

NUOVI STRUMENTI PER NUOVE POLITICHE: EVOLUZIONI E SFIDE NELLA
GOVERNANCE LOCALE

Caterina Cortese¹

SOMMARIO

Il paper affronta un'analisi sui cambiamenti intervenuti nella nuova generazione di politiche osservando come queste rappresentino per le città e per le comunità locali una sfida e, al contempo, un'opportunità per contenere la complessità territoriale e tradurla in obiettivi operativi di crescita, qualità, sostenibilità e coesione sociale. Nella parte centrale del paper si ripercorrono le origini della programmazione integrata e delle sua evoluzione in varie forme contrattuali rientranti nell'etichetta Programmazione negoziata al fine di individuarne gli elementi caratterizzanti e mostrare come processi retorici di omologazione non possono non dimostrare come la governance locale costruita attorno ad essi sia soprattutto un campo di esperimenti nel quale si incontrano fattori di rischio e variabili di successo. La presentazione di due casi di studio, unita ad un'analisi più ampia che il contributo cerca di affrontare, consente di osservare come l'attuazione di alcuni strumenti di governo del territorio possa condurre a riconoscere caratteri di innovazione locale e ad individuare quei fattori extra-economici che influiscono sugli esiti degli interventi e sulla declinazione locale dell'imperante paradigma della governance.

¹ Sapienza Università di Roma, Facoltà di Sociologia, C. So d'Italia 38/a, 00198, ROMA. caterina.cortese@uniroma1.it

1. Lo sviluppo locale: nuovi strumenti per nuove politiche

Il flusso di cambiamenti che nel giro di alcuni anni ha investito quasi tutte le città europee (Bagnasco e Le Galés 2001; le Galés 1998, 2002), entra nei paradigmi della politica locale modificandone i processi di definizione delle scelte, gli assetti istituzionali, i sistemi di relazione e le pratiche di intervento. Nei diversi ambiti di *policies* (sviluppo, welfare, lavoro, ambiente) è possibile, rispetto al precedente stile di governo formale e centralista, riconoscere elementi di discontinuità, che inquadrano la necessità di ricorrere a politiche nuove che siano concertate con il territorio, strategiche nelle finalità, negoziate nella forma e integrate nei contenuti. La letteratura sull'argomento, corposa e variegata, ha raccolto nel tempo i contributi di studiosi che riconoscono nei cambiamenti delle *policies* un'occasione di rinnovamento per lo sviluppo locale e quanti, pur ammettendo campi di conquista sul terreno della governance, mantengono un approccio più critico che mette in guardia sui limiti del nuovo e sulla tensione retorica costruita (AA.VV. 2005, Donolo 2005b, 2006; Bobbio 2002; Pierre 2005; Mayntz 1999, Treib et al. 2005). La complessità degli scenari locali attuali porta, infatti, a guardare alle questioni di interesse collettivo (ambientali, urbanistiche, sociali, occupazionali) con un'ottica sistemica e integrata che sappia leggere l'interdipendenza dei fattori che concorrono a creare le diverse problematiche (inquinamento, mobilità, disoccupazione, povertà, sotto-sviluppo, degrado urbano, spopolamento, ecc) e che, di riflesso, necessitano di azioni che superino la logica mono-settoriale.

All'interno di questo scenario, la programmazione territoriale complessa utilizzata dai governi locali per promuovere azioni di crescita, qualità, sostenibilità e coesione sociale, assume un ruolo di grande interesse e mostra la sua portata innovativa. Rispetto al passato, infatti, quando gli interventi per il rilancio dell'economia locale prevedevano ingenti aiuti monetari o manovre di politica economica, che non sempre si traducevano in effettivi investimenti, a partire dagli anni Novanta la finalità delle *policies* diviene quella di promuovere programmi e interventi che incoraggino prima di tutto l'autonomia locale e che, mediante una progettualità condivisa tra soggetti pubblici e privati, diano vita ad azioni per la valorizzazione del proprio patrimonio, per la rivalutazione delle filiere produttive interne, per il miglioramento del benessere sociale e della qualità di vita. Gli strumenti regolativi della politica locale, si fanno così via via più articolati e, all'interno della macchina amministrativa, si inizia a ragionare in termini di programmi complessi di pianificazione (De Vivo 2004; Donolo 2005b; Savino 2003; Trigilia 2005) i quali, rompendo gli schemi del tradizionale planning tecnocratico, si muovono verso un approccio strategico e concertato che, mediante analisi di taglio socio-economico e studi di fattibilità, si pone ambiziosi obiettivi di sviluppo e benessere di medio-lungo periodo.

Il presente paper propone di indagare l'innovazione locale a partire dalla analisi di alcuni di questi strumenti di cui la politica locale si avvale da diversi anni per osservare come, attraverso essi, sia possibile ricostruire i percorsi di sviluppo locale e gli stili di governance locale adottati e la cui configurazione, come si può preventivamente immaginare, risente delle differenze socio-economiche di cui ogni territorio si caratterizza (nel bene e nel male). Si porrà attenzione sulle

novità e sui limiti introdotti dalla nuova metodologia della programmazione territoriale integrata, sulle diverse applicazioni che il medesimo strumento incontra nel macchinoso incontro tra fattori economici, attori, poteri e relazioni (il “*system of loosely related implementation*” sul quale Bardach ha illuminato la *policy analysis*) e, allo stesso tempo, si cercherà di cogliere la portata innovativa che essa può avere in termini di progressivo consolidamento di forme di governo aperto e concertato e di capacità istituzionali che, rispetto all’utilizzo di tali pratiche, i territori possono acquisire.

2. Sulla scia dei Distretti industriali ...

A partire dagli anni Settanta, sull’onda dello sviluppo di reti di imprese (distretti industriali), gli studiosi (soprattutto economisti e sociologi quali Bagnasco, Trigilia, Barca, De Rita, Pichierri solo per citarne qualcuno), hanno dibattuto sulle caratteristiche dei nuovi modelli di regolazione locale ponendo attenzione al contesto socio-economico, istituzionale e culturale nel quale le azioni di sviluppo intervengono, poiché da esso ne è condizionata l’efficacia. Numerose ricerche hanno dimostrato per esempio come, non solo in Italia, la risposta alla crisi del sistema produttivo fordista sia stata più valida in quei contesti dove «prendevano forma nuove organizzazioni produttive che valorizzavano il ruolo delle piccole e medie imprese» (Trigilia 2005 p. 50) ovvero una forma alternativa di economia ancorata alla tradizione produttiva locale (tessile, artigianato, calzaturiero) e basata su una produzione a bassa scala, una collaborazione funzionale tra imprese vicine, capacità di adattarsi rapidamente alle richieste del mercato e mercato del lavoro locale flessibile. Ecco perché «i distretti industriali rappresentano una ben nota forma di sviluppo locale» (Trigilia 2005 p. 51) anche se «sarebbe riduttivo far coincidere i due fenomeni» (Trigilia 2005 p. 52).

La nozione di distretto è certamente stata utile per rivalutare il concetto di territorio come sistema socio-economico e di sviluppo locale, che non coincide esclusivamente con la crescita di un’area (investimenti, occupazione, reddito) bensì si misura in termini più ampi prendendo in considerazione alcuni fattori extra-economici, che influiscono sugli esiti degli interventi, quali l’ambiente circostante, l’assetto politico-istituzionale, le reti di relazioni tra i soggetti pubblici ed economici che convivono nello stesso spazio, il capitale sociale, la cultura civica, ecc (Cersosimo 2001). Ovvero si guarda allo sviluppo come un fenomeno *embedded* che dal territorio ricava forza e, allo stesso tempo, ne promuove la valorizzazione. Nel caso dei distretti industriali i fattori sociali, ambientali e culturali, hanno certamente favorito l’attivazione di meccanismi virtuosi di sviluppo; così come la localizzazione di nuove imprese o di attività economiche può, per esempio, dipendere anche dalla capacità che un determinato contesto dimostra di avere nell’assumere atteggiamenti collaborativi tra operatori del sistema produttivo; la rivalutazione di un’area urbana può essere più efficace se vi è una partecipazione attiva della cittadinanza che condivide il progetto e si avvale di un capitale sociale che ne favorisce la realizzazione; la partecipazione di una città ad un partenariato internazionale è più facile per un’amministrazione che dimostra di avere capacità organizzative,

competenze specifiche e spirito di cooperazione. Sono tutte dinamiche che possono concorrere a determinare sviluppo e che certamente possono produrre un impatto maggiore se trovano condizioni favorevoli nel tessuto socio-economico-culturale del contesto nel quale vengono programmate (fiducia, collaboratività, capitale sociale, risorse, network, ecc).

