

L'esperienza dei patti territoriali

1. Introduzione

A partire dal 1997, anno di attivazione dei patti territoriali di prima generazione, abbiamo assistito alla diffusione di un nuovo tipo di politiche di sviluppo locale sia in Italia che in Europa. Si tratta di una varietà di interventi che hanno un elemento comune: si basano su accordi tra soggetti istituzionali pubblici e privati, nell'ambito di un definito contesto locale. Con queste politiche di sviluppo locale che vanno sotto il nome di *programmazione negoziata*, ed in particolare con i patti territoriali, l'Italia si è fatta portavoce di un nuovo modo di programmare lo sviluppo.

Abbiamo ragione di credere che ciò derivi dal forte radicamento territoriale delle attività economiche nel nostro paese. Infatti in Italia da tempo si studiano le economie locali non solo in termini di rapporti di mercato, ma anche in relazione a meccanismi di cooperazione formale e informale tra gli attori privati e pubblici delle diverse aree. I risultati di queste analisi e la presenza di una serie di condizioni particolari – la crisi economica e politica dei primi anni Novanta, la dismissione del sistema delle imprese pubbliche, il fallimento dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, la crisi della finanza pubblica, il vuoto politico derivante dalle inchieste di “mani pulite” – hanno spinto verso la sperimentazione dei patti territoriali, il cui scopo è quello di favorire lo sviluppo attraverso interventi che stimolino, con incentivi finanziari e con servizi, gli attori locali (pubblici e privati) a cooperare per mettere a punto progetti integrati di sviluppo.

L'obiettivo del patto territoriale è il miglioramento del contesto locale in cui le aziende operano, attraverso l'integrazione di interventi infrastrutturali e investimenti dei soggetti privati e per questa ragione il patto non può essere considerato come uno strumento di incentivazione assimilabile alle leggi di agevolazioni alle imprese (ad esempio, la legge n. 488 del 1992).

In definitiva, si punta ad accrescere le economie esterne materiali (infrastrutture, servizi) e immateriali (capacità relazionali, capitale sociale), incrementando il “capitale fisso sociale” ed avviando una sorta di “processo moltiplicatore” che genera nuovo sviluppo, secondo la ben nota concezione di Hirschman (1968). Le condizioni esterne alle imprese divengono un fattore cruciale di sviluppo, in particolare nelle nuove modalità di organizzazione post-fordista dell'economia dove le imprese diventano dipendenti dall'ambiente esterno in cui operano (Porter, 1982; Krugman, 1991)¹.

In questo senso i patti sono stati uno strumento sia per intervenire nelle situazioni di arretratezza economica, che per governare lo sviluppo delle aree più avanzate, proponendosi come nuovi strumenti programmatici disconnessi dalle vecchie logiche delle politiche calate dall'alto. Per il futuro i patti possono essere un modello di politiche per lo sviluppo locale, naturalmente con le dovute revisioni che un'esperienza così complessa e variegata richiede. È evidente infatti, come una svolta così repentina abbia comportato molteplici problemi in fase di realizzazione, legati alle incertezze e ai cambiamenti della normativa, alle carenze delle procedure di valutazione, alle diffi-

coltà della concertazione locale e alla tendenza a ripercorrere vecchie forme di finanziamento piuttosto che impegnarsi in veri e propri progetti di sviluppo locale. Così, dopo una fase iniziale di grande interesse per i nuovi strumenti, è presto subentrata una valutazione più negativa, con critiche aspre provenienti da molti soggetti attivi nelle politiche economiche. Al di là dei commenti dei responsabili politici, gli studiosi si sono espressi in modo più articolato, distinguendo tra gli aspetti positivi e quindi da ripetere, e quelli più negativi e quindi da evitare in futuro.

Dal 1997 ad oggi si è assistito al fiorire di un discreto numero di studi di caso e forse è giunto il momento di procedere ad una verifica più attenta e rigorosa che metta in evidenza luci ed ombre dell'esperienza "patti territoriali". Lo scopo che si vuole perseguire con questo articolo non è tanto quello di legittimare o meno la programmazione negoziata e le scelte politiche che l'hanno accompagnata, quanto piuttosto trarre indicazioni per le politiche future. A prescindere dai risultati ottenuti, rimane il fatto che per la prima volta con i patti territoriali si è tentato di rendere esplicito il rilievo che il luogo (contesto locale/territoriale) svolge come chiave di lettura del cambiamento economico e quindi delle politiche per promuoverlo.

2. Gli anni Novanta e la nuova programmazione economica

I patti territoriali finanziati sono stati numerosi (oltre 200) e il panorama dei risultati ottenuti è estremamente variegato. Il presente articolo tenterà di passare in rassegna i numerosi studi e valutazioni sull'esperienza dei patti territoriali al fine di cogliere indicazioni che possano risultare propositive per le future politiche di sviluppo locale.

La programmazione negoziata ha preso avvio in un periodo storico particolare per il nostro paese, crocevia di numerosi processi di cambiamento, sia nel campo economico che politico². Quindi, al fine di comprendere le finalità e le aspettative legate ai patti territoriali è utile ricordare il clima politico e culturale in cui sono nati.

La costituzione delle regioni è avvenuta in Italia nel 1970 e il processo di decentramento è stato lento e graduale. Soltanto alla fine degli anni Ottanta il processo ha subito un'accelerazione, prima nelle regioni del Nord e poi anche in quelle del Mezzogiorno, con una maggiore autonomia che si è tradotta in nuove competenze sia di spesa

che di prelievo e con l'accettazione di iniziative volte a un coinvolgimento attivo di soggetti pubblici e privati operanti a livello locale. Ciò che distingue le prime esperienze è soprattutto l'esigenza pratica di superare, attraverso la concertazione, situazioni contorte e rigide. Mettere tutte le parti coinvolte intorno a un tavolo è "il mezzo per sbloccare processi decisionali altrimenti difficilmente districabili" (Bobbio, 2000, p. 118).

I patti territoriali sono figli di questo clima contrassegnato da una forte spinta federalista ed hanno rappresentato lo strumento con cui misurare le accresciute competenze degli attori locali, legittimarle, operando su problematiche complesse come lo sviluppo e l'infrastrutturazione del territorio.

Tra i cambiamenti istituzionali dell'ultimo decennio è d'obbligo considerare anche il fenomeno comunemente conosciuto come "tangentopoli" e la profonda epurazione che ne è conseguita in ambito politico, dalla quale i grandi partiti nazionali ne sono usciti ridimensionati ed alcuni di essi sono persino scomparsi. Per le classi dirigenti locali è venuto meno il punto di riferimento politico e l'intermediario dei flussi finanziari. Il vuoto istituzionale che si è creato ha determinato condizioni favorevoli alla tessitura di relazioni orizzontali fra attori politici, sociali ed economici (Cersosimo e Wolleb, 2001).

Un altro cambiamento importante è avvenuto nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale in Italia. Nei primi anni Novanta si sono tirate le somme sugli effetti reali delle politiche per lo sviluppo messe in atto a partire dal secondo dopoguerra, anche a seguito della crisi finanziaria che ha comportato un ridimensionamento dell'impegno del governo in economia, o quanto meno un maggior controllo sull'efficacia degli interventi. Di pari passo, con la massiccia dismissione delle partecipazioni statali, si è dovuto riconoscere la scarsa efficacia dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno e la conseguente crisi di un modello centralista di politiche e decisioni calate dall'alto (Triglia, 1994), con un conseguente rafforzamento del coordinamento fra istituzioni centrali, locali e intermedie, secondo il principio di sussidiarietà, ormai diffuso nell'Unione Europea.

In concomitanza con le riflessioni sul ruolo dei governi centrali nell'ambito delle politiche per lo sviluppo, anche la realtà economica è cambiata e con essa anche il modo di guardare allo sviluppo economico. Con il diffondersi di un approccio territoriale allo sviluppo economico, proliferano gli studi e le ricerche sul tema dello sviluppo locale. Il successo economico dei distretti industriali e la



risonanza degli studi su di essi, spingono l'attenzione (non solo in Italia: Scott e Storper, 1986; Piore e Sabel, 1987) sugli elementi non economici dello sviluppo, da quelli sociali a quelli istituzionali (Sforzi, 1995; Conti e Sforzi, 1997; Trigilia, 2001).

Il territorio diviene la chiave di lettura principale dello sviluppo e quindi destinatario delle politiche pubbliche. Contro ogni logica deterministica dello sviluppo, si fa largo la convinzione che la *performance* economica dei luoghi produttivi può essere modificata grazie all'intervento pubblico. In questa fase il distretto industriale esaurisce in modo efficace la sua funzione di "apripista" verso una rinnovata attenzione per gli elementi territoriali dello sviluppo e si configura come una delle possibili vie di sviluppo locale.

