in grado di individuare obiettivi comuni di sviluppo.

4.5 L'analisi del coinvolgimento progettuale: l'alleanza sugli obiettivi non diventa partnership progettuale.

Per quanto riguarda l'analisi del processo di *coinvolgimento progettuale* la prima significativa conclusione che si ottiene è che questa fase non sia riuscita a sfruttare a pieno le buone pratiche consolidate in quella del *coinvolgimento istituzionale* facendo emergere alcune criticità quando si tratta di tradurre gli obiettivi concertati in progettualità.

Il Patto Territoriale del Canavese ha concretizzato numerosi obiettivi parziali, creando eccellenze sul territorio e soddisfacendo anche molte specifiche esigenze. Ciò è riscontrabile soprattutto quando le esigenze sono localizzate entro singoli Comuni, quando i soggetti in questione sono portatori di istanze particolari, sostanzialmente prive di respiro territoriale e giocano ruoli soprattutto da fruitori della progettualità di patto.

Un'evidente criticità viene individuata dai soggetti locali in una programmazione degli interventi che non sempre è riuscita a dar vita ad azioni in grado di incidere sull'area: non sempre la concertazione è stata, infatti, in grado di condurre verso una progettazione capace realmente di fare sistema sul territorio.

I principali motivi segnalati dagli interlocutori, oggetto delle nostre interviste, risiedono nella necessità di un più costante monitoraggio del territorio, della sua struttura produttiva, delle sue reali risorse, delle sue problematiche. Questa attenzione non è stata sino ad ora adeguata, dando origine, in alcuni casi, a carenze sostanziali di informazioni.

Il processo progettuale sente, inoltre, la necessità di una regia, che, sfruttando le buone capacità concertative, riesca a costruire una strategia coerente al territorio preso nel complesso

(e non sulla somma di tante singole realtà), grazie anche agli obiettivi individuati dal tavolo di concertazione.

Un soggetto che riassume e metta a sistema le capacità territoriali - che spesso o non vengono prese in considerazione, o risentono dell'inefficiente circolazione di informazioni esistente sul territorio, impedendo una reale collaborazione – in modo tale da giocare un ruolo finalizzato all'individuazione di una politica di sviluppo locale.

4.6 Una buona coalizione, un progetto privo di respiro territoriale

Il Canavese può essere definito un territorio dove la pratica pluralista appare quasi come una necessità, ma in cui sono ancora presenti attori che tendono a prendere accordi selettivi nell'ambito del processo decisionale (élite).

Il mancato coinvolgimento tutti gli attori nella strategia territoriale è spesso causato da una sovrarappresentazione del settore pubblico, che tende a monopolizzare il processo di progettualità, inibendo gli effetti positivi che hanno portato ad una coscienza locale nei confronti della concertazione degli obiettivi.

Tra gli effetti della sovrarappresentazione del settore pubblico risulta evidente anche la tendenza alla proliferazione di istituzioni intermedie, la cui attività risulta sostanzialmente tecnica e di supporto alle politiche destinate a incentivare lo sviluppo (agenzie di sviluppo, enti di formazione e di diffusione dell'innovazione sia nel settore privato che in quello pubblico). Si tratta di soggetti con competenze specifiche, potenzialmente strategici per la creazione di progettualità, il cui contributo, tuttavia, appare saltuario e poco incisivo. La causa di ciò è da ricercare nella sovrapposizione e ridondanza delle competenze di questi soggetti che spesso operano con mezzi e finalità complementari (è il caso delle due agenzie di sviluppo, dislocate in due aree del territorio), ma senza ottimizzare gli sforzi perché privi di un'efficiente sinergia e svantaggiati dalla scarsa circolazione di informazioni.

Questi meccanismi collocano l'esperienza del Canavese tra quei patti che vengono definiti dalla letteratura come "dirigisti" (Freschi, 2001).

Queste esperienze, segnalate soprattutto in Toscana, non conoscono certamente la dispersione di finanziamenti e delle iniziative che caratterizza le esperienze di tipo distributivo, dove le coalizioni hanno un atteggiamento di tipo collusivo. Come già è stato accennato, la progettualità del Patto del Canavese ha fatto comunque fruttare le risorse messe a disposizione e i risultati sono decisamente tangibili. Nello stesso tempo, però, appare meno presente un progetto di sviluppo che coinvolga più attivamente anche gli attori privati, come nel modello integrativo. Questi ultimi certamente vengono inclusi nella fase di concertazione, facendo parte a pieno titolo della coalizione locale creatasi attorno al tavolo di concertazione, ma non riescono ad incidere in maniera significativa sulla selezione delle azioni da svolgere al fine di raggiungere obiettivi comunque stabiliti in concerto.