Sono queste alcune delle caratteristiche della strategia di sviluppo che città e regioni iniziano a perseguire dalla fine degli anni Ottanta, sia per la spinta proveniente dalla strategia comunitaria (ispirata al principio del partenariato e della coesione sociale), sia per la storia economica e politica dell'Italia che, con il declino di un sistema economico dominante, il diffondersi di sistemi produttivi locali (Terza Italia) e, contestualmente, la tendenza al decentramento politico-istituzionale, hanno certamente rafforzato il ruolo dei governi locali. Questo stato di cose ha accresciuto la domanda di politiche per lo sviluppo locale, la quale si è tradotta in termini operativi, in nuovi strumenti e metodologie di lavoro che rendessero possibile progettare lo sviluppo in senso più ampio prestando attenzione, dunque, non solo alle dimensioni economiche ma anche al miglioramento delle capacità locali di perseguire strategie integrate di crescita.

3. Alla progettazione complessa: la stagione dei piani

All'interno di un'accezione più ampia di sviluppo locale, il bagaglio riformatore degli anni Novanta, introduce così, attraverso provvedimenti legislativi, una serie di strumenti che servono a tradurre in pratica alcuni dei principi del nuovo governare². Caratteri di innovazione si rintracciano nelle procedure, nelle finalità e nei contenuti degli interventi cui si ispirano le recenti politiche territoriali, che possono essere definite innovative perché caratterizzate da una responsabilità condivisa dal tessuto socio-economico attorno ad un'idea di crescita collettiva; da una compartecipazione al *policy design*; dall'utilizzo strategico delle risorse locali; dalla cooperazione inter-istituzionale che persegue, non senza difficoltà, la logica della nuova architettura politica multi-livello.

L'imponente e a volte ridondante produzione documentale elaborata su questi argomenti, non chiarisce sempre quali siano le effettive intenzioni che muovono i governi locali ad adottare strumenti di programmazione territoriale e a promuovere momenti di concertazione territoriale. Eppure, osserviamo come alcuni elementi caratterizzi ormai l'approccio locale alle policies: i) territorio come sistema locale su cui investire; ii) coinvolgimento diretto di soggetti pubblici, economici e sociali; iii) programma/patto/intesa come pratica di gestione dello sviluppo; iv) concertazione e adesione sugli obiettivi di sviluppo locale da parte degli attori economici, sociali ed

² Legge 142/90 (Ordinamento delle Autonomie locali); Legge 241/90 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); D.Lgs. 286/99; (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche), a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59; D.Lgs. 267/00 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); D.Lgs. 165/01 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

istituzionali presenti sul territorio e coinvolti nel processo; iv) integrazione dei capitali locali (capitale sociale e capitali economici); v) obiettivi complessi e di lungo periodo.

Di fronte alle trasformazioni, prima di tutto nel tessuto sociale, culturale e demografico delle città, che impone di dare un'attenzione diversa all'utilizzo del territorio, alla sua organizzazione e gestione, si supera dunque l'idea di spazio funzionale ad un tipo di economia (capitalistica) e ad un sistema produttivo (fordista) sul quale interveniva una programmazione orientata al mercato e all'incremento della competitività dei territori più ricchi e dotati a scapito delle aree periferiche e meno sviluppate; e si supera l'obsolescenza dei programmi mono-settoriali. Gli scenari economici locali e le biografie occupazionali cambiano in seguito ad una diffusione generale della globalizzazione dei mercati e del lavoro; i sistemi residenziali e le strutture familiari tradizionali si frammentano; si diffonde la necessità di coniugare occupazione e inclusione sociale, interventi infrastrutturali e sostenibilità ambientale, imprenditorialità e competitività. Questo impone di adottare politiche integrate e inter-settoriali che da una parte siano più rispettose delle diversità socio-territoriali (Calza Bini 2001) e, dall'altra, siano più coerenti nella definizione degli obiettivi da raggiungere traendo forza dalle risorse esistenti o favorendo lo sviluppo di nuove.

3.1. Programmazione negoziata

Rispetto alla programmazione territoriale si assiste pertanto ad un percorso evolutivo che vuole il "piano" più maturo, negoziato, complessivo e progettuale. La tendenza viene anche dall'influsso della politica comunitaria che chiama i governi locali ad essere interlocutori privilegiati e, attraverso fondi e programmi, costruisce canali diretti di finanziamento baipassando spesso il livello nazionale. Ma la spinta principale avviene dentro i confini nazionali, quando, appurati i fallimenti di interventi straordinari di sviluppo (come la nota Cassa del Mezzogiorno), si fanno strada in Italia nuovi strumenti di governo del territorio: strumenti per lo sviluppo locale integrato e programmi urbani complessi. A partire dai primi anni Novanta si sente sempre più spesso parlare (e ancor più se ne scrive) di *Programmazione Negoziata* (PN) [art. 3 legge 662/1996] con la quale la normativa indica una «regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza, nell'ambito delle regioni e degli altri enti locali» (Formez 2001 p.17). Si tratta di una definizione generica o di indirizzo che ha conosciuto una applicazione eterogenea a seconda delle formule negoziali che ha assunto nei diversi contesti territoriali. A seconda del livello istituzionale coinvolto (Stato/Regioni o Regioni/EE.LL), la PN assume formule diverse e rispettivamente disciplinate dal CIPE mediante apposite deliberazioni. Tra i più noti strumenti della PN si ricordano le Intese Istituzionali di Programma Stata e Regioni, i Patti Territoriali, i Patti Territoriali per l'Occupazione, i Contratti d'area, i Contratti di Programma, i Progetti Integrati Territoriali.

Trattandosi di una materia molto ampia, che richiederebbe certamente una illustrazione più approfondita, le prossime pagine saranno dedicate a descrivere brevemente i principali strumenti di PN e dare una fotografia del loro stato dell'arte nelle regioni italiane avvalendosi dei dati forniti dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS).

Osservando dapprima la serie storica proposta nel Rapporto Annuale 2008 del DPS³ rispetto ai flussi di finanziamento (Tab. 1), si vede che le risorse complessive assegnate dal CIPE per la PN hanno subito negli ultimi dieci anni diversi cambiamenti: dai 558 milioni di euro del 1998 ai 296 milioni di euro nel 2008, con un investimento invece più alto agli inizi del 2000. Il taglio di 560 milioni di euro disposto dalla legge Finanziaria del 2005 (vedi nota 3 della Tab. 1), ha determinato una netta diminuzione degli investimenti sia per i Patti Territoriali, che dopo il 2006 non vengono più finanziati (così come i Contratti d'area), sia per i Contratti di Programma che nell'ultimo decennio hanno ricevuto un investimento "a fisarmonica". Finanziamenti più modesti ricevono i Patti Territoriali per l'Occupazione che, al 31-12-2008, contano 498.339 euro.

La Tab. 2, presenta in maniera descrittiva la distribuzione territoriale di questi strumenti⁴ e mostra come tutte le regioni italiane siano state interessate, a livelli diversi, da almeno una fattispecie di intervento. Complessivamente, la maggior parte della PN si concentra nelle regioni del Mezzogiorno e nelle aree con parametri di sviluppo medio-bassi che, in linea con le finalità di questi strumenti, si avvalgono di investimenti pubblici per potenziare il proprio sistema produttivo e occupazionale.

Nel caso degli *Accordi di Programma Quadro*, ovvero lo strumento di attuazione dell'Intesa istituzionale attraverso il quale Stato e Regioni fissano un accordo per promuovere interventi di interesse comune nel territorio di competenza regionale⁵, il 47% delle iniziative (che vanno dalla riconversione di ex aree industriali, al potenziamento delle infrastrutture, alla promozione culturale) insistono su territori del sud Italia e delle isole, mentre il rimanente 53% si distribuisce nelle regioni del centro e del nord Italia con una concentrazione maggiore in Liguria (45 interventi) e in Toscana (39).

³ Il Rapporto è stato concluso il 31 marzo 2009 rendendo disponibili quindi alcune informazioni relative al 2009.

⁴ Sarebbe molto interessante ripercorrere l'evoluzione storica della diffusione di questi strumenti ma, per motivi di spazio, si rimanda all'Appendice Statistica del Rapporto Annuale DPS 2008 nella quale sono consultabili i dati completi e i volumi di investimento. www.dps.mef.it

⁵ Ha durata solitamente biennale e rappresenta ormai uno strumento ordinario di programmazione che regola i rapporti tra governo centrale e governi regionali (o delle province autonome) oltre che un accordo "quadro" che orienta anche gli altri strumenti di PN.