I patti territoriali nascono in questo clima di transizione tra le vecchie logiche centraliste e le nuove politiche regionali, tra l'approccio tradizionale allo sviluppo focalizzato sull'impresa e l'approccio nuovo che identifica nel territorio (dove si svolge la produzione e la vita delle persone) l'oggetto di studio e di intervento, e quindi rappresentano un punto di partenza piuttosto che d'arrivo. Nel procedere ad una valutazione dell'esperienza dei patti territoriali, a mio avviso, si deve tenere presente la discontinuità che essi hanno rappresentato nel quadro della programmazione economica italiana, quasi una cesura, con tutte le difficoltà che accompagnano in genere uno strumento innovativo nella fase di avvio, per di più se generato dagli organi centrali (Consiglio dei Ministri) ma nella realtà applicato dalle amministrazioni locali (Province, Comuni). Solo se si considera l'ormai conclusa esperienza dei patti territoriali come un primo tentativo, vedremo in seguito se riuscito, di introdurre meccanismi nuovi nella programmazione, con l'obiettivo non solo di coinvolgere i soggetti locali ma finanche di stimolare l'agire collettivo territoriale, proposito ambizioso e come tale lodevole, siamo in grado di coglierne la portata innovativa, in quanto molti sono i punti deboli e le lacune che li caratterizzano.

È dunque opportuna una riflessione critica sull'esperienza dei patti per coglierne gli spunti positivi e rilevarne gli errori commessi al fine di non ripeterli in futuro. Per fare ciò è necessario ricordare inizialmente, seppure in sintesi, le innovazioni apportate dai patti territoriali.

3. Le finalità dei patti territoriali

All'interno del processo di trasformazione delle politiche pubbliche a sostegno dello sviluppo, i

patti territoriali si distinguono per il loro carattere innovativo, sia rispetto agli altri strumenti di programmazione negoziata (accordo di programma, contratto d'area)³, sia nei confronti naturalmente delle più tradizionali forme di intervento pubblico nell'economia⁴.

Inizialmente pensati per sostenere l'occupazione nelle zone meridionali del paese, i patti territoriali hanno trovato applicazione anche nelle aree Obiettivo 2 e 5b del Centro-Nord⁵. Le difficoltà iniziali sono state numerose, in buona parte derivanti da una normativa poco chiara riguardo alle competenze specifiche dei soggetti pubblici partecipanti ed ai tempi di realizzazione⁶. Ciononostante i patti approvati sono stati 220 con un impegno finanziario pubblico di oltre 5 miliardi di euro⁷ (tabella 1).

Lo strumento dei patti territoriali ha destato l'interesse degli organi europei a tal punto che l'Unione Europea ha deciso di finanziare 80 patti territoriali stipulati nei paesi membri, di cui 10 nel territorio italiano (Staniscia, 2003)⁸.

I caratteri innovativi del patto territoriale sono riscontrabili sia nella prima fase di progettazione che in quella successiva di gestione.

La fase di progettazione è promossa e guidata dagli attori locali – rappresentanti delle forze sociali, degli enti locali e di singoli operatori economici – attraverso il meccanismo della concertazione. La logica che ne sottende è quella del riconoscimento che lo sviluppo – essendo un processo geograficamente localizzato – non può prescindere (almeno in una certa misura) dall'iniziativa dei soggetti locali e ciò rappresenta senz'altro un'inversione di tendenza nelle modalità dell'intervento pubblico. Il patto è concertato da soggetti (pubblici e privati) facenti parte del "sistema locale", membri attivi della filiera socioeconomica, i quali sono chiamati a definire l'area territoriale del patto, produrre un'analisi sulla presenza di minacce ed opportunità⁹, delineare una strategia d'azione e raccogliere tutti i progetti imprenditoriali ed infrastrutturali al fine di realizzarla.

Questa prima fase si traduce in un documento, il patto territoriale, che deve essere firmato dai soggetti coinvolti ed inviato agli istituti finanziari convenzionati con il Ministero del Tesoro per l'istruttoria dei progetti pubblici e privati per verificarne la congruità con le limitazioni imposte dalla legge (settore economico, finanziamento pubblico richiesto, tempi di realizzazione)¹⁰. A conclusione della prima fase del patto questo viene definitivamente approvato dal Ministero che verifica come condizioni necessarie la bontà del progetto di sviluppo, la presenza di progetti privati

Tab. 1. I patti territoriali per anno di attivazione e finanziamento previsto, 1997-2003.

Varie leggi di finanziamento ¹	Anno di attivazione ²	Numero	Finanziamento pubblico previsto (milioni di euro)
Patti territoriali			
– di 1 ^a generazione ³	1997	12	371
– di 2 ^a generazione ⁴	1999	39	1.278
Bando del 10 ottobre 1999	2001	28	1.003
Istruttoria conclusa il 31 dicembre 1999	2001	7	165
Patti agricoli ⁵	2001	91	1.386
Calamità naturali ⁶	2001	32	902
Istruttoria conclusa il 28 febbraio 2001 ⁷	2003	11	440
Totale		220	5.545

¹ I patti sono stati approvati e finanziati in blocchi di legge successivi, ciascuno dei quali differente dai precedenti per regole di approvazione e gestione, in qualche caso per contenuto degli interventi ammissibili.

² Per anno di attivazione si intende l'anno di trasmissione alla Cassa Depositi e Prestiti dell'autorizzazione a erogare i fondi (per i patti di prima generazione la media dell'inizio dell'erogazione alle singole iniziative).

³ Patti approvati dal CIPE con delibere assunte tra il 18 dicembre 1996 e il 26 giugno 1997; tutti i patti appartenenti a questa classe sono collocati nel Mezzogiorno e sono diventati operativi entro i primi mesi del 1998.

⁴ Patti approvati con la nuova disciplina introdotta dal CIPE con la delibera del 21 marzo 1997; questi patti sono stati varati con due bandi distinti (30 novembre 1998 e 10 aprile 1999) e sono diventati operativi, salvo rare eccezioni, nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000; 20 sono collocati nelle regioni del Sud e 19 in quelle del Centro-Nord.

⁵ Meglio conosciuti come "patti verdi" finanziati con i fondi speciali destinati all'agricoltura, settore che era rimasto escluso dai precedenti finanziamenti.

⁶ Patti localizzati in territori colpiti da calamità naturali o a rischio idrogeologico.

⁷ Patti territoriali per i quali le risorse sono state individuate con la legge finanziaria del 2003.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003.

per almeno il 70% dell'investimento totale e l'impegno dei soggetti a collaborare per il buon fine del patto¹¹.

Il pieno coinvolgimento nella fase decisionale degli attori locali lascia presupporre una maggiore attenzione per le reali esigenze economiche ed ambientali dell'area del patto, oltre ad una loro maggiore responsabilizzazione sugli esiti del progetto.

Si possono intuire i possibili vantaggi che una programmazione mirata a suscitare l'iniziativa locale permette di conseguire. Primo, il superamento dei difetti storici degli interventi guidati dal centro, in particolare dovrebbe diminuire il pericolo di corruzione, spesso alimentato dai mille rivoli amministrativi che i finanziamenti devono seguire ed aumentare invece l'efficacia degli interventi programmatici. Secondo, una maggiore responsabilizzazione degli attori locali che, se da un lato vedono la possibilità di ottenere finanziamenti a sostegno dei propri progetti e delle risorse rischiate in prima persona, dall'altro sono chiamati ad un maggiore e più responsabile coinvolgimento nel processo di sviluppo, rendendosi disponibili a negoziare gli interventi unitamente agli altri attori dello sviluppo locale, secondo i meccanismi tipici della concertazione.

È evidente la volontà del legislatore di promuovere delle specifiche procedure con l'intento di condizionare i comportamenti dei soggetti coinvolti nella costruzione del patto. Ciò sta a significare che l'obiettivo primario dei patti territoriali non è sostenere le imprese esistenti, come avviene per esempio con la legge n. 488 del 1992, altrimenti non si spiegherebbe una procedura istituzionale così lunga che coinvolge un largo numero di soggetti locali. L'intento implicito è intervenire su quegli elementi del contesto socio-istituzionale che sono in grado di agevolare oppure ostacolare il cambiamento economico. Così facendo si è voluto incidere sulla *performance* economica di un'area attraverso uno strumento (il patto territoriale) ritenuto capace di creare un valore aggiunto per il territorio in termini di intensità e stabilità delle relazioni fra istituzioni, sulla propensione alla cooperazione, sul grado di fiducia all'interno degli attori dello sviluppo. In altri parole, imponendo precise modalità di comportamento, si è tentato di attivare e/o consolidare una rete stabile di soggetti locali capace di garantire l'autoreferenzialità presente e futura dell'area di patto.