Tale aspetto è sicuramente da far risalire alla presenza di una leadership istituzionale molto forte. Questa è stata in grado di rassicurare e coinvolgere una vasta platea di partecipanti, integrando numerosi attori intorno ad un'esperienza di programmazione negoziata e creando un tessuto fiduciario nei confronti della coalizione locale decisamente consapevole e importante nell'ottica delle capacità strategiche della coalizione stessa. La leadership è stata certamente fondamentale nella costruzione di questa coalizione, ma ha inibito, come già accennato, l'integrazione di tutte le competenze potenzialmente utili nella fase di progettazione. Ha avuto un approccio quindi "dirigista", ovvero capace di prendere decisioni importanti sul da farsi, ma senza avere un ruolo da regista, capace di integrare diverse voci e competenze. Questo ha certamente inibito la possibilità di costruire un piano di sviluppo capace di avere riflessi sul territorio nel suo complesso e non solo sulla somma di singole realtà

5. CONCLUSIONI

Si può affermare che l'esperienza del patto abbia certamente avuto un impatto positivo sul quadro istituzionale locale. Lo strumento di *policy* patto territoriale ha interagito con il territorio, con l'architettura istituzionale preesistente, accelerando la costituzione di una solida coalizione di attori locali.

Un primo risultato di questo lavoro ha infatti evidenziato un contesto istituzionale che può essere definito come 'sperimentale'. Questa sorta di "*laboratorio istituzionale*" costruito grazie al Patto, è certamente una conquista per un territorio tradizionalmente arroccato sul campanilismo di ciascun Comune. Il Patto ha permesso di superare questo tipo di posizioni, dando vita a processi di apprendimento che hanno portato le diverse amministrazioni, anche quelle dei comuni più piccoli, a percepire la concertazione come uno strumento efficace e indispensabile per il territorio.

Non è azzardato affermare che il Tavolo di Concertazione creato per il Patto territoriale sia divenuto un ambito decisionale integrato nel contesto territoriale, tanto da renderlo una sorta di nuova istituzione intermedia (Cersosimo, 2001) capace di integrare attori e competenze diverse.

Questo risultato è certamente importante perché va ad inserirsi tra quei "beni relazionali" in grado di arricchire un territorio e lo diviene ancor di più se messo a confronto con altre esperienze di Patti Territoriali all'interno della Provincia di Torino, dove l'integrazione tra gli attori e la fiducia di questi nei confronti della programmazione negoziata non è così evidente come nel caso del Canavesano.

Questa esperienza, tuttavia, non è certo priva di criticità evidenziate soprattutto nella fase progettuale che abbiamo visto risente di una gestione non completamente integrativa di tutte le potenzialità e competenze a disposizione.

Un altro successo del Patto sembra legato alla volontà degli attori locali di mantenere viva la coalizione creata intorno al tavolo di concertazione.

E' indubbio, quindi, che questo Patto, abbia portato qualcosa in più a questo territorio, arricchendone il milieu, stimolando i diversi soggetti a ridefinire le proprie identità, e quindi gli interessi che su di esse si fondano, in modo da impegnarsi in azioni più rischiose, che abbracciano ottiche meno miopi di quelle abituali, e quindi più innovative, andando al di là delle tradizionali procedure amministrative.

6. BIBLIOGRAFIA

- Bagnasco A. e Le Gales, P. (2001), *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli
- Barbera F. (2002), "Il Patto Territoriale del Canavese. Rapporto finale", mimeo
- Besana, A. (2003), "Tracce di SLoT in Provincia di Torino", in Simonetta Imarisio C. e Rossignolo C. (a cura di), *SLoT quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale. Approcci metodologici e studi di caso*, Baskerville, Bologna
- Bobbio, L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio – Studi sui progressi decisionali politico – amministrativi*, Franco Angeli, Milano,
- Cersosimo D., e Wolleb G., (2001), "Politiche Pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti Territoriali" in *Stato e Mercato*, n. 63.
- Censis (2000), *Reinventare il Canavese*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis, G. (2003), "Il modello SLoT come strumento di analisi dello sviluppo locale" in Simonetta Imarisio C. e Rossignolo C. (a cura di), *SLoT quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale. Approcci metodologici e studi di caso*, Baskerville, Bologna
- Demetrio V., Ietri D. e Salone C. (2003a), "Governare la transizione: politiche di sviluppo territoriale nell'Ovest Torino", in *Atti della XXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, Perugia, 8-10 ottobre.
- Freschi, A.C., (2001), "Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti in Toscana, in *Stato e Mercato*, n. 63.
- Governa, F. e Salone, C. (2002), "Descrivere la governance. Conoscenza geografica e modelli di azione collettiva nelle politiche urbane e territoriali", *Bollettino della Società Geografica Italiana*
- Istat (2001), 14° Censimento della popolazione e delle abitazioni, Roma, Istat.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory" *Research policy*, n.6.
- Sabel, C. (1994), "Learning by monitoring: The Institutions of Economic Development, in N. Smelser e R. Swedberg (a cura di), *The handbook of economic Sociology*, Princeton University Press

Triglia, C. (2001), “Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura” ” in *Stato e Mercato*, n. 63.