Tab.1 - Programmazione negoziata: destinazione delle risorse fra strumenti per anno di competenza (valori finanziari in milioni di euro) (aggiornamento al 31/03/2009)

Assegnazioni	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (c)	2007 (d)	2008	2009	Totale
Risorse complessive assegnate dal Cipe per la programmazione negoziata:													
- per Patti territoriali (a)	349,0	939,5	760,5	534,1	885,7	877,6	532,4	396,6	115,0	-	-	-	5.390,5
- per Contratti d'Area	-	335,7	648,7	398,7	243,3	193,2	71,0	-	-	-	-	-	1.890,6
- per Contratti di Programma (b)	209,7	36,5	459,6	395,1	313,4	107,3	249,2	242,1	503,0	343,7	380,0	296,0	3.535,7

Altri strumenti di PN: Erogazione al 31/12/2008 (valori in migliaia di euro)

Patti Territoriali per l'Occupazione	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	498.339
--------------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---------

Fonte: Nostra elaborazione su dati del Rapporto Annuale 2008 – DPS – Appendice Statistica

Note:

(a) L'assegnazione della delibera Cipe n. 16/2003, riguardante il triennio 2003-2005, è stata effettuata a favore degli strumenti di sviluppo locale concertato, fra cui rientrano i patti territoriali.

(b) Sono incluse in tale voce le assegnazioni disposte a favore dei contratti di localizzazione, anche per la sola parte infrastrutturale (delibere Cipe nn. 20/2004 e 34/2005). Fra le assegnazioni per i contratti di programma sono compresi 446 milioni di euro originariamente destinati al credito di imposta investimenti.

(c) La legge n. 266/2005, finanziaria per il 2006, ha disposto un taglio di 560 milioni di euro, delle autorizzazioni di competenza riguardanti le risorse già assegnate in passato agli strumenti della programmazione negoziata e da iscriversi per la prima volta in bilancio nel 2006. Tale riduzione non è stata operata nella tavola in quanto ancora non è stata determinata la sua ripartizione fra i singoli strumenti.

(d) L'art. 8 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 convertito, con modificazioni nella legge 24 novembre 2006 n. 286 ha attribuito allo strumento contratti di programma risorse aggiuntive per un ammontare pari a 380 milioni di euro. Tali maggior risorse sono utilizzate per ridurre l'entità del taglio di cui alla nota 3.

I *Patti territoriali*, sono stati una delle principali espressioni del cosiddetto partenariato sociale per la progettazione concertata dello sviluppo locale e hanno riguardato in Italia non solo aree svantaggiate ma anche territori dinamici impegnati in un progetto di investimento locale.

Inizialmente introdotti dal CNEL, sono stati in seguito affidati al CIPE (Comitato Interministeriale per la programmazione economica) per la loro regolamentazione e approvazione. L'art. 2 della legge 662/96 e la Delibera CIPE dell'8 maggio 1997, lo indicano come «un accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici e privati [...] relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale». Nel biennio 1996/97 si contavano in Italia 12 Patti (esclusivamente avviati nel Meridione); nei successivi anni, 1998/99, in Italia vengono avviati altri 24 Patti (di cui 13 al Sud) e nel 1999 altri 15 (di cui 7 al Sud). Mentre, secondo il Rapporto Annuale 2008 del DPS (tab. 2), i Patti Territoriali attivi al 31-12-2008 sono 220 (per un totale di 14.994.853 milioni di euro investiti) e, di questi, il 70%, è attivo nel Mezzogiorno e il 30% al Centro-Nord. In particolare Sicilia (50), Campania (36) e Puglia (26) sono le Regioni meridionali dove queste esperienze di programmazione territoriale si sono più diffuse mentre Piemonte (17), Veneto (14) e Toscana (13) sono le regioni del Centro-Nord che hanno investito di più in questi strumenti.

Anche per quanto riguarda i *Contratti d'area*⁶, utilizzati principalmente in aree colpite da crisi occupazionale allo scopo di creare le condizioni ottimali per la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e la creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo (Delibera CIPE del 21 marzo 1997), agisce sulle regioni del Mezzogiorno (658 iniziative rispetto alle 108 attive nel Centro-Nord).

Il *Contratto di programma*, stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata (art. 2, commi 203 e seguenti, della legge 662/96), è stato utilizzato principalmente come manovra di finanziamento cosiddetto "a fondo perduto" nel Mezzogiorno o in altre aree sottosviluppate del paese (81 investimenti al Sud, 15 al Nord e 11 hanno riguardato programmi multiregionali).

⁶ Una caratteristica importante di tale strumento di PN è che deve essere avanzato dalle parti sociali, le quali, mediante accordi con i datori di lavoro, propongono al governo regionale progetti di investimento nell'area interessata

Tab. 2 – Distribuzione territoriale degli strumenti di Programmazione negoziata (attivi al 31-12-2008)

	Accordi di Programma Quadro (a)	Patti Territoriali	PTO (numero iniziative)	Contratti d'Area (numero iniziative)	Contratti di Programma (Regimi di aiuto 2000- 2006)	Progetti Integrati Territoriali
Regione						
Valle d'Aosta	10					
Piemonte	37	17			4	
Lombardia	33	1				
Liguria	45	6			1	
La Spezia				52		
PA Trento	11					
PA Bolzano	16					
Veneto	33	14			1	
Friuli Venezia Giulia	18	1				
Emilia Romagna	23	4			2	
Toscana	39	13			3	
Umbria	29	2				
Terni Narni Spoleto				48		
Marche	37	4			3	
Lazio	36	5			1	
Montalto di Castro				8		
Abruzzo	45	4			5	8 (c)
Sangro Aventino			365			
Molise	44	2				7
Matese			269			
Molise interno				54		
Campania	36	36			23	51 (d)
Agro Nocerino Sarnese			339			
Area Nord Est di Napoli			237			
Airola				5		
Avellino				30		
Salerno				14		
Torrese Stabiese				14		
Puglia	47	26			6	10
Nord Barese Ofantino			220			
Manfredonia				134		
Basilicata	38	5			7	8
Potenza				28		
Calabria	29	15			11	23
Crotone				64		
Gioia Tauro				27		
Sicilia	43	50			17	30
Alto Belice Corleonese			254			
Calatino Sud Simeto			113			
Catania Sud			128			
Area Asi Agrigento				70		
Gela				52		

Messina				30		
Sardegna	39	15			12	13 (d)
Oristano			65			
Ottana				36		
Sassari-Alghero-Porto Torres				73		
Sulcis Iglesiente				27		
Centro-Nord	367	67	...	108	15	...
Mezzogiorno	321	153	1.990	658	81	150
Multiregionale					11 (b)	
<i>Appennino Centrale</i>			361			
Italia	688	220	2.351	766	107	150

Fonte: Elaborazione su dati DPS-Rapporto annuale 2008

(a) Solo APQ Monitorati

(b) In queste iniziative rientrano sia regioni del Sud che del Nord

(c) Fonte Formez

(d) La denominazione utilizzata da queste due Regioni è quella di Progettazione Integrata

Altri tipi di programmazione negoziata, promossi anche dall'Unione europea, sono stati i programmi Leader (di cui non si tratterà in questa sede), i Patti territoriali per l'occupazione (PTO) e i Progetti Integrati Territoriali (PIT).

I *Patti Territoriali per l'Occupazione (PTO)*, sono stati introdotti dalla Commissione europea nel 1996, durante la presidenza italiana, allo scopo di coniugare obiettivi di sviluppo territoriale a possibilità di crescita occupazionale. Tali Patti venivano proposti da un partenariato che, secondo quanto previsto dal documento della Commissione, doveva essere ampio ed efficace e doveva prevedere una collaborazione pubblico-privato funzionale sia rispetto al processo decisionale che a quello attuativo. I Patti (in tutto 10 in Italia) sono stati co-finanziati dal governo nazionale e dai fondi strutturali europei⁷ e si sono concentrati in aree colpite da tassi di disoccupazione particolarmente gravi ma con alte potenzialità per la creazione di nuovi post di lavoro. Dei 10 PTO, 8 hanno riguardato le regioni del Mezzogiorno (ex Obiettivo 1 nel ciclo comunitario 1994-99): Matese (Molise); Agro-Nocerino Sarnese, Napoli Nord-Est (Campania); Nord Barese Ofantino (Puglia); Alto-Belice Corleonese, Calatino Sud Simeto, Catania Sud (Sicilia); Oristano (Sardegna). Gli altri due si localizzavano uno in Abruzzo (Patto Sangro-Aventino) e l'altro era denominato Patto Appennino Centrale (multiregionale).