Il patto territoriale si propone di generare quello che si potrebbe definire un contesto sperimentale in grado di indurre un cambiamento nel



modo di comportarsi dei suoi protagonisti nel senso di superare la tendenza a comportamenti da *free rider*, riconoscendo una matrice di interessi comuni e alimentando una maggiore propensione all'azione collettiva ed alla produzione di beni pubblici locali (Cersosimo e Wolleb, 2001).

Un secondo carattere innovativo deriva dal grado di integrazione che il patto territoriale si pone di raggiungere. L'obiettivo è quello di produrre programmi di sviluppo integrato fondati sulle opportunità offerte dal territorio di riferimento e/o, se esistono, sulle agglomerazioni e tradizioni produttive preesistenti. Il patto non è quindi un banale censimento di idee o di necessità dell'area, ma è un insieme di progetti che si rafforzano reciprocamente tendendo ad una dimensione di sviluppo integrato. Naturalmente perché ciò si realizzi deve emergere quel comportamento sinergico degli attori locali che, come detto in precedenza, il patto stesso si prefigge di stimolare.

I firmatari del patto, siano essi attori pubblici o privati, si impegnano ad agire per il buon fine del progetto, ognuno nell'ambito del suo campo d'azione: i sindacati a garantire buone relazioni industriali, le banche a favorire l'accesso al credito, i comuni e le province a semplificare ed accelerare le procedure burocratiche oltre che su progetti infrastrutturali, gli imprenditori ad investire nell'area.

In definitiva, la natura di "progetto integrato" dovrebbe attivare un volume di investimenti pubblici e privati concentrati territorialmente capace di produrre esternalità positive, ossia vantaggi anche per le imprese esistenti e nuovi investimenti.

La capacità di comunicazione tra la sfera pubblica e quella privata diviene quindi l'elemento strategico per il buon fine dell'intervento. Le difficoltà di comunicazione tra i due ambiti sono spesso motivo di fallimento delle politiche per lo sviluppo locale. Per facilitare questa comunicazione il patto territoriale ha introdotto un'importante innovazione istituzionale, riconoscendo un ruolo di prim'ordine alle società miste, che nei patti per esempio assumono il ruolo di "soggetto responsabile". Le società miste sono state introdotte già da tempo in Italia (legge n. 498/1992) e laddove sono investite di poteri garantiscono una migliore comunicazione tra settore pubblico e privato: le procedure burocratiche sono più snelle, i ruoli delle varie istituzioni più chiari. I privati hanno così a disposizione uno sportello attivo che riesce a risolvere molte delle loro richieste, direttamente laddove è possibile ed indirizzando l'utente verso il canale "giusto" negli altri casi.

In altre parole il settore pubblico, spesso "latitante" perché nascosto dietro i mille procedimenti burocratici da seguire, con le società miste si avvicina notevolmente agli attori locali, in particolar modo quelli economici (imprenditori), con ruoli più chiari e procedure burocratiche più veloci (le società miste possono perfino accordare anticipatamente, laddove ci siano i presupposti, le concessioni edilizie, che naturalmente poi vengono assegnate definitivamente dai comuni).

In definitiva, le parole chiave per definire i patti territoriali possono essere: negoziazione, integrazione, valore aggiunto territoriale, sviluppo locale¹².

Prima di concludere questa breve rassegna sulle finalità dei patti territoriali è forse necessario sottolineare un ultimo aspetto.

Alla base della concertazione, e come griglia di selezione dei singoli progetti che costituiscono il patto territoriale, vi è la presenza di un'idea-forza di sviluppo del territorio. È questa l'idea che guida gli attori della concertazione sia per delimitare l'area oggetto del patto, sia per selezionare e ordinare gerarchicamente gli interessi localmente in gioco.

La dimensione territoriale del patto insiste perciò sulla concertazione e selezione di attività economiche caratterizzate da una rapida eseguibilità e da una dimensione complessiva contenuta. La dimensione contenuta del patto è coerente con un progetto che nasce dal territorio e che attiva e mette in gioco le risorse locali. Nello stesso tempo, la dimensione contenuta non va intesa come una pura azione di promozione e animazione dello sviluppo di aree interne, per la quale esistono già altri strumenti comunitari come i programmi LEADER II.

Il patto, quindi, si caratterizza come uno strumento "mediano" per suscitare e promuovere l'iniziativa locale, rivolgendosi agli attori "forti" delle aree in deficit di sviluppo.

4. Dalla teoria alla pratica: una valutazione dei patti territoriali in Italia

Al di là degli aspetti formali che mettono in evidenza la portata innovativa dei patti territoriali, l'esperienza sul campo ha mostrato alcune difficoltà. La normativa lasciava ampi spazi all'interpretazione e così è stato: le tipologie di risposte sono risultate molto eterogenee e gli insuccessi sono stati accompagnati da esperienze felici e prolifiche.

Come si è detto in precedenza l'obiettivo dei patti territoriali non era semplicemente quello di

favorire, con un sistema di incentivi, gli investimenti privati nelle aree depresse del paese, altrimenti non avrebbe avuto senso obbligare gli imprenditori a seguire procedure così complesse: sarebbe stato più semplice sostenere gli investimenti con incentivi come avviene, per esempio, con la legge n. 488/1992. L'obiettivo più o meno esplicito era quello di favorire gli investimenti privati, ma non soltanto quelli presenti nel patto, sostenuti con un contributo del 30% a fondo perduto, quanto piuttosto produrre esternalità positive, ossia la creazione di un ambiente favorevole al cambiamento sociale ed economico capace di stimolare processi di imprenditorialità e di attrarre investimenti dall'esterno. Si è pensato che obbligando i soggetti privati e pubblici a partecipare ad un progetto comune di sviluppo si potesse generare e/o consolidare una rete di relazioni durevole, basata sulla fiducia, idonea a favorire la reciprocità e la cooperazione e perciò, in estrema sintesi, adatta a produrre un'atmosfera favorevole agli investimenti privati.

È evidente il circolo virtuoso che si è tentato di innescare fra la realtà locale e il patto territoriale: il secondo non può realizzarsi senza la prima, e realizzandosi la rafforza, operando nel senso di un'intensificazione della comunicazione sociale all'interno del sistema locale (Tinacci, 2002).

Un'attenta valutazione dell'esperienza dei patti territoriali deve quindi porsi l'obiettivo di comprendere se, dove e perché ciò è avvenuto. Nel corso del presente lavoro si tenterà di rispondere a questi tre interrogativi. Ma non con il semplice intento di criticare, ovvero apprezzare, lo strumento, quanto piuttosto allo scopo di trarne spunti di riflessione per le politiche future.

Cominciamo con rispondere al primo interrogativo: se alcuni patti territoriali sono riusciti a generare quelle esternalità positive che derivano da un rinnovato spirito cooperativo e dalla consapevolezza dei vantaggi della rete. Numerose ricerche sul campo (Iter-Sviluppo Italia, 2000; Regione Toscana, 2002a e 2002b; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003) hanno evidenziato come i risultati ottenuti siano riconducibili essenzialmente a tre tipologie:

1. *Fallimento totale*: il patto territoriale è stato sottoscritto dagli attori locali, ma non ha sortito alcun effetto reale per la difficoltà dei soggetti a tradurre in pratica i progetti approvati e finanziati;

2. *Effetti positivi nel breve periodo*: gli attori locali, rispettando formalmente l'iter procedurale, sono riusciti ad intercettare le risorse pubbliche e le hanno redistribuite, ma senza influire in modo

significativo sulla qualità – né tanto meno sulla stabilità – delle loro relazioni;

3. *Effetti duraturi sul sistema locale*: il patto territoriale ha generato o consolidato la rete degli attori locali, migliorando la capacità di comunicazione e la fiducia reciproca¹³. Gli effetti positivi per lo sviluppo sono emersi anche dopo la conclusione ufficiale del patto nell'ambito, per esempio, di progetti intercomunali (aree industriali, servizi integrati, consorzi) realizzati al di fuori del patto¹⁴.

In conclusione, il patto territoriale nella terza tipologia di risultati raggiunti (effetti duraturi sul sistema locale) è riuscito ad incidere positivamente non solo sull'infrastrutturazione materiale del territorio (capitale fisso sociale), ma anche sugli elementi immateriali (capitale sociale). Il sistema locale si è dimostrato capace di un comportamento auto-organizzativo, indispensabile per esistere in modo creativo alle sollecitazioni esterne (crisi economiche, nuove opportunità di mercato, possibilità di accesso ad altre risorse pubbliche).

Il sistema locale non è detto che riesca a mantenere nel tempo autonomia ed identità e questo è tanto più vero oggi, nell'era della globalizzazione; tuttavia, ciò "è tanto più probabile quanto più forte sarà la sua capacità di ricevere, elaborare, fornire risposte ed informazioni dall'esterno e verso l'esterno senza perdere i propri caratteri" (Tinacci, 2002, p. 40). In quest'ottica uno strumento programmatico che riesce a migliorare la comunicazione nella rete di soggetti locali, consolidarne la struttura e rafforzare la fiducia tra gli attori, è una risposta moderna ed efficace al rischio di omologazione e/o marginalizzazione dei territori.

Nelle altre due tipologie di risultati raggiunti, la prassi concertativa o non ha funzionato (fallimento totale) oppure è stata espletata solo in modo formale con il fine di distribuire risorse localmente (effetti positivi solo nel breve periodo). In questi casi il patto territoriale ha fallito e si può affermare che la prassi concertativa, sia nella fase preliminare che in quella *in itinere*, è risultata scarsamente efficace. Alcuni esempi sono emblematici dell'incapacità del patto a generare una rete stabile di soggetti locali. Per esempio nel caso del Patto territoriale di Piombino-Val di Cornia¹⁵, durante la fase *in itinere* (2001) si è presentata l'occasione dei "patti verdi", con i quali sarebbe stato possibile finanziare una serie di progetti nel settore agricolo, per altro già raccolti nella fase *ex ante*, ma non finanziati perché l'agricoltura non era settore ammissibile. In quella occasione gli attori locali non sono riusciti a rispettare i tempi per la presen-



tazione del progetto perché la rete in realtà si era dissolta con l'approvazione del patto e le procedure per riattivarla hanno richiesto troppo tempo (Randelli, 2002b). Oppure nel caso del Patto territoriale di Frosinone in cui la scarsa promozione è stata sentita come il principale fattore critico dell'iniziativa: alcuni imprenditori intervistati aderenti al patto, pur comprendendone la potenzialità, hanno dichiarato di non conoscerne pienamente le modalità procedurali (hanno eseguito i precetti provenienti dal soggetto responsabile¹⁶). Mentre la maggior parte degli imprenditori intervistati che non hanno partecipato al patto ha ammesso di non esserne a conoscenza, nonostante alcuni di essi siano membri degli organi direttivi delle organizzazioni di categoria locali (Grossi, 2003).

In altre parole, alcuni territori hanno visto nel patto un'occasione per distribuire fondi tra i soggetti locali mentre altri uno strumento su cui misurare la propria capacità di cooperare e magari generare e/o consolidare la rete relazionale locale. Nel primo caso si può parlare di occasione perduta, mentre nel secondo è necessario valutare se i soggetti locali sono riusciti nell'intento non essendo la volontà di dar vita a un patto di per sé sufficiente a promuoverlo. Alla base della nascita di un patto c'è sempre un qualche attore istituzionale o individuale, o una loro combinazione, che si fa carico di dirigere e coordinare lo "spontaneismo" con cui le società locali si approssimano ad un patto (De Vivo, 2003). Si può quindi rilevare un elemento cruciale per la buona riuscita in termini di esternalità positive del patto: presenza di una o più istituzioni che svolgono una funzione di stimolo e coordinamento. Nella maggior parte dei casi ciò deriva dalla presenza di una *leadership* personale, cioè di leader forti che hanno svolto, indipendentemente dalle istituzioni di appartenenza, un ruolo di guida nella coalizione che sostiene il patto (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003). La fiducia della società locale si è così spostata dal soggetto promotore al patto (Cersosimo e Wolleb, 2001).

Se in alcuni casi il patto ha realmente prodotto effetti sia di breve (sostegno ad investimenti e occupazione) che di lungo periodo (economie esterne) può essere utile indagare sui luoghi in cui ciò è avvenuto (terza tipologia di effetti raggiunti: "Effetti duraturi sul sistema locale"). Dalle ricerche svolte in ambito nazionale non emergono correlazioni significative e sistematiche tra i diversi tipi di *performance* dei patti e il grado di sviluppo delle aree di riferimento, né differenze sostanziali tra i patti del Sud e quelli del Centro-Nord. In

generale il rendimento complessivo di un patto territoriale non sembra essere correlato con il grado di sviluppo di partenza tanto che nelle aree meno industrializzate i patti sembrano addirittura registrare *performance* lievemente migliori (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003)¹⁷. Ciò emerge anche da ricerche svolte in ambito regionale, come ad esempio in Toscana (Randelli, 2002a), dove i patti che hanno dato risultati migliori sono quelli della Maremma grossetana e dell'Appennino Centrale (VATO: Valdichiana-Amiata-Trasimeno-Orvietano), aree ben più marginali dal punto di vista dell'industrializzazione rispetto agli altri territori di patto toscani (Livorno, Piombino, Massa-Carrara).

Sempre rimanendo nell'ambito di fattori di contesto, possiamo affermare che neanche fattori politici come l'omogeneità politica dei governi locali aiutano molto a spiegare le diversità nelle *performance*¹⁸.

Ben più evidente sull'andamento dei patti è il differente grado di integrazione sociale esistente che, se dal lato degli attori istituzionali può essersi rafforzato con altre esperienze di partenariato (Gal del programma LEADER, consorzi, società miste, gestione intercomunale dei servizi ecc.), in generale deriva in modo determinante dalla dimensione dei patti (sia in termini di amministrazioni coinvolte che di popolazione su cui insistono).

Il territorio del patto deve essere di dimensioni ragionevoli e presentare caratteristiche di contesto sufficientemente uniformi. Non a caso i patti territoriali che hanno avuto un maggiore successo si concentrano in aree territoriali di dimensione mesoprovinciale con un numero di abitanti non eccessivamente alto¹⁹. Molto probabilmente non è casuale il fatto che tra di esse non figurino aree urbane di rilevante dimensione, nelle quali è necessaria, per ottenere gli stessi risultati in termini di valore aggiunto economico, una strumentazione di sviluppo locale diversa e più articolata rispetto ai patti territoriali, come ad esempio i piani strategici²⁰. La scelta della scala di intervento e la delimitazione dei confini dell'area di un patto non è dunque neutrale ed è preferibile una dimensione demografica media²¹ in cui è più facile riscontrare:

- una discreta omogeneità socio-culturale ed economica;
- intense relazioni orizzontali;
- convergenza di interessi;
- un numero di soggetti coinvolti non eccessivamente numeroso.

Un altro elemento determinante per il buon esito di un patto è stata la qualità dell'idea proget-

tuale da esso espressa. Un buon progetto di sviluppo locale è spesso il risultato di una lunga ed elaborata fase preventiva in cui gli attori si misurano e discutono delle minacce ed opportunità associate al loro territorio. La normativa non indicava modalità precise né tempi minimi per la fase progettuale e anche in questo caso le risposte sono state eterogenee. In questo senso i patti territoriali si distinguono nettamente dai *Pays* francesi, uno strumento in cui la fase concertativa dura fino a tre anni, con un intenso lavoro di commissioni speciali all'interno delle quali i soggetti locali pubblici e privati si confrontano su problematiche specifiche²². Una procedura con tali caratteristiche è più facile che possa generare una rete stabile di soggetti locali capace di conferire identità e capacità organizzative proprie al sistema locale.

Ciononostante in alcuni patti, ed in special modo laddove era diffusa la consapevolezza che il patto poteva essere l'occasione per rafforzare le reti locali, la fase concertativa è stata piuttosto lunga ed intensa fino a generare un progetto di sviluppo con una qualità, sia formale che sostanziale, piuttosto elevata.

In alcuni casi la qualità non è opera esclusiva dei soggetti locali, ma deriva anche dall'utilizzo di professionalità esterne al gruppo dei soggetti firmatari. In questo caso il concetto di "assistenza tecnica" non fa riferimento solo ai servizi accessori offerti dal Ministero tramite un gruppo di società preselezionate con concorso pubblico dagli stessi, ma comprende anche l'utilizzo di prestazioni e servizi scelti in autonomia e pagati con risorse proprie che hanno interessato sia le attività generali (fase progettuale e di realizzazione del patto) sia quelle più specifiche (ad esempio, sostegno alle imprese nella redazione delle domande, prestrutturazione dei progetti, progettazione di singole opere infrastrutturali ecc.).