Infine, i *Progetti Integrati Territoriali (PIT)* sono stati un elemento costitutivo del Programma Operativo Regionale (POR). Definiti dalla Delibera CIPE 14 maggio 1999 come “un insieme di azioni inter-settoriali, strettamente coerenti e collegati tra loro, che convergono verso il

⁷ Dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze Cfr. Linee guida su programmazione e valutazione ex-ante del Ministero del Tesoro

conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio”, elemento centrale del PIT era la formulazione dell’idea-forza attorno alla quale si strutturavano gli obiettivi e le finalità di intervento. L’inquadramento del PIT all’interno del POR ha fatto di esso uno strumento fondamentale della strategia di sviluppo territoriale guidata dalla amministrazione regionale che ne gestiva le risorse, oltre che la definizione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del programma. I PIT, attivati durante il ciclo di programmazione 2000-2006, sono stati circa 156 (Tab. 2) e si concentravano per lo più nella Campania (51), nella Sicilia (36), nella Calabria (29), nella Sardegna (13), nella Puglia (10) e nella Basilicata (10)⁸. Come si legge tuttavia in un Rapporto di valutazione dell’ UVAL «i PIT sono stati interpretati in maniera differente dalle regioni del Mezzogiorno [...] a riprova del forte decentramento dello strumento, affidato all’amministrazione regionale, e dei diversi acronimi con i quali sono state definite azioni di intervento simili ai PIT, la stessa numerosità dei progetti non è stata a lungo un dato certo» [Bianchi, Casavola 2008 p. 33].

Sebbene dunque vi sia stata una buona diffusione di questi strumenti nell’intero paese, proprio a partire da quest’ultima affermazione è possibile aprire una riflessione su alcuni dei limiti della filiera della programmazione negoziata la cui l’eterogeneità delle formule negoziali e degli stili di implementazione locali, ha impedito che si affermasse un modello unico di PN, così come esiti e impatti sono stati diversi a seconda delle caratteristiche dei territori e delle capacità delle amministrazioni interessate.

4. Rapporto tra sviluppo locale e strumenti di programmazione integrata: analisi di due esperienze italiane

Valutare le innovazioni delle politiche per lo sviluppo locale analizzando gli strumenti che esse adottano non è semplice ma può essere un approccio che consente di cogliere sia le distanze che spesso si creano tra le decisioni e i mezzi utilizzati per implementarle (Nagel 1984), sia per segnalare limiti e validità di una certa policy al fine di trarne riflessioni utili per l’elaborazione dell’agenda politica successiva.

A questo scopo si descrivono le esperienze di due casi di studio ovvero di due territori impegnati rispettivamente in un Programma Integrato Territoriale (PIT). In aggiunta a quanto già detto, è bene precisare che nel PIT l’ente regionale gioca un ruolo primario in quanto è mediante un processo di concertazione con i livelli istituzionali superiori (Ministeri) e sussidiari (Province), che vengono individuati i territori che possono partecipare ad un PIT e ai quali viene “attribuita” un’idea forza. Il modello organizzativo presuppone, quindi, una dimensione dei rapporti sia verticale che orizzontale (partenariato socio-economico). La sua ideazione e realizzazione è affidata ad arene politiche miste (pubblico-private), prevedono la

⁸ Fonte: Rete dei Nuclei di valutazione operante nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni www.retenuvv.it

compartecipazione di tutti i livelli istituzionali (con ruoli e funzioni diverse) e l'attivazione di tutte le risorse presenti nel territorio che, sinergicamente, convergono verso un obiettivo comune: lo sviluppo locale.

Infine, l'architettura prefigurata dal PIT non pone l'attore pubblico in una posizione residuale, o comunque equivalente, rispetto agli altri attori come l'imperativo della governance negoziale potrebbe far pensare. L'orizzontalità dei rapporti costruiti attorno al progetto di programmazione integrata conserva invece qualche caratteristica gerarchica che assegna all'istituzione locale un ruolo di leadership e di coordinamento che, come osserveremo anche nei casi di studio, sarà decisivo per il buon andamento del programma di sviluppo.

La stagione dei PIT può dirsi ormai conclusa poiché sono stati chiusi ufficialmente in concomitanza della fine del precedente ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006. Possono rappresentare un esempio importante di politiche per lo sviluppo locale proprio per la loro eterogeneità tanto nelle modalità di attuazione, quanto per la portata dei risultati conseguiti (o non conseguiti) e delle eredità lasciate (o non lasciate) nei territori interessati. Inoltre questi strumenti presentano alcuni elementi interessanti dal punto di vista sociologico ed è su di questi, piuttosto che su una comparazione analitica dei due casi, che si svilupperanno le riflessioni conclusive del presente lavoro.

Tra gli aspetti significativi vi sono:

- la loro logica funzionale allo scopo (si tratta di strumenti di policy con finalità operative)
- la concezione del territorio come *sistema locale* sui cui investire
- l'idea di sviluppo in un'accezione più ampia che coniuga materiale e immateriale, economico e socio-economico
- il principio di integrazione delle politiche
- il coinvolgimento del network di attori locali
- il modello organizzativo strutturato in modo da favorire il ruolo di coordinamento dell'attore pubblico

Dei due casi di studio si propone un'analisi sintetica⁹ che ne esamina le i) strategie di sviluppo; ii) il modello di gestione e le meso-strutture organizzative realizzate; iii) i risultati conseguiti e iv) gli impatti prodotti in termini di innovazione locale, governance e coesione territoriale.

⁹ La presentazione dei due PIT deriva da un'indagine svolta a cavallo tra il 2008 e il 2009 su commissione del Fornez nell'ambito di un progetto di ricerca denominato "STAR Rafforzare l'azione regionale e locale per lo sviluppo". I risultati completi dell'indagine sono raccolti nel Rapporto finale intitolato *Valutare i risultati in termini di sviluppo* (Rapporto temporaneamente ad uso interno).

4.1. Progetto Integrato Territoriale n. 21 Locride

L'esperienza PIT all'interno dell'area della Locride¹⁰ prende avvio nel 2001 con l'obiettivo primario di rilanciare un'economia locale schiacciata da un'arretratezza sistemica e da caratteristiche socio-demografiche difficili. Le principali attività della zona si concentrano nel settore agricolo e nelle attività commerciali mentre quasi irrilevanti risultano essere le specializzazioni produttive.

Nonostante il PIT Locride nasca sulla buona esperienza maturata attraverso l'omonimo Patto territoriale, che aveva prodotto buoni risultati sul contesto locale sia in termini di diffusione di un'ampia concertazione territoriale, sia in termini di crescita e benefici per lo sviluppo locale, questo secondo strumento di programmazione integrata produce, come si vedrà, impatti più modesti che mettono in evidenza uno dei primi limiti che può accompagnare questo tipo di policy ovvero la reversibilità dei risultati.

Rispetto alle caratteristiche socio-demografiche ed economiche dell'area, i progetti presentati nel PIT sono di natura micro e riguardano principalmente interventi al servizio di un'idea forza che mira allo "sviluppo del sistema turistico ed dei settori ad esso connesso" (miglioramento degli spazi pubblici, valorizzazione dei siti archeologici o culturali, le risorse naturali, le tradizioni, le produzioni tipiche e le produzioni artigianali). L'idea di puntare sulla vocazione turistica della zona litorale e di fare in modo che l'entroterra ne benefici, risulta quasi da subito non essere una strategia di sviluppo vincente. La capacità di realizzare i progetti previsti dal PIT nella tre macro aree (infrastrutture, aiuti alle imprese e formazione) è stata infatti modesta (o comunque in ritardo) se si considera che, al 30/10/2008, dei 38 progetti programmati solo 8 risultavano conclusi, 9 attivi, 19 non attivi e 4 soppressi.¹¹ Le iniziative concluse riguardano sostanzialmente azioni di marketing territoriale (sito internet del PIT, segnaletica turistica lungo il litorale¹² e diffusione della banda larga per l'informatizzazione dei Comuni¹³).