L'utilizzo di funzioni di assistenza tecnica è la soluzione migliore al problema della mancanza tra i soggetti promotori (spesso comuni e province) di professionalità e strutture adeguate per rispondere alle esigenze tecniche imposte dalle procedure normative. È anche vero che la procedura è risultata eccessivamente contorta ed ha comportato lo spreco di ingenti risorse, sia umane che di tempo, ma si deve anche ammettere che spesso nelle amministrazioni locali è difficile trovare figure professionali in grado di sostenere la progettazione e la gestione di un programma complesso.

In molti casi l'assistenza tecnica è stata in grado di svolgere una reale funzione di supporto soprattutto laddove c'era una *leadership* forte in grado di

fornire *input* preziosi all'attività di supporto ed allo stesso tempo diffondere tra gli altri soggetti i consigli forniti dagli esperti. Come già accennato in precedenza, la presenza di un *leader* forte tra i promotori del patto migliora la comunicazione interna tra i soggetti del patto e tra questi e il sistema locale. In un'ottica propositiva, per le future politiche è doveroso rilevare che gli effetti derivanti dalla presenza di un *leader*, sia in termini di fiducia che di comunicazione tra gli attori locali, sono difficilmente riproducibili. Detto ciò si deve anche aggiungere che la normativa sui patti non prevedeva l'elezione di una figura *leader* e anche il soggetto responsabile, che alcune volte ha funzionato da *leader*, non è stato pensato per espletare una funzione di guida, quanto piuttosto di gestione amministrativa della fase realizzativa.

Per concludere, è necessario ammettere che a danneggiare seriamente l'esito dei patti è stata l'incertezza sulle procedure da seguire, conseguenza forse di una normativa fin troppo innovativa che ha segnato un punto di rottura radicale rispetto al passato²³. Il risultato pratico è stato quello di allungare i tempi con il risultato di vedere persi progetti imprenditoriali e minata la fiducia nello strumento. Se ne deduce che il contesto nazionale è determinante per l'esito di uno strumento complesso come un patto territoriale. In quest'ottica potrà risultare efficace l'accordo stato-regioni dell'aprile 2003 con cui sono stati definiti i criteri e le modalità del trasferimento alle regioni di competenze in materia di patti oltre che di risorse per il finanziamento dei patti territoriali già stipulati. In particolare, secondo tale accordo, le regioni possono assumere "la responsabilità, il coordinamento, la programmazione e la gestione dei patti territoriali" oppure optare per il mantenimento della gestione come è oggi, cioè affidata al Ministero delle Attività Produttive. Naturalmente la regionalizzazione dei patti potrà darà luogo ad una proliferazione di procedure diverse tra loro, secondo gli schemi adottati da ciascuna regione.

5. Spunti di riflessione per le politiche di sviluppo locale

L'esperienza dei patti territoriali può rappresentare una lezione per le politiche di sviluppo locale nel senso che, dalla pratica sul campo, come evidenziato nel paragrafo precedente, sono emerse delle indicazioni utili.

Prima di tutto però è necessario dissolvere l'ambiguità di fondo che ha accompagnato il patto



territoriale come strumento per lo sviluppo locale. Se l'obiettivo è distribuire delle risorse nei territori in crisi, allora è consigliabile utilizzare strumenti automatici simili alla legge n. 488/1992, che adottano procedure snelle, in grado di sostenere gli investimenti privati. Se invece si vuole stimolare la creazione, ovvero il consolidamento, di reti di soggetti locali capaci di avviare processi di auto-organizzazione locale durevoli nel tempo, allora è preferibile attivare procedure diverse.

Stimolare funzionamenti sinergici in una realtà locale non è certo facile e con estrema facilità si può verificare un insuccesso delle politiche in tal senso. Tuttavia, laddove l'iniziativa ha successo, si può parlare di un'inversione di rotta del sistema locale che può realmente cominciare a funzionare come luogo capace di auto-organizzarsi²⁴. Il fine non è quindi solo lo sviluppo economico ma anche lo sviluppo sostenibile ed il benessere della società locale. In altre parole il valore aggiunto di un eventuale successo di politiche che si pongono l'obiettivo di stimolare le sinergie tra i soggetti locali è molto elevato e può giustificare anche l'elevata probabilità di insuccesso.

In quest'ottica, i patti territoriali possono essere considerati un'esperienza importante per diversi motivi. Innanzi tutto perché sono stati il primo tentativo in Italia di attuazione di politiche con finalità di sviluppo locale (malgrado che tale obiettivo non fosse dichiarato in modo esplicito); poi, perché in alcuni casi, non molti in realtà, il patto è riuscito a raccordare i numerosi interessi degli attori locali intorno ad un progetto complesso di sviluppo locale; infine, cosa ancor più importante, perché sono stati l'occasione per generare e/o consolidare una rete di soggetti locali in grado di funzionare anche dopo la conclusione ufficiale del patto e di migliorare la comunicazione interna al sistema locale.

Sulla base dei (pochi) risultati positivi raggiunti con i patti territoriali, quali sono le indicazioni utili per le politiche di sviluppo locale?

Una lunga fase di concertazione è un elemento cruciale per la buona riuscita di tali politiche, a testimonianza di una ricerca condivisa delle azioni da mettere in atto. In molti patti territoriali la concertazione è stata solo formale, al solo scopo di produrre un documento sottoscritto dal più elevato numero possibile di soggetti. In alcuni casi si è pensato persino che con un elevato numero di soggetti firmatari il patto avesse più probabilità di essere finanziato (Randelli, 2005).

In futuro, le politiche per lo sviluppo locale dovrebbero prevedere una fase preventiva di discussione e progettazione comune più lunga, con

un reale confronto tra i soggetti coinvolti al fine di elaborare un quadro di riferimento condiviso dagli attori più importanti. In questa fase si dovrebbe curare maggiormente la promozione del patto stesso tramite occasioni di discussione pubblica al fine di coinvolgere, o anche solo informare, tutti i soggetti locali, anche quelli che non partecipano attivamente al patto. Questa fase *ex ante*, in cui si svolge un'analisi opportunità/rischi con riguardo alle potenzialità di sviluppo della realtà locale, dovrebbe essere dedicata all'individuazione delle priorità e degli obiettivi raggiungibili (Dansero *et Al.*, 2003) e quindi delle linee strategiche da seguire e, come del resto durante tutto il percorso del patto, dovrebbe essere prevista l'opportunità per i soggetti locali di avvalersi di un'assistenza tecnica esterna²⁵. Questo è particolarmente importante nei territori economicamente più deboli, senza esperienze precedenti di politiche di sviluppo, per i quali l'individuazione di una strategia di patto appare oggettivamente assai più complessa.

Tuttavia, l'esperienza italiana ha mostrato come, per un insieme di motivi, anche patti ben progettati possono non produrre effetti tangibili per il territorio²⁶. Il confronto con i patti europei mostra come procedure diverse di spesa e vincoli temporali più rigidi possano portare a risultati nettamente migliori sotto questo profilo. La certezza delle procedure e dei tempi previsti per l'utilizzo delle risorse sono un pre-requisito fondamentale per la realizzazione di politiche di sviluppo locale efficaci (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003).

Un altro dei punti deboli della procedura dei patti è stata la mancanza di una reale ed approfondita valutazione preventiva dei progetti approvati. In molti casi i progetti non sono stati realizzati perché in contrasto con i piani regolatori oppure perché il Genio Civile non ha concesso il nulla osta²⁷. In questo modo si sono bloccate risorse su progetti poi non realizzati, mentre altre idee progettuali sono state abbandonate perché respinte.