Gli insuccessi più significativi, invece, si sono registrati proprio su due delle parti più consistenti della progettazione integrata ovvero i Regimi di aiuto (sui quali erano previsti circa 20 milioni di euro) e la Formazione (circa 8 milioni, di cui 2,6 a gestione PIT e 5,6 a gestione regionale) (Formez 2003:51). Riguardo ai primi, si trattava di aiuti destinati al settore privato, quindi, allo sviluppo delle piccole e medie imprese, dell'artigianato e del turismo, che di fatto non sono stati realizzati. Dal momento che, a seguito della rimodulazione dei fondi

¹⁰ L'area comprende 39 Comuni con una popolazione complessiva di circa 130 mila abitanti (Istat 2006)

¹¹ Fonte: dati Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici www.retenuuv.it

¹² La segnaletica riporta il logo del PIT ed è stato denominato Progetto bandiera.

¹³ Quest'ultimo rappresenta in ogni caso un notevole traguardo poiché, viste le difficoltà logistiche di questo territorio, l'informatizzazione ha puntato a facilitare la comunicazione istituzionale tra i comuni e a diffondere sul territorio informazioni e conoscenza riguardo al PIT

PIT operata dall'amministrazione regionale, le risorse erano insufficienti per poter finanziare nuove imprese, legate per esempio al settore turistico, il PIT si è limitato ad investire il finanziamento ricevuto (circa 2 milioni di euro) per il potenziamento e l'ammodernamento di quelle esistenti. Questo ha rappresentato un grande elemento di insuccesso dal momento che la progettazione vera e propria era stata preceduta da una profonda analisi di contesto e da manifestazioni di interesse da parte del tessuto economico, finalizzate ad evidenziare i reali fabbisogni del territorio e che, invece, nel passaggio alla fase di attuazione, sono stati fortemente ridimensionati (*implementation gap*).

A fianco alle criticità oggettive, quali i ritardi con i quali sono state trasferite le risorse dalla regione ai territori nonché altri problemi legati all'avvicinarsi, a livello regionale, delle figure chiave della progettazione integrata, le responsabilità attorno all'attuazione del programma PIT sono da ritenersi miste e attribuibili, da una parte, ad una mancanza di coordinamento dell'attore regionale e, dall'altra, ad una non sempre pronta capacità del territorio di adeguarsi al complesso quadro normativo di riferimento della Progettazione Integrata. Molte di queste problematiche derivano dall'impianto naturale del PIT che, essendo uno strumento di spesa del POR 2000-2006, si è caratterizzato come un processo a forte regia regionale. E' stata infatti l'amministrazione regionale, fin dall'inizio, ad identificare sia i comuni che potevano rientrare nel PIT Locride, sia le risorse da destinare ad esso. Queste erano gestite dai Dipartimenti Regionali (suddivisi per settore) e dai Responsabili di Misura, che hanno ripartito le quote sulla base delle caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche dei territori (approccio prettamente quantitativo). Il lavoro di diagnosi e analisi di contesto, che ha animato i contesti locali per i primi due anni, ha finito, quindi, per far emergere più necessità e linee di intervento di quante se ne potessero in realtà finanziare (scarto tra dotazione finanziaria assegnata al PIT - circa 40 milioni di euro - e costi di realizzazione dei progetti). Come si legge anche nel nuovo POR FESR 2007-2013 della Regione Calabria [pp.77-86], rispetto alla programmazione integrata territoriale del precedente ciclo, l'amministrazione regionale ha dimostrato una scarsa dimestichezza con le procedure ad essa connesse, una lentezza decisionale che ha definitivamente arrestato il sistema PIT fino a quando non sono stati individuati, dal 2005, misure, strategie e progetti compatibili per evitare, laddove possibile, il disimpegno automatico.

Tali esiti non sono certamente attribuibili unicamente a responsabilità dell'amministrazione regionale la quale, allo stesso tempo, ha riscontrato ritardi e inadempienze anche da parte dei territori, soprattutto nella fase di realizzazione dei progetti. Appena i bandi per ricevere i finanziamenti sono stati emanati dalla Regione, non tutti i territori sono stati pronti ad affrontare il passaggio dalla fase di progettazione a quella di realizzazione. Questo aspetto può essere considerato un indicatore di come alcuni PIT fossero stati formulati come dichiarazioni di intenti dai tratti generici cui ha fatto da specchio una chiara mancanza di capacità attuativa da parte di alcuni territori. Probabilmente anche alla luce di questo, i PIT

non sono stati menzionati nel nuovo documento di programmazione regionale (DSR) e nel POR FESR figurano, invece, neo-strumenti di progettazione territoriale complessa quali i PISR – Progetti Integrati Strategici Regionali; i PISL – Progetti Integrati di Sviluppo Locale; i PISU – Progetti Integrati di Sviluppo Urbano) che, nelle intenzioni, conservano la logica dell'integrazione (la quale è più esplicita nei nuovi Progetti di Sviluppo Rurale portati avanti dai GAL) ma selezionano le linee di azione in maniera più rigorosa e distinguono tra tre livelli territoriali (appunto, regionale, locale-provinciale e urbano). Inoltre, la gestione di tali strumenti viene affidata a nuove strutture denominate Laboratori di progettazione territoriale, gestiti non più su scala locale ma provinciale. Questa nuova architettura getta ombre sulla continuità dell'utilizzo di organi "già rodati" (uffici tecnici del PIT, stazioni appaltanti, conferenza dei sindaci) e che a livello locale hanno dato comunque buoni risultati proprio perché si sono dimostrati capaci di incentivare la concertazione del territorio e il dialogo tra le parti.

Andando ad osservare infatti gli impatti immateriali conseguiti nel territorio, è possibile constatare che questa esperienza del PIT sembra aver stimolato veramente una concertazione orizzontale sul territorio della locride. Il PIT ha aperto, dopo il patto locale, un'altra stagione di collaborazione territoriale fatta di dialogo e confronto prima di tutto tra i sindaci dei comuni partner che, rinunciando ad una parte della propria autonomia, hanno deciso di aggregarsi per portare avanti progetti inter-comunali¹⁴. Quest'ultimo non è un traguardo da sottovalutare in un contesto come quello della Locride caratterizzato da piccoli centri urbani, da una vita politica conflittuale e da una chiusura municipalistica che già il Patto del 1999 aveva cercato di risolvere (Formez 2003: 45). La stessa società di sviluppo locale, adattata a Unità di Gestione e Coordinamento, è riuscita a potenziare il processo di cooperazione tra gli enti locali e capitalizzare un processo di coesione sociale avviato con l'esperienza del Patto territoriale tant'è che rimane tuttora attiva e continua a svolgere attività di informazioni e assistenza per le imprese e i comuni interessati.

Il bilancio del PIT Locride, buono per certi aspetti e inefficiente per altri, si chiude complessivamente con la consapevolezza, diffusa tra coloro che hanno partecipato ai lavori, che è stato realizzato ciò che si poteva realizzare ma che molto di quanto programmato e di quanto emerso spontaneamente dal territorio ha avuto un'attenzione solo marginale. Come si può osservare dunque alcune caratteristiche del processo di attuazione erano già visibili a circa tre anni dal suo avvio. Era stata da subito poco chiara la distribuzione delle responsabilità tra il livello regionale – che inizialmente non è riuscito a svolgere il suo ruolo di regia lasciando i territori in una situazione di anomia regolativa. Questa confusione e disorientamento iniziali hanno fatto accumulare un certo ritardo nella definizione chiara degli interventi (ovvero chi avrebbe fatto cosa e come) e, di conseguenza, nell'avvio dei lavori per

¹⁴ E' questo uno degli elementi che distingue il localismo (nella sua accezione negativa di eccessivo attaccamento al proprio spazio locale) dalla territorialità avvertita come un concetto più ampio che favorisce azioni di programmazione allargate e cosiddette di "area vasta".

la realizzazione dei progetti¹⁵. Il caso del PIT Locride rende chiaro quale può essere l'anello debole di una programmazione territoriale: scollamento istituzionale tra regione e territori; genericità degli obiettivi strategici, imprecisioni nelle procedure che, di conseguenza, hanno determinato un'attuazione parziale e poco incisiva per lo sviluppo.

4.2. La progettazione integrata nell'Ogliastra

L'esperienza della PI Ogliastra prende avvio nel maggio del 2004 quando la nuova amministrazione regionale lancia una fase rinnovata di Programmazione Territoriale e Progettazione Integrata prevedendo il finanziamento di Progetti Integrati mediante l'assegnazione di una premialità (ricavata dai fondi POR 2000-2006) a ciascun ambito territoriale che avesse presentato programmi in linea con le nuove finalità orientate, da un lato, a potenziare le competitività regionale e, dall'altro, ad accrescere lo sviluppo socio economico di specifici contesti territoriali.