Analoghe considerazioni valgono per gli attori che propongono i progetti da inserire nel patto, in particolare gli imprenditori. Pur essendo difficile valutare la reale volontà di un imprenditore di investire realmente in quel luogo, si potrebbe evitare di bloccare risorse, prevedendo dall'inizio la possibilità di rimodulare le risorse pubbliche erogate a patti dai modesti risultati e di recuperare in tempi predefiniti la disponibilità dei fondi non spesi. Ciò eviterebbe di congelare su realtà locali poco dinamiche risorse che invece potrebbero risultare estremamente importanti altrove, nelle aree in cui si è attivato, se pur in una forma em-

brionale, un reale percorso di sviluppo. Infatti, nel caso di patti di successo è più facile e produttivo continuare l'esperienza nello stesso territorio, con altri progetti anche più ambiziosi. Prevedendo meccanismi di premialità e di rifinanziamento per le migliori esperienze, si potrebbe generare un processo di emulazione e di apprendimento tra territori assai positivo. Anche un patto territoriale di successo non comporta l'attivazione definitiva di processi di sviluppo locale, ma semplicemente può rappresentare un momento importante di un processo di lungo periodo. Appare quindi opportuno che l'atmosfera di collaborazione creatasi, il capitale di autoanalisi, di concertazione ed anche le aspettative non vadano disperse e possano essere reinvestite in altri progetti di sviluppo locale. Se, come afferma Canguilhem (1998), l'organizzazione sociale è più un "meccanismo", una sorta di prolungamento corporeo della società, allora è anche vero che essa non è una prerogativa di tutte le società. La capacità di istituire norme nuove all'insorgere di nuove condizioni è una qualità che in una realtà locale può essere presente, può non essere presente oppure risultare fragile, e può addirittura, ciò che è ancora più grave, andare perduta nel corso del tempo. Come ogni meccanismo, dal movimento di un arto, all'utilizzo di una lingua, se non esercitato regolarmente può incepparsi e se l'inazione persiste può essere perso irrevocabilmente. Da un punto di vista dell'azione territoriale, quest'ultima ipotesi comporta fenomeni di deterritorializzazione ed entropia diffusa che, in termini pratici, può comportare la perdita di occasioni di sviluppo locale, emigrazione della popolazione o quantomeno pendolarismo verso altre realtà locali. Diviene quindi importante sostenere questi "meccanismi" sociali, in particolar modo nella fase iniziale di consolidamento della rete dei soggetti locali, e prevedere nella normativa procedure di valutazione intermedia capaci di sbloccare risorse destinate a restare improduttive in un luogo per reindirizzarle laddove le politiche stanno funzionando in modo fluido e spedito.

Un altro aspetto critico è rappresentato dall'estensione geografica del patto. Perché un patto territoriale possa produrre gli effetti desiderati è necessario liberarsi dal condizionamento dei confini istituzionali (comunali, provinciali o regionali). Il successo o l'insuccesso di un patto dipende più dalla volontà espressa dai soggetti che lo propongono e lo attuano in relazione alla loro capacità di saper riconoscere le effettive potenzialità locali da concretizzare attraverso la realizzazione del patto che dal riferimento a una determinata realtà istituzionale. Per esempio, uno dei patti ter-

ritoriali di successo è stato quello dell'Appennino Centrale (VATO) che si estendeva su un vasto territorio interprovinciale (Perugia, Siena e Terni) e interregionale (Toscana ed Umbria)²⁸, oppure il patto del Canavese²⁹, che include 123 comuni della Provincia di Torino, per circa 200.000 ettari di superficie e 248.229 abitanti, cioè una piccola parte del territorio provinciale³⁰. Per quanto attiene alle risorse pubbliche previste dalla normativa sui patti queste sembrano più che sufficienti e comunque non dovrebbero essere, anche se quasi sempre lo sono state, il motivo per cui si decide di dar vita ad un patto territoriale. Per incentivare l'attenzione alla qualità della concertazione, dell'analisi delle potenzialità locali e della progettazione sarebbe utile prevedere dei fondi specifici per la copertura dei costi relativi all'assistenza tecnica. La mancanza di professionalità specifiche a livello locale, ed in modo particolare nelle amministrazioni pubbliche, è un deterrente che troppo spesso risulta determinante per il corretto funzionamento del patto. La possibilità di ricorrere a professionalità esterne senza dispendio di risorse proprie può realmente rappresentare un arricchimento delle conoscenze locali anche se ciò potrebbe comportare una diminuzione delle risorse previste per il cofinanziamento dei progetti.

Per concludere, vale la pena ricordare un ultimo aspetto che è risultato determinante nei patti con le migliori *performance*: la presenza di un *leader*, un soggetto locale capace di dirigere, coordinare e legittimare la scelta di dar vita ad un patto territoriale. Come in ogni campo sociale, *leader* si diventa grazie alle proprie capacità professionali e soprattutto umane. Risulta perciò difficile pensare ad uno strumento in grado di formare e legittimare un *leader* locale. In realtà la normativa prevedeva l'individuazione di una figura particolare, il soggetto responsabile, che in alcuni casi ha funzionato da *leader*, ma solo casualmente. Come agire, quindi, per far emergere una figura dominante tra i soggetti locali? Una lunga fase di concertazione potrebbe fornire l'opportunità a ciascuno degli attori individuali coinvolti nella progettazione del patto di esprimere il proprio grado di convinzione nell'iniziativa, legittimare il proprio ruolo all'interno della rete locale, far conoscere la propria idea di sviluppo locale. Alla fine di questa fase, prima di sottoscrivere il patto, si potrebbe prevedere anche un'elezione formale del soggetto incaricato di governare l'attuazione del patto. In questo caso sarebbe auspicabile una larga convergenza politica al fine di non far dipendere le sorti del patto da quelle della maggioranza politica locale.



6. Conclusioni

È evidente che “educare” un sistema locale a funzionare come tale sia un obiettivo molto difficile da perseguire perché si deve far leva su aspetti sociali ed economici frutto dell’interazione spontanea tra gli attori locali. Malgrado ciò, l’esperienza dei patti territoriali ci ha insegnato che talvolta è possibile stimolare la rete locale a funzionare in modo sinergico e ad agire per il benessere economico e sociale della comunità.

È dunque utile riflettere sul tipo di strumentazione più adatta a perseguire l’obiettivo di attivare e/o consolidare la rete degli attori locali. I patti territoriali possono rappresentare un’esperienza utile al fine di delineare le caratteristiche degli strumenti più idonei per lo sviluppo locale.

È evidente però che questi si devono discostare in modo chiaro, senza ambiguità, dai normali strumenti di incentivazione per le imprese, i quali, pur incidendo sullo sviluppo locale, perseguono fini (attivare investimenti, creare occupazione) che non hanno effetti sulla *governance* locale.

Una volta tanto sarebbe utile abbandonare le logiche deterministiche delle politiche per lo sviluppo e prevedere fin dall’inizio l’eventualità di non centrare l’obiettivo. In questo modo lo strumento risulterebbe molto più flessibile, fino a prevedere la possibilità di spostare fondi destinati ad una realtà locale che non è riuscita a centrare l’obiettivo minimo di efficienza verso altre realtà locali che invece hanno attivato risorse (umane e istituzionali) fino a quel momento rimaste latenti.

Ciò potrebbe innescare una sana competizione territoriale, riflettendo di fatto quello che avviene nella realtà moderna segnata dal processo di globalizzazione: alcuni territori perdono autonomia, identità e complessità a favore dei “centri globali” mentre altri riescono a porre un filtro, grazie alla propria capacità di autosostenersi, mantenendo il grado di apertura con l’esterno. Da un’apertura non selettiva del sistema locale può dipendere non solo l’autonomia, l’identità e la complessità di un luogo, ma anche la sostenibilità ambientale del suo sviluppo.

In altre parole, non può esserci uno sviluppo sostenibile senza il coinvolgimento attivo della rete degli attori locali. Le future politiche di sviluppo locale si dovrebbero porre, quindi, non solo l’obiettivo del benessere socioeconomico, ma anche quello della sua riproducibilità nel tempo, grazie alla capacità del sistema locale di fraporsi in modo costruttivo tra le esigenze del mondo globale e quelle dell’ambiente locale. L’obiettivo è

di quelli difficili da perseguire, ma anche se le probabilità di successo non dovessero essere elevate è indispensabile continuare lungo questo percorso.

Bibliografia

- Bignante E. e Santangelo M., “Reti locali e processi di sviluppo del Pinerolese”, *Rivista Geografica Italiana*, Fasc. 2, 2006, pp. 307-328.
- Bobbio L., “Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana”, *Stato e Mercato*, n. 1, 2000, pp. 111-141.
- Bonora P., a cura di, *SLoT quaderno 1*, Bologna, Baskerville, 2001.
- Canguilhem G., *Il normale e il patologico*, trad. it., Torino, Einaudi, 1998.
- Cersosimo D. e Wolleb G., “Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali”, *Stato e Mercato*, n. 3, 2001, pp. 369-412.
- Conti S. e Sforzi F., “Il sistema produttivo italiano”, in P. Coppola, a cura di, *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- Dansero E., Emanuel C., Governa F., (a cura di) *I patrimoni industriali. Una geografia per lo sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- Dansero E., “Analisi delle progettualità locali per una geografia dell’agire collettivo e territoriale. Un’indagine nel Pinerolese in Provincia di Torino”, in Bertocin M., Pase A. (a cura di), *Logiche territoriali e progettualità locale*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Dematteis G. e Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità. Il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- De Rita G. e Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall’azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.
- De Vivo P., “La costruzione, la formazione e lo sviluppo della fiducia locale. I patti campani: osservazioni dal campo”, in R. Rizza e G. Scidà, a cura di, *Capitale sociale, lavoro e sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- Grossi G., *PMI e Programmazione Negoziata: il Patto Territoriale per lo Sviluppo di Frosinone*, Quaderni di Ricerca, Università degli Studi di Cassino. Dipartimento Economia e Territorio, n. 16, dicembre, 2003.
- Hirschman A. O., *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1968.
- Iter - Sviluppo Italia, *Caratteristiche e potenzialità dei Patti territoriali*, rapporto policopiato, 2000.
- Krugman P., *Geography and Trade*, Cambridge, MIT Press, 1991.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, *La lezione dei patti territoriali*, 2003, 5 aprile 2005. <http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/patti/RICERCA_PATTI_TERRITORIALI.pdf>.
- Piore M. e Sabel C., *Le due vie della produzione industriale. Produzione di massa e produzione flessibile*, trad. it, Torino, Isedi, 1987.
- Porter M.E., *La strategia competitiva: analisi per le decisioni*, Bologna, Ed. della Tipografia dei Compositori, 1982.
- Randelli F., “Le scelte di sostenibilità fra top-down e bottom-up”, in M. Tinacci Mossello, a cura di, *La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie*, Bologna, Pàtron, 2001.

Randelli F., "Politiche del lavoro e sviluppo locale. I patti territoriali", in Regione Toscana, *Collana Lavoro – Studi e Ricerche/15*, Prato, Giunti, 2002a.

Randelli F., "Le iniziative locali per l'occupazione" in Regione Toscana, *Rapporto 2000. Collana Lavoro – Studi e Ricerche/19*, Prato, Giunti, 2002b.

Randelli F., "L'indagine sulle risorse territoriali nelle azioni per lo sviluppo locale", in *Memorie Geografiche*, Nuova Serie, n. 5, 2005, pp. 531-545.

Regione Toscana, *Collana Lavoro – Studi e Ricerche/15*, Prato, Giunti, 2002a.

Regione Toscana, *Rapporto 2000. Collana Lavoro – Studi e Ricerche/19*, Prato, Giunti, 2002b.

Scott A.J. and Storper M., *Production, work, territory: the geographic anatomy of industrial capitalism*, Winchester, Allen & Unwin, 1986.

Sforzi F., "Sistemi locali di impresa e cambiamento industriale in Italia", *Geotema*, n. 2, 1995, pp. 42-54.

Staniscia B., *L'Europa dello sviluppo locale. I patti territoriali per l'occupazione in una prospettiva comparata*, Roma, Donzelli, 2003.

Tinacci Mossello M., a cura di, *La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie*, Bologna, Pàtron, 2001.

Tinacci Mossello M., "Rischi di crisi e nuove opportunità di sviluppo per i sistemi locali", in M. De Rosa e D. De Vincenzo, a cura di, *Tra globalizzazione e localismo*, Napoli, Liguori Editore, 2002.

Triglia C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1994.

Triglia C., "Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura", *Stato e Mercato*, n. 3, 2001, pp. 359-367.

Note

¹ Nella scoperta del contesto locale come condizione per la crescita economica ha avuto un ruolo di primo piano il fenomeno dei distretti industriali italiani che ha suscitato numerosi lavori di interpretazione delle nuove condizioni dell'organizzazione territoriale dell'industria; cfr. Conti e Sforzi (1997).

² Per una rassegna più dettagliata e approfondita delle prime esperienze negoziali in Italia si veda Bobbio (2000).

³ L'avvio degli strumenti della programmazione negoziata è avvenuto con il Decreto legge 8 febbraio 1995 n. 32, convertito poi nella legge 341/1995. L'integrazione definitiva di tutti gli strumenti di programmazione negoziata (intesa di programma, patti territoriali, contratti d'area) è avvenuta con la legge 23 dicembre 1996 n. 662, con la quale il legislatore ha razionalizzato il quadro normativo di riferimento e rimandato al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) il compito di disciplinarne le procedure e la tempistica. L'accordo di programma è uno strumento finalizzato a regolare l'interazione tra i vari livelli istituzionali del governo sul territorio qualora si debba procedere alla realizzazione di un'opera, di un intervento strutturale oppure un programma di intervento che coinvolge più amministrazioni pubbliche. Il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, promuove la conclusione di un accordo di programma, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso adempimento. Il contratto d'area è assunta su iniziativa dalle rappresentanze sindacali e delle imprese ed è sottoscritto da rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali interessate, degli enti locali territorialmente competenti, nonché da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, dai soggetti

imprenditoriali titolari dei progetti di investimento proposti. Lo strumento quindi ha come obiettivo quello di stimolare la creazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa e in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

⁴ Il riferimento più importante è alla Cassa per il Mezzogiorno. Non si deve dimenticare che i patti territoriali sono nati proprio per intervenire nel Sud, una volta venuto meno l'intervento "straordinario" della Cassa.

⁵ Le aree Obiettivo 2 e 5b sono state individuate sulla base di criteri indicati dall'Unione europea e sono state riviste e raggruppate di recente in sole tre aree obiettivo. Le aree Obiettivo 2 erano "aree a declino industriale", interessate nel recente passato da fenomeni di deindustrializzazione, in buona parte connessi alla dismissione o ristrutturazione dell'apparato industriale, in genere dipendente in precedenza dalle partecipazioni industriali. Le aree Obiettivo 5b erano aree rimaste estranee allo sviluppo industriale e presentavano i sintomi tipici delle aree rurali non sufficientemente sviluppate.

⁶ La normativa è stata cambiata nel corso del tempo e più volte il Ministero del Tesoro è dovuto intervenire per chiarire i dubbi sulle procedure da seguire, con un allungamento dei tempi di attuazione.

⁷ L'impegno pubblico può coprire fino ad un massimo del 30% dell'investimento complessivo con un tetto di 100 miliardi di vecchie lire per ogni patto territoriale.

⁸ I patti territoriali finanziati dall'Unione Europea presentano le stesse caratteristiche in merito alla formazione concertata del documento programmatico ma delle differenze nelle procedure. In particolare le procedure di spesa sono diverse, più semplici da adempiere, ma i vincoli temporali più rigidi. Nel caso dei patti europei l'assistenza tecnica è stata finanziata dall'Unione Europea e anche ciò ha contribuito a migliorare la qualità dell'analisi e della progettazione, ovvero dell'intero progetto di sviluppo.

⁹ Si tratta della ben nota analisi SWOT (forza, debolezza, opportunità e minacce) che prevede nel corso dell'analisi territoriale il coinvolgimento degli attori locali, sia attraverso interviste individuali che gruppi di lavoro, in modo da stimolare la comunicazione ed il confronto reciproco. È una metodologia ormai largamente utilizzata che permette al ricercatore di "cavalarsi" nel contesto locale senza di fatto farne parte.

¹⁰ L'istruttoria non entra nel merito della possibilità di realizzazione del progetto (garanzie presentate dall'imprenditore, concessioni già ottenute) ed infatti in molti patti è successo che un buon numero di progetti finanziati dal Ministero sia risultato poi irrealizzabile, sottraendo di fatto risorse ad altri interventi che invece avrebbero potuto essere finanziati. In questo modo si è trasferito agli enti locali la responsabilità sulla fattibilità degli interventi. Il limite della normativa sta nel non prevedere dei meccanismi di rimodulazione per i quali i fondi inutilizzati perché destinati a progetti irrealizzabili possono essere dirottati su aree in cui tutti i progetti sono stati realizzati ed alcuni progetti non sono stati finanziati per l'esaurimento delle risorse.

¹¹ In realtà il Ministero controlla l'identità dei soggetti firmatari i protocolli d'intesa, ma non indaga oltre la semplice firma del documento. Anche in questo caso la responsabilità della scelta degli imprenditori chiamati a partecipare al patto territoriale è degli attori locali stessi in quanto le scelte rivelatesi poi infelici si ripercuotono sul sistema economico locale stesso. Come detto nella nota precedente, forse la normativa poteva rafforzare questa responsabilità prevedendo dei meccanismi di



rimodulazione a favore dei territori di patto più virtuosi.

¹² Non si deve dimenticare che il fine dei patti territoriali è sempre stato, fin dall'inizio, quello di creare occupazione nelle aree depresse attraverso un procedimento di concertazione locale, capace di attivare e rendere proficue le opportunità offerte da quel territorio al fine principale di creare occupazione.