La provincia dell'Ogliastra¹⁶, la cui configurazione presenta le caratteristiche della classica realtà agricola, ha ottenuto il riconoscimento di 26 programmi, che hanno riguardato la valorizzazione delle produzioni agroalimentari ogliastrine, la trasformazione delle aree rurali in sistemi rurali nonché azioni di contrasto ad uno dei principali punti di debolezza dell'area, ovvero lo spopolamento, attraverso la valorizzazione dei grandi attrattori ambientali e culturali. L'obiettivo trasversale di tale strategia è stato altresì quello di innovare tutti i processi di sviluppo locale puntando sul rafforzamento delle capacità, delle competenze e della professionalità degli operatori locali.

Per quanto riguarda le realizzazioni e i risultati strutturali ottenuti dai programmi non è stato possibile, in fase di indagine, disporre di dati completi e aggiornati ma solo di un documento di monitoraggio intermedio (aggiornato al 31-12-2008) elaborato dal Laboratorio Territoriale dell'Ogliastra che presentava alcuni risultati della PI. Tra questi un progetto innovativo, se misurato sullo specifico contesto, che ha proposto un utilizzo alternativo delle terre civiche di proprietà della provincia e dei comuni e altri progetti, rientranti nell'asse Valorizzazione delle produzioni agro-alimentari, attraverso i quali è stato possibile migliorare il ciclo di produzione e potenziare la rete di diffusione di alcuni prodotti locali mediante la creazione di un Centro di commercializzazione unico e attraverso la fornitura di prodotti alimentari nelle stesse mense scolastiche della zona. Un altro progetto importante è stato quello relativo all'emersione e all'investimento, da parte di produttori privati, di alcune lavorazioni

¹⁵ Progettazione 2001/2002 → approvazione progetti 2006 → trasferimento risorse 2007/2008

¹⁶ L'Ogliastra si è costituita come Provincia nel 2007; prima di questa data, tutti i comuni facevano parte, insieme ad altri, della provincia di Nuoro. I comuni della Provincia dell'Ogliastra sono: Arzana, Bari Sardo, Balnei, Cardedu, Elini, Gairo, Girasole, Ilbono, Jerzu, Lanusei, Loceri, Lotzorai, Osini, Perdasdefogu, Seui, Taluna, Tertenia, Tortolì, Triei, Ulassai, Urzulei, Ussassai, Villagrande Strisaili

femminili, sviluppato nell'ambito del Patto tematico per il sociale Donne e Conciliazione Vita-lavoro, resosi possibile grazie al lavoro di animazione svolto dal gruppo tecnico della PI che è riuscito a far emergere potenzialità nascoste in alcune delle aree più rurali della provincia. Dalla PI sono nati anche i percorsi per un Sistema turistico integrato e sostenibile, che mirava non solo a valorizzare l'offerta turistica mediante interventi di creazione o miglioramento delle strutture ricettive, ma anche a promuovere i prodotti tipici della filiera agro-alimentare ogliastrina come attrattori. Si è trattato, dunque, di micro-interventi abbastanza uniformi dal punto di vista delle tematiche che hanno certamente contribuito a rivitalizzare una delle aree più periferiche della regione sarda, che soffriva anche di un isolamento territoriale dovuto a difficili caratteristiche orografiche dell'area, le quali sono state regolarizzate in occasione della costituzione della Provincia dell'Ogliastra.

Sul versante organizzativo l'attività biennale del Laboratorio Territoriale¹⁷ ha reso possibile individuare assi e obiettivi prioritari finalizzati allo sviluppo economico e sociale, mettendo assieme tutti gli apporti possibili e facendo in modo che tutte le energie presenti sul territorio fungessero da supporto alla promozione. L'obiettivo principale era, infatti, quello di favorire la costruzione di una *logica di sistema territoriale integrato* che, basandosi sulla cooperazione e sulla co-progettazione, rendesse protagonista la rete degli attori presenti e interessati a concorrere allo sviluppo dell'area.

Le difficoltà, anche in questo caso, sono legate alla disponibilità finanziaria concessa dalla regione ai territori. Alla fine del 2006 infatti, gli uffici della programmazione regionale hanno affrontato una fase di "turbolenza" che ha portato al cambio dei vertici, con le dimissioni dell'Assessore regionale alla Programmazione, prima e, successivamente, con la fine del mandato del Direttore Generale – AdG POR. La perdita di una leadership alla guida della PI, rappresentata appunto fino a quel momento dal Direttore Generale, ha determinato una profonda battuta d'arresto. Dal punto di vista operativo, infatti, era stato necessario ricorrere ad una procedura a bando per poter impegnare le risorse residue del POR 2000-2006, le quali tuttavia non sarebbero state sufficienti a finanziare integralmente i progetti. Per ovviare a questo problema ciascun soggetto si è candidato singolarmente, perdendo quella visione di unione e integrazione che invece aveva caratterizzato tutta la prima fase e nella quale ciascuno aveva investito. Questa controversia ha inevitabilmente frantumato lo spirito di collaborazione costruito a monte del processo.

Gli effetti immateriali generati da questo processo non devono essere, comunque, tralasciati in quanto l'esperienza della PI è sicuramente servita ad avviare un processo di innovazione interna al governo locale (in particolare della provincia), di crescita delle capacità progettuali e soprattutto della diffusione di una consapevolezza e di un accordo sull'utilità di questa

¹⁷ All'interno del Laboratorio lavorava un gruppo formato da tecnici esterni selezionati dalla Regione, rappresentanti delle Province, un coordinatore regionale, alcuni operatori delle agenzie di sviluppo territoriali, un membro del GAL Ogliastra e altri gli agenti di sviluppo dell'ERSAT, cioè l'ente di sviluppo agricolo della Regione Sardegna.

nuova metodologia di lavoro che, fino a qualche anno fa, era impensabile. La grande novità, dal punto di vista del modello organizzativo è stata la costituzione dei Laboratori integrati provinciali nei quali lavoravano a stretto contatto sia i Coordinatori tecnici, selezionati dalla Regione per supportare i territori, sia i referenti (esperti e tecnici) delegati dalle province e dai territori (sussidiarietà concreta – multilevel governance), i quali, di fatto, hanno seguito tutto il processo di attuazione dei progetti. Un’eredità tangibile della PI è stata la decisione della provincia dell’Ogliestra di mantenere in vita il Laboratorio, che continua a svolgere il ruolo di centro di competenza e di animatore del territorio, integrando il personale nel proprio organico.

La PI ha rappresentato, dunque, per l’Ogliestra una grande opportunità per uscire dall’isolamento e arrestare i ritardi storici del suo territorio. Il successo è stato proprio l’aver avviato meccanismi di coesione territoriale basati sul dialogo ed sul confronto tra gli attori locali che, prima di questa esperienza, non erano assolutamente abituati ad incontrarsi e ragionare insieme. Dal 2009 la provincia prosegue il suo percorso verso lo sviluppo del territorio attraverso l’adozione di un altro strumento di programmazione complessa: la Pianificazione strategica. Questa ha inevitabilmente raccolto l’eredità lasciata dalla PI e ha individuato una strategia di fondo che vede di nuovo partecipi tutti i soggetti locali i quali, nonostante le criticità incontrate nella precedente esperienza, intravedono nella programmazione integrata una via decisiva per lo sviluppo.

4.3 Dimensioni di analisi a confronto

Riguardando i casi presentati e volendo tracciare brevemente i risultati conseguiti sulle quattro dimensioni di analisi suggerite nel par. 4 (p.12), si osserva che entrambi i PIT adottano una strategia di rilancio che è fortemente ancorata alle proprie caratteristiche territoriali e “attitudini” economiche (turismo in Calabria; filiera agro-alimentare in Sardegna). Tuttavia, nel caso Locride, l’idea forza basata sul turismo come motore di sviluppo della costa e dell’entroterra, è stata poco incisiva e probabilmente non conteneva in essa significative misure di intervento che influenzassero le problematiche strutturali dell’area (alti tassi di disoccupazione, isolamento territoriale, carenza di collegamenti infrastrutturali, criminalità organizzata). I risultati hanno avuto portata modesta se raffrontati agli obiettivi iniziali e alle aspettative che si erano create attorno al patto (soprattutto da parte dei soggetti privati). Azioni di cosiddetto marketing territoriale e decoro urbano sono state sicuramente importanti per valorizzare l’immagine del territorio, ma molte delle azioni di sistema, che dovevano innescare un meccanismo duraturo di sviluppo, sono rimaste incomplete. A questa lacuna, fanno da contraltare sia le incapacità dei territori di gestire processi complessi, sia le difficoltà sperimentate dal livello regionale nello svolgere il suo ruolo di coordinamento

nonché la riduzione, in corso d'opera, delle risorse finanziarie destinate al PIT. Nonostante, dunque, gli strumenti presentino una portata innovativa, rimane difficile tradurre le problematiche e i bisogni in azioni efficaci di sviluppo. Quando la funzione tecnico-operativa si scontra con la forza politica, con i suoi tempi e le sue logiche, i vincoli da sciogliere si moltiplicano generando confusione e ritardi.

Il modello di gestione è stato l'anello forte di entrambi i PIT. In ambedue i territori il management pubblico, con la collaborazione di consulenti esterni, ha saputo agire come animatore del programma e costruire le basi di una concertazione territoriale che ha continuato a dimostrarsi valida anche dopo il PIT. Risultati significativi infatti sono riconoscibili nella tenuta organizzativa delle meso-strutture costituite per e dal PIT e che sono sopravvissute ad esso. Se, quindi, i rapporti verticali tra livelli istituzionali hanno evidenziato problematicità, i veri risultati dei PIT si sono registrati sul terreno della governance locale a livello orizzontale, in quanto hanno rappresentato strumenti attorno ai quali si sono veramente costruiti partenariati, attorno ai quali discorsi e confronti si sono aperti tra gli attori che, per interesse pubblico o privato, hanno creduto nelle potenzialità dello strumento.

Il baricentro della valutazione può spostarsi, dunque, sugli impatti che il PIT ha prodotto nel contesto socio-economico istituzionale. Questo ultimo aspetto, infatti, può essere considerato un indicatore di buona performance nel momento in cui una amministrazione locale mostra di aver acquistato la logica della progettazione integrata territoriale, di aver migliorato la sua capacità di elaborare politiche e di aver perfezionato gli strumenti per lo sviluppo del proprio territorio.

5. Considerazioni conclusive: costruire lo sviluppo a partire dai territori

5.1 Le premesse

Dalla diffusione di strumenti di programmazione territoriale e da un periodo di esaltata autonomia locale deriva, quindi, una configurazione di esperienze a livello nazionale che conferma quanto esposto nelle precedenti pagine.

Nonostante l'apparato strumentale abbia teso ad omologare pratiche e finalità, risulta chiaro che la geografia della progettazione integrata presenta una mappa composita derivata dai diversi risultati (o dalla diversa intensità di questi) che ogni territorio ha potuto conseguire in termini di sviluppo, crescita e competitività. Anche dai due casi presentati è emerso che l'utilizzo di tali pratiche diviene valido nel momento in cui è funzionale allo scopo e virtuoso per i meccanismi che attiva. La criticità di tali politiche può risiedere, invece, nelle forme di applicazione distorta che da esse derivano. Il rischio di omologazione delle pratiche e di sterilità dei risultati, tuttavia, non è così raro. Riprendendo un'analisi proposta da Cremaschi

in una sua rassegna già sulla prima fase dei progetti integrati [2001:41], «La dimensione territoriale non è indipendente da quella in cui si esplica l'azione politica o l'influsso di un processo di cambiamento e sviluppo». Lo stesso autore proponeva una classificazione dei modelli di progettazione territoriale sottolineando come spesso sul medesimo territorio si sovrappongano più strumenti i quali, pur essendo finalizzati a obiettivi di sviluppo, sono allo stesso tempo veicolati da logiche politiche o da interessi particolaristici che potrebbero moderare la loro portata innovativa. L'articolazione territoriale dei programmi può rientrare: in un «modello puro», nel quale gli interessi degli attori convivono con un certo equilibrio (ed è il caso di programmi di riqualificazione di piccole dimensioni); in un modello *politicizzato* (corsivo mio) dove pregnante è la volontà espressa dai leader politici che calano dall'alto l'idea forza del progetto di sviluppo limitando la cooperazione istituzionale a pochi territori (un esempio sono stati i programmi Leader); un «modello ibrido» che allargando l'arena dei partecipanti (pubblici e privati) allarga i confini delle finalità e degli obiettivi di sviluppo per cui quel progetto viene avviato (è il caso dei Patti territoriali); infine vi può essere un «modello opportunista» nel quale la condivisione di obiettivi è subordinata alla possibilità di ottenere l'erogazione dei finanziamenti (vedi PRUSST).

Ammessi vizi nell'impianto concettuale¹⁸ e ammessi limiti nella capacità di investimento reale che tali strumenti di progettazione possono avere¹⁹, è legittimo ritenere che le politiche di sviluppo si realizzano a partire dalle peculiarità dei territori sui quali insistono e dalle *starting conditions* di cui ogni contesto è dotato. Il territorio infatti non è solo un'unità istituzionale o uno spazio delimitato da meri confini amministrativi. Esso è un sistema nel quale convivono fattori strutturali (governo, istituzioni, imprese, capitali) e fattori extra-economici (cultura locale, identità territoriale, capacità istituzionali ed efficienza amministrativa, cooperazione tra gli attori, fiducia, capitale sociale); è un luogo dove si incontrano soggetti che, per loro natura, sono portatori di interessi diversi ma che decidono di collaborare per negoziare questi stessi interessi e perseguire obiettivi comuni.

Il migliore connubio tra queste premesse e i risultati conseguibili può portare, attraverso strumenti regolativi di policy, a costruire territori capaci che rilanciano la propria economia, costruiscono coesione territoriale, garantiscono la sostenibilità dello sviluppo, producono beni durevoli e innovazioni istituzionali. I territori potrebbero essere allora classificati come “virtuosi” o “inefficienti” laddove i primi dimostrano di riuscire a costruire un radicamento sociale dei programmi di intervento alle proprie esigenze e competenze; altri risultano invece,

¹⁸ Programmi complessi, multi-obiettivo, con finalità di medio-lungo periodo che risentono inevitabilmente di un fisiologico calo di attenzione sia da parte degli attori promotori che da parte dei soggetti partecipanti, soprattutto quando i risultati materiali tardano a realizzarsi.

¹⁹ Spesso ad ambiziosi obiettivi di sviluppo non corrispondono quote di investimento adeguate (è stato per esempio il caso di molti PIT) o, viceversa, le capacità delle amministrazioni non sono all'altezza di gestire flussi importanti di capitali.

incapaci di costruire un percorso efficace di sviluppo²⁰. Portando l'analisi un po' più in profondità, è possibile tuttavia osservare che in diversi contesti interessati da progettazione integrata, mancavano proprio quelle stesse premesse che avrebbero facilitato la realizzazione del progetto di sviluppo la cui carenza ha presumibilmente inficiato il percorso intrapreso e la qualità dei risultati raggiunti. L'aver sottovalutato questo aspetto ha comportato un'abbondanza di critiche nei confronti delle politiche per lo sviluppo locale, ed in particolare della progettazione integrata, tant'è che anche allo stato attuale, assistiamo al ridimensionamento delle competenze territoriali, ad un maggiore controllo dello stato centrale sulle manovre finanziarie e di investimento degli enti locali. I recenti tagli finanziari e le spinte al federalismo fanno immaginare, dunque, un futuro difficile per lo sviluppo locale, così come dai confini molto sfumati si presenta la strategia di sviluppo locale presentata dal governo italiano per esempio nel Quadro Comunitario di Sostegno, che pure indicava le città come nuovi centri propulsori della crescita e del benessere del paese [QSN 2007-2013 pp.71-150].

E' legittimo osservare che uno dei problemi è stato allora non prendere sufficientemente in considerazione la presenza di alcuni pre-requisiti facilitanti all'attuazione di strumenti di governo del territorio? Oppure è più giusto lasciare libero corso alle esperienze locali e permettere che ogni territorio agisca per produrre micro-policies differenziate?

5.1 I risultati

Nonostante persistano dunque elementi di criticità, le novità introdotte da questa nuova metodologia di programmare lo sviluppo risiedono soprattutto nei processi attivati, piuttosto che nei risultati che essa ha, ad oggi, determinato. Per una valutazione completa occorre infatti aspettare del tempo poiché, in ragione degli obiettivi di medio-lungo periodo che tali strumenti di policy si prefiggono, l'analisi dell'impatto rimane sempre un passo indietro rispetto ai reali tempi di implementazione²¹. Spesso, invece, i numerosi rapporti di valutazione appartenenti alla documentazione ufficiale (conti territoriali, rapporti statistici, valutazioni macro-economiche), offrono periodicamente dei prospetti in cui si diffondono i risultati delle ricadute economiche e sociali degli investimenti pubblici e dei vari programmi nazionali o locali. La numerosità di questi rapporti impedisce di proporre una sintesi che dia una misura generale della loro efficacia ma ciò che si evince leggendoli è che la maggior

²⁰ Ovvvero contesti in cui incapacità amministrative e carenze di competenze specifiche o, ancora, contesti nei quali lo sviluppo locale non era concepito come canale di investimento del denaro pubblico, hanno mancato l'occasione di avviare un percorso strategico di sviluppo.