¹³ Secondo una ricerca del Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003), tra i patti di maggiore successo in termini di effetti reali sul sistema locale possiamo segnalare i patti di Vibo Valentia, di Benevento, di Lecce, di Caltanissetta (tra i patti di prima generazione); i patti del Canavese, di Rovigo, della Maremma Grossetana, della Valdichiana, di Ferrara, di Teramo, di Foggia, dell'Area Sud-Basilicata, della Locride Cosentino (tra i patti di seconda generazione); i patti del Sangro Aventino, del Nord Barese Ofantino, di Napoli Nord-Est, dell'Alto Belice Corleonese (tra i patti europei).

¹⁴ Le reti di attori locali chiamata a concertare le linee guida del patto territoriale non si è subito dissolta dopo il suo finanziamento e si è di nuovo riattivata in occasione di altri strumenti per lo sviluppo locale fondati sull'iniziativa locale degli attori.

¹⁵ Approvato con gli altri patti di seconda generazione nel 1998.

¹⁶ In questo, come in altri patti territoriali, è chiara la riproduzione delle stesse logiche "neocentraliste" che, secondo coloro che si autoproclamano "inventori" dei patti territoriali (De Rita e Bonomi, 1998), ha inficiato il carattere "spontaneo" e più genuinamente di iniziativa locale dei patti territoriali, tanto da connotare le attuali pratiche come semplici procedure di "finanziarizzazione" dello sviluppo.

¹⁷ Il rendimento complessivo di un patto territoriale può essere misurato, per esempio, sulla base del grado di realizzazione degli interventi programmati, dell'aderenza con l'idea progettuale a cui si è giunti attraverso il processo di concertazione, del successivo cambiamento culturale delle istituzioni e dei soggetti coinvolti, del consolidamento delle relazioni orizzontali locali.

¹⁸ I patti territoriali in cui maggiore è stata la mobilitazione sociale sono caratterizzati da una composizione politica mista, in termini di "colore politico" delle amministrazioni locali coinvolte nel patto. In altre parole, il patto territoriale è stato un'occasione per superare le divergenze politiche e convogliare tutte le forze sul successo del progetto.

¹⁹ In genere, i patti di maggiore successo hanno interessato o l'intero territorio provinciale, se la popolazione residente non supera le 300.000 unità (Grosseto: 211.086 abitanti; Vibo Valentia: 170.746; Teramo: 287.411; Rovigo: 242.538; Caltanissetta: 274.035; Benevento: 287.000 ecc.) oppure parte di esso, se si tratta di province più popolate (il Patto del Canavese, nella provincia di Torino, interessa 248.229 abitanti; Napoli Nord-Est, nella provincia di Napoli, 290.000; Nord Barese Ofantino, nella provincia di Bari, circa 300.000; Locride Cosentino, nella provincia di Cosenza, 134.000; Area Sud-Basilicata, nella provincia di Potenza, 86.000 abitanti, ecc.).

²⁰ La pianificazione strategica si colloca su un terreno d'azione diverso rispetto alla pianificazione urbanistica tradizionale e i suoi obiettivi non sono quelli del *physical planning*, ma la costruzione di quadri di riferimento e visioni condivise della trasformazione urbana, la partecipazione della città nello scenario competitivo, la costruzione di reti di attori per la gestione delle politiche. Tra le città italiane che hanno approvato dei piani strategici possiamo ricordare: Torino, Firenze, Palermo, Catania, Verona, Perugia, Venezia, Pesaro, La Spezia, Trento, Bolzano, Barletta ecc.

²¹ Dalle esperienze dei patti con le migliori *performance* la dimensione ottimale sembra essere tra 80.000 e 300.000 abitanti, a prescindere che l'intero territorio sia compreso in una o più province.

²² I *Pays* sono stati definitivamente introdotti nel 1999 con la

legge Voynet anche se avevano fatto la loro comparsa in Francia già nel 1995 con la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire* (LOADT), la quale recitava all'art. 22: "qualora un territorio presenti una coerenza geografica, culturale, economica o sociale, la commissione dipartimentale della cooperazione intercomunale constatata che può formare un *Pays*". Tuttavia, per fare chiarezza, il *Pays* è esclusivamente un territorio di progetto e non la prefigurazione di un nuovo quadro amministrativo-territoriale. Per questo motivo l'intervento è stato accompagnato da un'altra norma, la legge Chevènement, anch'essa del 1999, che riforma totalmente le intercomunalità. Le due leggi agiscono di concerto e per dar vita ad un *Pays*, cioè ad un progetto integrato di sviluppo territoriale ed ottenere i finanziamenti, per altro molto scarsi rispetto ai nostri patti territoriali, è obbligatorio creare prima una intercomunalità, secondo le procedure della legge Chevènement. In altre parole, la legge Chevènement è la risposta istituzionale al problema dell'eccessiva frammentazione comunale francese e alla questione del decentramento dei poteri, mentre la legge Voynet è la risposta alle richieste di riforma delle politiche di sviluppo territoriale. In definitiva il *Pays* è un territorio caratterizzato da una discreta coesione geografica, economica, culturale e sociale. È altresì un luogo d'azione collettiva che federa i comuni, i gruppi di comuni, le associazioni di categoria, le imprese, le associazioni in genere, intorno ad un progetto comune di sviluppo, nonché un livello privilegiato per il partenariato e la negoziazione che facilita il coordinamento delle iniziative collettive, dello stato e dell'Unione Europea in favore dello sviluppo locale.

²³ Sono state necessarie numerose interpellanze ministeriali per riuscire ad interpretare chiaramente la procedura da seguire che alla fine è risultata complessa e farraginoso.

²⁴ La capacità di auto-organizzarsi di un luogo può essere considerata un elemento positivo sia per lo sviluppo locale, perché permette di produrre risposte alle sollecitazioni esogene (Bonora, 2001), sia per la sua sostenibilità, perché si presume che una *governance* guidata dagli attori locali esprima una maggiore sensibilità per gli equilibri ambientali e sociali di quel territorio (Tinacci Mossello, 2001; Randelli, 2001; Dematteis e Governi, 2005).

²⁵ A titolo informativo può risultare utile, per la comprensione dell'importanza dell'assistenza tecnica, riportare l'esperienza dei patti territoriali europei. Nel caso dei patti europei l'assistenza tecnica è stata finanziata dall'Unione Europea e ciò ha contribuito a migliorare la qualità dell'analisi e della progettazione, ovvero dell'intero progetto di sviluppo.

²⁶ Perché sono sorte problematiche nella gestione del patto, perché gli imprenditori non hanno rispettato gli impegni presi, perché si è perso troppo tempo per le questioni burocratiche, perché il soggetto responsabile si è mostrato inadeguato a gestire la realizzazione del patto, perché nel frattempo sono cambiate le coalizioni politiche locali al potere ecc.

²⁷ È il caso per esempio di alcuni progetti di porti turistici previsti nel Patto territoriale di Piombino-Val di Cornia la cui realizzazione era prevista nei canali di sfogo al mare. L'opposizione del Genio Civile era prevedibile in quanto già si era espresso in merito vietando ogni tipo di attracco nei canali di acqua dolce.

²⁸ Il progetto iniziale prevedeva anche la partecipazione di alcuni comuni della Provincia di Arezzo, poi esclusi perché non rientravano nella zonizzazione dell'Obiettivo 5b.

²⁹ Lo stesso vale per i patti di Napoli Nord-Est, del Nord Barese Ofantino, dell'Area Sud-Basilicata, del Sangro Aventino ecc.

³⁰ Il Canavese è ritenuto in molti studi sul tema un caso di successo (Iter-Sviluppo Italia, 2000; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003). In realtà mette insieme realtà piuttosto disomogenee, tra aree montane, pedemontane e di pianura con specializzazioni produttive molto differenziate. La man-

canza di omogeneità fisica e funzionale è emersa anche in altri patti della Provincia di Torino, come ad esempio nel Patto territoriale del Pinerolese (Dansero, 2004), il quale "comprende al proprio interno territori con caratteristiche geografiche, sociali e culturali differenti <...> nonostante gli amministratori locali definiscano il Pinerolese come ambito sufficientemente coeso e identificabile. Le affermazioni non trovano però riscontro in una programmazione integrata ed unitaria delle politiche di sviluppo del territorio e sembrano

più simili a retoriche utili a perseguire una maggiore coesione nei confronti di attori (e territori) esterni" (Bignante, Santangelo, 2006, p. 311), oltre che nei confronti di ricerche svolte in ambito nazionale, già citate qui sopra che, evidentemente, non riescono a cogliere la sottile differenza tra la capacità della società locale di "fare sistema", di lavorare insieme ed il fatto di aver sottoscritto uno o più progetti di sviluppo locale ed aver realizzato buona parte dei progetti approvati e finanziati.