²¹ La constatazione che le difficoltà di attuazione o la mancata messa in opera di una policy (o di un programma) siano aspetti inevitabili, ha portato molti studiosi dell'implementation research (tra gli altri Ripley, Elmore) a capovolgere il metodo di studio prediligendo il cosiddetto approccio bottom up con il quale, piuttosto che la mera conformità agli obiettivi iniziali (top down), si analizzano i processi di realizzazione delle policies e la loro interazione-retroazione con il contesto nel quale agiscono. Al riguardo si veda Bardach 1977.

parte delle valutazioni si concentra sulla mancata attuazione di parte dei programmi o sui volumi di finanziamento non investiti in tempi utili, tralasciando di considerare la complessità procedurale, le lungaggini burocratiche e le difficoltà gestionali che la complessità degli obiettivi dei nuovi programmi politici implicano. Si tratta, inoltre, di politiche la cui «formulazione e implementazione sottintendono processi socio-istituzionali molto intricati in cui si vede il ruolo delle istituzioni e della pluralità dei soggetti» [Donolo 2006 p. 229] e che, pertanto, si trovano continuamente a misurarsi con variabili di natura qualitativa (cooperazione inter-istituzionale, competenze, volontà politica, fiducia, consenso, conflittualità) che richiedono parametri di valutazione diversi rispetto ai tradizionali metodi statistici. Esplicativo in questo senso è il concetto di *institutional milieu* sviluppato da Di Gaetano e Strom (2003) per indicare come l'assetto politico-istituzionale, le reti di relazioni tra i soggetti pubblici ed economici che convivono nello stesso spazio, influenzino i processi di costruzione della governance e l'efficacia delle policies che tramite essa si perseguono. E' quindi nelle diversità territoriali che risiedono le forme della regolazione locale. A parere di chi scrive, strumenti e governance possono rappresentare un binomio per il rafforzamento dello sviluppo locale nella misura in cui una governance democratica funga da meso-struttura di supporto all'adozione di politiche complesse, ma l'efficacia del loro incrocio si misurerà sugli effetti, materiali ed immateriali, prodotti e sulle capacità che rispetto ad essi il sistema locale riuscirà ad acquisire. Anche se risultati consolidati di sviluppo sono ancora riconoscibili come *flusso* piuttosto che come *stock*, la potenzialità di strumenti regolativi come i PIT, può essere infatti forte e può favorire percorsi di innovazione locale attraverso la diffusione di conoscenza, la sedimentazione di pratiche consolidate, la formazione di un pattern di attori e di reti di relazioni stabili come nei casi analizzati.

E'ragionevole osservare, infine, che la strada da perseguire vada verso questa direzione, una direzione che invita i contesti e la politica locale a misurarsi con il proprio territorio, a definire strategie di intervento di lungo periodo, a integrare le politiche per renderle interdipendenti e a sviluppare un processo decisionale negoziato che, sebbene diventi più lungo e complesso, può per questa via preservare da un rischio di auto-referenzialità. «Malgrado i loro deficit abbiamo bisogno di politiche pubbliche» sostiene Donolo [2006 p.221] e abbiamo bisogno di costruire governance dal momento che l'insieme delle trasformazioni cui si assiste in questi ultimi venti anni ha di fatto portato ad un suo rafforzamento e ad una legittimazione decisionale e operativa che non discende dalla tradizionale via politica ma da un consenso costruito dal basso.

Bibliografia

- AA.VV. (2001), Patti territoriali: successi e fallimenti, Stato e mercato, n. 63, il Mulino, Bologna.
- AA.VV. (2005), Politiche pubbliche, pratiche partecipative, democrazia deliberativa, governance territoriale, Stato e Mercato n. 73, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (1988), La costruzione sociale del mercato: studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., Le Galès P. (eds.) (2001), Le città nell'Europa contemporanea, Liguori Editore, Napoli.
- Barca F. (2006), L'Italia frenata. Paradossi e lezioni dalla politica dello sviluppo, Donzelli Editore, Roma.
- Bardach E., (1977), The Implementation Game: What happens After a Bill Becomes a Law . Cambridge: MIT Press
- Bianchi T., Casavola P. (2008), I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 200-2006. Teorie, Fatti e Riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale, Materiali UVAL, Num. 17.
- Calza Bini P. (2001), "Diversità socio-territoriali e sistemi di welfare", in Argomenti, Franco Angeli, Milano, pp. 22-36.
- Cersosimo D. (eds.) (2001), Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Cremaschi M. (eds.) (2001), *Programmi Integrati. Opportunità e vincoli*, Formez – Sviluppo Locale, Donzelli editore, Roma.
- De Vivo P. (2004), Pratiche di concertazione e sviluppo locale, Franco Angeli, Milano.
- Di Gaetano A. Strom E., (2003), Comparative Urban Governance. An Integrated Approach, Urban Affairs Review. Vol. 38, No. 3, January, pp. 356-395.
- Donolo C. (2005a), "Innovazione nel governo locale tramite politiche di governo del territorio", DICOTER-Roma.
- Donolo C. (2005b), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies?", in AA.VV. Stato e mercato, n. 73, il Mulino, Bologna, pp. 32-65.
- Donolo C. (eds.) (2006), Il futuro delle politiche pubbliche, Mondadori, Milano.
- Formez (2001), la Progettazione Integrata Territoriale. Strumenti e procedure. Vol. II, – Area Sviluppo Locale, Donzelli editore, Roma.
- Formez (2003), L'esperienza dei PIT. Studi di caso, Area Editoria e Documentazione, 15, Roma
- Le Galès P. (1998), "La nuova political economy delle città e delle regioni", Stato e mercato, n. 52, il Mulino, Bologna, pp. 53-91.

- Le Galès P. (2002), "Government e governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione", in *FOEDUS*, n. 4.
- Mayntz R. (1999) "La teoria della governance: sfide e prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXIX, n. 1 aprile, il Mulino, Bologna, pp. 3-21.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2008), *Rapporto Annuale 2008*, Roma.
- Nagel S. (1984), *Public Policy. Goals, Means, and Methods*. St. Martin Press, New York.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali*, il Mulino, Bologna.
- Savino M. (eds.) (2003), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, Franco Angeli, Milano.
- Treib O., Bahr H., Falkner G., (2005), *Modes of Governance: A Note Towards Conceptuale Clarification*, European Governance Paper (EUROGOV) No. N-05-2, <http://connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>
- Triglia C. (1999), "Capitale sociale e sviluppo locale", *Stato e mercato*, n.57, il Mulino, Bologna, pp. 419-440.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Editori La Terza, Roma-Bari.

ABSTRACT

This paper deals with an analysis on the changes that have come about in the new generation of integrated policies, seeing that these present both a challenge and an opportunity for local government to identify the particular features of local contexts and therefore lead to the definition of those development strategies that will be most suitable to affront specific issues. In fact, present local contexts have become very *complex systems* and decision-making must use an approach that is cross policy oriented, not only to favour economic growth and employment but also to improve social conditions. The central part of the paper illustrates the origins of integrated planning and its implementation in various contractual forms, known in Italy as ‘negotiated planning’. The data presented show that there has been a significant use of this instrument throughout all the Italian regions; however, in spite of the fact that the formal procedures were followed in most cases, the results have proved widely different in different regions. This seems to indicate that the model of governance should be considered a process that is still subject to factors of strength and of weakness. Within this analysis, the paper illustrates two case studies regarding two different territories (Locride and Ogliastro) that have actuated a PIT. The fields of study concerned: development strategy; the model of organisation; results; and impacts in terms of local innovation, governance and social cohesion.

Considering that the starting conditions played a decisive role in the implementation game, it appears that innovation can be measured by studying the processes rather than the structural results achieved by the local contexts. Consolidation of bargaining procedures, the setting up of a pattern of actors and a stable network of relations in these territories are the main innovative aspects, and they must not be under-estimated since they show that this new approach to governance can lead to positive change.